II

(Actes dont la publication n'est pas une condition de leur applicabilité)

COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 23 juin 1999

portant approbation conditionnelle de l'aide accordée par la France au Crédit foncier de France

[notifiée sous le numéro C(1999) 2035]

(Le texte en langue française est le seul faisant foi.)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(2001/89/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment ses articles 87 et 88,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment ses articles 61 et 62,

après avoir donné aux parties intéressées, conformément aux articles susmentionnés, la possibilité de présenter leurs observations ⁽¹⁾,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

- (1) Par lettre du 2 février 1996, la Commission a demandé des renseignements aux autorités françaises sur la mise en place d'une ligne de trésorerie de l'ordre de 20 à 25 milliards de francs français (FRF), par le biais de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), pour satisfaire les besoins de liquidité de l'institution financière spécialisée Crédit foncier de France (CFF). Les autorités françaises ont répondu à la Commission dans deux courriers des 29 février et 21 mars 1996 par lesquels elles lui envoyaient une partie de la documentation qu'elle avait demandée et l'informaient de la prochaine présentation par le nouveau gouverneur du CFF d'un plan de restructuration de la banque.
- (2) Par un courrier du 17 avril 1996, la Commission a demandé aux autorités françaises les informations nécessaires en vue de compléter l'analyse des mesures publiques de soutien à la banque. Le 29 avril, un commu-

niqué de presse du ministre de l'économie et des finances annonçait le soutien à l'établissement en difficulté, engageant l'État à garantir les emprunts du CFF et à reconstituer son ratio de solvabilité.

- (3) En retenant que certaines des mesures prévues pour le soutien du CFF étaient susceptibles de contenir des éléments d'aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE et ne pouvaient pas être déclarées, à ce stade et sur la base des informations alors disponibles, compatibles avec le marché commun, le 3 juillet 1996, la Commission a ouvert la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité CE. À cette occasion, la Commission a demandé des éclaircissements supplémentaires aux autorités françaises sur les mesures d'aide envisagées.
- (4) Dans un premier temps, la solution des problèmes du CFF envisagée par les autorités françaises était fondée sur la mise en œuvre d'un plan de redressement — prévoyant le recentrage de l'activité du groupe sur le crédit immobilier à moyen et long termes et sa réorganisation — et son adossement à un partenaire. Le nouvel actionnaire, grâce à son *rating*, aurait permis, d'une part, d'abaisser le coût du refinancement et, d'autre part, de reconstituer les fonds propres. Après la nomination d'un nouveau gouverneur, la banque a engagé une politique volontaire de cession d'actifs et de désengagements de participations non stratégiques. Un accord négocié avec les syndicats a été conclu pour permettre le démarrage d'un plan de 600 départs volontaires afin de porter, à la fin de 1997, les effectifs du CFF à 2 400 personnes.

⁽¹⁾ JO C 275 du 20.9.1996, p. 2.

- (5) Étant donné que les premières recherches d'un repreneur n'ont pas eu de résultat positif, afin de faciliter l'adossment, les autorités françaises ont décidé de nationaliser le CFF. Le projet du gouvernement français, nommé «plan Arthuis» et communiqué à la Commission le 26 juillet 1996, envisagé avec la nationalisation, prévoyait de liquider ensuite le CFF et de créer un établissement public, la Caisse nationale du crédit foncier de France (CNCF). Le Crédit immobilier de France (CIF) aurait repris les agences du CFF et aurait récupéré la gestion de son portefeuille d'encours et une partie de ses salariés. La CNCF aurait été dotée à hauteur de 2,5-2,6 milliards de FRF de la part de l'État afin de reprendre l'intégralité des titres fonciers récupérés par la CDC et aurait été chargée d'assurer la sécurité de la dette du CFF, le recouvrement des prêts immobiliers, dans une perspective de liquidation à long terme d'environ dix ans. Suite au lancement, le 9 septembre 1996, d'une offre publique d'achat par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), pour le compte de l'État, la CDC détenait désormais 90,6 % du capital du CFF, le plan d'épargne du personnel du CFF, 1,3 %, la caisse de retraite des employés du CFF, 1,2 %, et autres actionnaires, 6,9 %. Vu les très fortes résistances du personnel envers le CIF, ce projet a été ensuite abandonné par le nouveau gouvernement, entré en fonction depuis juin 1996. À la place, une simple cession du CFF à un repreneur était prévue.
- (6) N'ayant pas reçu toutes les informations demandées, la Commission a envoyé une demande aux autorités françaises par lettre du 9 juillet 1997. Le ministre des finances a répondu le 17 octobre 1997, informant la Commission que la recherche d'un actionnaire de référence avait été confiée par le CFF, en accord avec l'État, à la banque Deutsche Morgan Grenfell qui avait préparé un dossier de présentation et envoyé des lettres et les mémorandums de présentation aux candidats potentiellement intéressés qui disposaient au minimum de 10 milliards de FRF de fonds propres consolidés. La transaction aurait porté sur les actions du CFF détenues par la CDC et, en priorité, sur le périmètre entier du CFF, mais il était également possible de soumettre des offres partielles ou conjointes avec des tiers de manière à aboutir quand même à une privatisation. La Commission a demandé par une lettre du 21 novembre 1997 des informations sur la procédure d'adossment annoncée et, notamment, le rapport de la Deutsche Morgan Grenfell. La Commission a pris connaissance du rapport le 18 décembre 1997 et, sur la base de l'analyse, a demandé des informations complémentaires par lettre du 26 janvier 1998 sur toute autre mesure éventuelle de soutien au CFF par l'État dans le cadre de la cession.
- (7) Selon la presse, plusieurs candidats intéressés au réseau commercial du CFF se sont manifestés pour reprendre l'établissement financier (on cite GE Capital, le groupe Azur-GMF, la Poste, les Caisses d'épargne ainsi que les sociétés américaines General Electric et General Motors). En particulier, la solution apparemment favorisée était de constituer un tour de table avec des participations minoritaires au capital du CFF autour d'un opérateur industriel disposant d'une très bonne notation. La consultation des documents financiers du groupe (*data rooms*) réservée aux plus sérieux candidats a eu lieu pendant la période allant du 19 janvier 1998 au 30 avril 1998. En septembre 1998, après plusieurs mois de négociations, le gouvernement français a mis fin aux discussions engagées avec le seul candidat à la reprise de l'établissement financier, le *consortium* américain GMAC-Bass. La raison de cette interruption des discussions est l'absence d'engagement, de la part du repreneur, de relever l'ensemble du CFF et l'importance des garanties demandées par GMAC-Bass. Selon la presse, en reprenant tout le bilan du CFF (à ce stade, environ 310 milliards de FRF) sans aucune garantie de l'État, GMAC-Bass craignait en effet de voir sa note financière abaissée par les agences de notation. Pour cette raison, les repreneurs ont demandé à l'État de diviser en deux le bilan du CFF et de garder à son compte tout l'encours d'obligations bénéficiant d'une garantie publique.
- (8) Suite à l'échec des discussions avec GMAC pour la reprise du CFF, par une lettre du 18 septembre 1998, le gouvernement français a annoncé à la Commission l'ouverture d'une nouvelle procédure en vue d'une solution définitive du cas CFF. Le nouveau plan envisagé, notifié à la Commission par un courrier du 24 décembre 1998, envoyé en version complète avec toutes les annexes techniques le 23 mars 1999, s'est déroulé en trois phases: restructuration financière, recapitalisation de la part de l'État par le biais de la CDC et ouverture d'une nouvelle procédure d'adossment de la banque.
- (9) Le 24 mars 1999, le gouvernement français annonçait la recapitalisation de la banque par l'État pour un montant de 1,85 milliard de FRF au maximum par le biais d'une avance actionnaire de la CDC, rémunérée à un taux de marché à court terme. En outre, les autorités françaises indiquaient vouloir procéder à l'adossment de la banque avant la fin de 1999. Notamment, par lettre du 11 mai 1999, le directeur du Trésor annonçait que la cession par la CDC de sa participation dans le CFF (90,5 % du capital et l'avance d'actionnaire de 1,85 milliard de FRF) serait réalisée dans le cadre d'une procédure ouverte, transparente et non discriminatoire, avec cahier des charges.

2. DESCRIPTION

2.1. Le Crédit foncier de France

- (10) Le Crédit foncier de France (CFF) est un groupe financier de taille moyenne. À la fin de 1994, il avait un total du bilan de 377 milliards de FRF et 3 400 salariés. Il était formé de 52 sociétés actives dans les domaines financier, de l'habitat social et de la promotion immobilière. Au réseau national de 145 points de vente permanents ou temporaires s'ajoutaient des filiales en France et à l'étranger (Royaume-Uni, Espagne, Italie, Pays-Bas).
- (11) Le CFF est une institution financière spécialisée, au sens de loi bancaire de 1984. Il est, à ce titre, chargé de diverses missions considérées par les autorités françaises comme ayant un caractère de service public, comme la distribution de certains prêts locatifs (prêts locatifs aidés: PLA), l'organisation du marché hypothécaire ou le

versement aux établissements de crédit des primes d'épargne-logement sur les plans et les comptes d'épargne-logement. La mission principale de service public du CFF prenait la forme de distribution des prêts aidés pour l'accession à la propriété pour l'achat de la résidence principale (PAP). L'Etat versait au CFF des subventions lui permettant de distribuer des prêts à des taux bonifiés. Dans ce secteur, le CFF assurait 75 % de la distribution et 100 % du financement. Cette mission a pris fin à compter du 1^{er} octobre 1995 à l'occasion de la réforme complète du financement de l'accession à la propriété.

- (12) Après la décision du gouvernement français d'abolir en octobre 1995 l'octroi de nouveaux PAP et la réforme du PLA en octobre 1996, la production totale de prêts du secteur aidé a chuté (- 85 % dans la période 1994-1996). Le CFF doit encore gérer l'encours existant des prêts aidés, qui se réduit au fur et à mesure des remboursements (réguliers ou anticipés). L'activité concurrentielle du CFF, qui est en général plus rentable mais plus risquée, était auparavant limitée et a pris de plus en plus de poids au cours des dernières années, afin de contrebalancer le déclin des missions d'intérêt public.
- (13) Jusqu'en 1994, la majorité du capital social du CFF était très dispersée dans le public (à hauteur de 59 %), le reste était sous le contrôle d'un groupe d'actionnaires institutionnels nationaux (comme la Caisse des dépôts et consignations, les Assurances générales de France et d'autres institutions, avec environ 15 % du capital) et étrangers (UBS Asset Management, Templeton Global Investors et d'autres institutions, avec environ 22 % du capital). Le personnel du CFF détenait environ 3 % du capital. Néanmoins l'établissement était contrôlé par l'Etat, qui nomme le gouverneur et les sous-gouverneurs du CFF. L'Etat est également représenté à l'assemblée des actionnaires et il nomme un des trois censeurs, dont la fonction est de veiller à la stricte exécution des statuts; il est, enfin, représenté par un commissaire du gouvernement adjoint. Le CFF est, par son statut juridique, soumis à des contrôles publics qui s'ajoutent à ceux qui sont habituels dans les sociétés anonymes faisant appel public à l'épargne et dans les établissements de crédit.

2.2. Description de l'intervention de l'Etat

- (14) À la différence des banques commerciales, le CFF n'a pas une activité traditionnelle de collecte des dépôts et se finance avec des emprunts obligataires sur les marchés nationaux et internationaux qui reçoivent une note de la part des plus importantes agences de notation interna-

tionales. La crise de l'immobilier des années 90, la suppression des prêts aidés PAP sur lesquels le CFF détenait le quasi-monopole et, surtout, les pertes enregistrées ou prévues ont provoqué la dégradation de ses notes à long terme de «Moody's» à «Baa1» et de «Standard & Poor's» (S & P) à A1 (?), ainsi que le renchérissement du coût de la collecte, jusqu'à rendre impossible le recours au marché de capitaux sans compromettre la rentabilité de l'établissement.

- (15) Au début de 1996, le refinancement de la banque a été assuré par une ligne de trésorerie de la CDC de 20 milliards de FRF, extensible à 25 milliards de FRF, pour une durée de dix-huit mois, qui permettait à la banque de surmonter la crise de liquidité. Les comptes pour l'exercice 1995 ont enregistré une perte colossale (10,8 milliards de FRF), due à 13,6 milliards de FRF de provisions liées, dans une large mesure, à la politique mal maîtrisée et sans un contrôle de risques suffisamment strict de l'activité de crédit au secteur foncier concurrentiel. Les capitaux propres du groupe étaient négatifs de 2,4 milliards de FRF. L'assemblée générale extraordinaire du 28 juin 1996 a réduit le capital social à 943 milliards de FRF par réduction de la valeur nominale des actions de 200 à 25 FRF.
- (16) Le ratio réglementaire de solvabilité ayant chuté à 0,5 %, la survie de l'établissement a été assurée par l'Etat même, qui est intervenu pour garantir la dette et la solvabilité future du CFF. En particulier, les mesures d'aides envisagées par l'Etat français étaient les suivantes:
- 1) une ligne de crédit de la part de la Caisse des dépôts et consignations (100 % publique) de 20 milliards de FRF extensible à 25 milliards et d'une durée de dix-huit mois;
 - 2) une garantie publique afin que toutes les échéances, principal et intérêts, de la dette du CFF représentée par un titre soient honorées;
 - 3) l'engagement de l'Etat à prendre toute disposition nécessaire pour que le CFF puisse continuer à exercer ses métiers dans le respect des règles prudentielles en vigueur.

3. OBSERVATIONS DES INTERESSÉS

- (17) Dans le cadre de la présente procédure, aucun commentaire n'a été soumis par d'autres parties intéressées à la Commission dans le délai prévu.

4. COMMENTAIRES DE LA FRANCE

- (18) En ce qui concerne les conditions du prêt octroyé par la CDC au CFF, les autorités françaises ont soumis plusieurs arguments visant à démontrer que l'intervention avait une nature temporaire et d'urgence et que les conditions du prêt de la CDC avaient un caractère dissuasif, au regard de leur durée limitée et compte tenu de la progressivité des taux.

(²) L'échelle de notation de l'agence de notation Standard & Poor's est la suivante: AAA: capacité à rembourser extrêmement forte; AA: capacité très forte; A: capacité forte, mais sensibilité aux aléas économiques; BBB: capacité suffisante, mais avec une grande sensibilité aux aléas économiques; BB et B: caractère spéculatif et incertitude de paiement; CCC, CC et C: créances douteuses; D: déjà en défaut de paiement. L'échelle de Moody's pour les risques «investment grade» est la suivante: Aaa, Aa1, Aa2, Aa3, A1, A2, A3, Baa1, Baa2. Les deux échelles de notation ne sont pas comparables terme à terme.

(19) Eu égard à sa durée, les autorités ont souligné que le prêt a été remboursé totalement et définitivement huit mois après son octroi. En ce qui concerne les garanties du prêt, la sélection des prêts à des collectivités locales apportés en garantie ⁽³⁾ à la CDC a été constituée par les prêts de plus de deux ans de bonne qualité, c'est-à-dire ne comportant ni arriérés ni risques de contentieux, pour un montant de 27,8 milliards de FRF. Enfin, en ce qui concerne le taux, la marge moyenne effective ressortait à 31 points de base, passant de 27 points de base en février à 41 points de base sur août. Elle se situait donc à des niveaux supérieurs à ceux constatés sur le marché interbancaire.

(20) Les autorités françaises ont affirmé que l'engagement du ministre de l'économie et des finances du 29 avril 1996, rappelé dans le communiqué du 26 juillet 1996, selon lequel toutes les échéances de la dette du CFF seraient honorées n'avait pas une valeur juridique équivalant à une réelle garantie étatique. Non seulement il manquait une définition précise de ses modalités techniques et juridiques, mais, même s'il y avait eu une garantie formelle de l'État, un engagement pareil aurait dû passer par une loi de finances. Par conséquent, il s'agirait plutôt d'un engagement politique à suivre la situation du CFF et à rassurer les marchés financiers.

(21) De plus, les autorités françaises ont affirmé que seulement une partie des emprunts obligatoires — c'est-à-dire les emprunts en devises émis avant le 1^{er} janvier 1991 — bénéficient d'une garantie formelle de l'État. Cette garantie avait été accordée au cours des années 70 aux emprunts des entreprises publiques et institutions financières spécialisées afin d'assurer le financement de la balance des paiements dans un contexte d'inflation élevée et de contrôle des changes. Elle a été annulée par le gouvernement français depuis le 18 janvier 1991 suite aux améliorations de la maîtrise de l'inflation et à la stabilité du franc français; par conséquent, les emprunts du CFF émis après le 18 janvier 1991 ont été émis sans garantie formelle de l'État ou d'un établissement public.

(22) Enfin, en référence aux garanties de l'État sur les actifs du CFF, la garantie publique sur ses prêts hypothécaires dans le secteur du financement du logement est prévue par une loi du 31 décembre 1950: les conditions de cette garantie sont définies conventionnellement entre l'État et le CFF selon un mécanisme qui assure le caractère limité de la garantie de l'État — portant exclusivement sur 50 % de la valeur de l'immeuble hypothéqué (60 % depuis 1991) — et son exercice seulement en cas d'insuffisance de la somme nette résultant de l'action hypothécaire visant à couvrir la créance normalement à la charge de l'emprunteur. La convention assure égale-

ment depuis 1991 un «intéressement» du CFF au fonctionnement optimal du fonds de garantie des prêts aidés.

(23) Par une lettre du 16 avril 1999, la Commission a demandé aux autorités françaises des éclaircissements sur les raisons qui ont conduit la Commission bancaire à ne pas demander une prompte reconstitution des fonds propres du CFF. Les autorités françaises ont répondu, dans leur courrier du 30 avril 1999, qu'elles n'avaient pas connaissance des motivations de la décision de la Commission bancaire, mais qu'elles estimaient que l'organisme de contrôle pourrait avoir préféré la recherche active d'un repreneur combinée avec le redressement de l'établissement plutôt que sa liquidation.

5. APPRÉCIATION DES MESURES D'AIDE VISÉES

5.1. Caractère d'aide d'État des mesures visées

(24) Dans son évaluation des interventions financières des États membres, la Commission applique «le principe de l'investisseur privé dans une économie de marché», comme indiqué dans sa communication ⁽⁴⁾ sur les entreprises publiques. Cette communication énonce qu'il y a présence d'aide dans une opération si un investisseur privé, agissant dans les conditions normales d'économie de marché, n'aurait pas entrepris l'opération en question.

5.1.1. La ligne de crédit de la CDC

(25) Selon les termes d'un protocole signé le 23 janvier 1996, la CDC a accordé, jusqu'au 31 mars 1997, une facilité de trésorerie sous la forme d'une ouverture de crédit renouvelable, garantie par cession des prêts sur les collectivités locales. La ligne de crédit de 20 milliards de FRF, extensible à 25 milliards de FRF et d'une durée de dix-huit mois accordée par la CDC a été utilisée pour un montant moyen de 7,9 milliards de FRF entre le 31 janvier et le 30 août 1996, avec un tirage maximal s'élevant à 12,4 milliards de FRF réalisé le 2 avril 1996, date à laquelle elle a été remboursée. En ce qui concerne les conditions dont était assortie cette ligne de trésorerie, la marge moyenne effective ressortait à 0,31 point de base sur le taux interbancaire de référence indiqué dans les conditions du prêt, passant de 0,27 point de base en février à 0,41 point de base en août 1996.

(26) La ligne de crédit visait à soutenir la liquidité du CFF dans une phase de transition dans laquelle celui-ci était incapable d'emprunter sur les marchés financiers à des conditions commerciales normales. Notamment, depuis le début de 1996 et au cours de la deuxième semaine de janvier 1996, les émissions obligataires du CFF à dix ans étaient cotées au second marché avec un écart de rendement record de presque 200 points de base (soit 2 points d'intérêt) au-dessus des rendements des emprunts de l'État de la même durée. Face à la dégradation de la situation financière du CFF, seul l'État, sans être actionnaire direct et par le biais de la CDC — qui, ainsi qu'il convient de le rappeler, est un établissement financier public ayant à l'époque une participation d'environ 4 % dans le CFF — a apporté son soutien au CFF, les actionnaires privés refusant à ce stade tout soutien.

⁽³⁾ Par le CFF en «securities» sur son prêt.

⁽⁴⁾ Communication de la Commission aux États membres sur l'application des articles 92 et 93 du traité CEE et de l'article 5 de la directive 80/723/CEE de la Commission aux entreprises publiques du secteur manufacturier (JO C 307 du 13.11.1993, p. 2).

(27) Afin d'évaluer si la ligne de trésorerie accordée par la CDC doit être considérée comme une aide d'État, il convient de la comparer avec les autres prêts normalement octroyés sur le marché par les établissements bancaires. Notamment, il convient de vérifier:

- a) si d'autres établissements privés auraient accordé la ligne de crédit et
- b) si les conditions (la durée, le taux et les garanties) auxquelles le prêt a été accordé étaient en ligne avec les conditions prévalant sur le marché.

En évaluant ces éléments, il convient de considérer également les conditions particulières liées au contexte de l'octroi de la ligne de crédit et, en particulier, la situation financière dans laquelle le CFF était au début de 1996.

(28) Si l'on considère la situation dans laquelle le CFF se trouvait à l'époque, il convient d'abord de rappeler que — vu la dépendance du CFF à l'égard des marchés de capitaux pour financer ses activités —, pour déterminer le taux passif de ses emprunts, la banque était également dépendante des évaluations des agences de notation sur sa solidité financière. Les agences avaient commencé à dégrader la note du CFF en 1993, mais la situation s'est aggravée en 1995 quand Moody's a donné au CFF une note de solidité financière incertaine. Cette note a été révisée à la baisse en janvier 1996 («E +») pour souligner une «solidité financière très faible». Toutefois, la note à long terme, qui est la plus importante car elle tient compte non seulement de la solidité financière, mais aussi de toute forme de soutien et de protection de la part d'autres acteurs (notamment de la part des pouvoirs publics), est restée à un niveau proportionnellement plus élevé («Baa1»). Cela démontre que le marché escomptait un soutien de l'État au CFF.

(29) Le fait qu'un établissement tombe sous l'influence dominante et la protection de l'État, comme dans le cas du CFF, se traduit par une évolution anormale de son «rating». Bien que certains établissements se trouvent en situation de grave difficulté financière et économique, on observe que, lorsque l'État maintient une forme de contrôle sur ces entreprises, le «rating» de leurs emprunts ne se détériore pas. Pour souligner ce phénomène, l'agence Moody's a développé le «rating» de solidité financière, qui est une évaluation de la force financière intrinsèque, c'est-à-dire sans considérer aucun soutien potentiel extérieur, d'un établissement (5). L'évolution des «ratings» du CFF est exemplaire de ce phénomène. Le «rating» de solidité financière de la banque a été réduit par Moody's, du 30 août 1995 au 1^{er} mai 1996, de C + à E (la valeur la plus basse possible) malgré l'intervention de l'État au soutien de la banque entre janvier et avril 1996. Par contre, l'agence ne modifiait pas le «rating» sur

la dette à long terme du CFF établi au niveau de Baa1 au début de 1996 et se limitait à changer sa perspective de négative à positive après les déclarations du gouvernement de fin avril.

(30) Dans le cadre de la procédure, la Commission a évalué les informations fournies par les autorités françaises et, notamment, les observations fournies sur la durée, les garanties et les taux de la ligne de trésorerie.

(31) La Commission a constaté que le CFF a limité l'usage de l'ouverture de crédit à huit mois seulement en raison de ses conditions, qui prévoyaient des pénalisations décourageant son utilisation au-dessus du minimum nécessaire, par la majoration du taux de base variable selon l'étalement des tirages (6). Le CFF a profité de cette période de répit pour trouver rapidement des solutions au problème de son endettement sur le marché et améliorer sa gestion actif-passif. Le prêt a donc soutenu l'établissement en difficulté dans un moment critique de sa restructuration financière, pour une durée et un montant limités.

(32) En ce qui concerne les garanties sur le prêt, la Commission avait demandé des renseignements supplémentaires afin de lui permettre de mieux vérifier la sécurité des prêts aux collectivités territoriales accordés par le CFF et apportés en garantie en faveur de la CDC. La Commission a pu vérifier que la valeur totale des crédits en garantie était supérieure au montant total du prêt de la CDC (7) et que la cession n'a pris en compte que les prêts à des collectivités locales métropolitaines de plus de deux ans ne comportant ni arriérés ni risques contentieux.

(33) La garantie offerte à la CDC est cohérente avec la pratique bancaire courante et la diligence contractuelle normale. En général, dans la pratique bancaire, on demande d'apporter en garantie un montant de crédits de valeur supérieure à celle du prêt: l'écart entre les deux valeurs comprend également une garantie supplémentaire en faveur du créancier pour le risque statistique d'une satisfaction incomplète. En outre, plus le prêt présente d'éléments de risque, plus les garanties données doivent être aisément et certainement mobilisables. Compte tenu de leur qualité élevée, les actifs donnés en garantie par le CFF à la CDC peuvent être considérés comme une garantie proportionnée, malgré le risque particulièrement élevé normalement lié à un prêt en faveur d'un établissement en difficulté, comme l'était à ce moment-là le CFF.

(34) S'agissant des taux appliqués par la CDC pour le prêt en question, la Commission constate que des «spreads» sur le taux moyen du marché interbancaire français ont été demandés au CFF. Ce taux est réservé aux intermédiaires qui présentent le meilleur risque. L'ampleur du «spread», déterminé en cohérence avec le degré de risque du preneur, la présence de pénalisations liées à l'ampleur du tirage et la durée de la ligne de crédit sont les éléments

(6) En moyenne, les taux applicables étaient les suivants: TIOP (taux moyen interbancaire offert à Paris): + 0,25 % pour les tirages intervenant avant le 3 juin 1996; TIOP: + 0,40 % pour les tirages intervenant entre le 3 juin et le 1^{er} octobre 1996; TIOP: + 0,675 % pour les tirages intervenants entre le 1^{er} octobre 1996 et le 31 mars 1997.

(7) Le surdimensionnement net dans le secteur des crédits aux collectivités locales était de 27,8 milliards de FRF au 31 décembre 1995 hors créances douteuses et arriérés sur un encours total de 37,6 milliards de FRF à cette date.

(5) Voir la publication «Moody's assigns bank financial strength ratings to 540 banks», Moody's, New York, septembre 1995.

d'évaluation pour établir si les conditions contractuelles liées aux taux demandés au CFF peuvent être considérées comme conformes avec la pratique bancaire ou si elles contiennent, au contraire, des éléments de faveur et, éventuellement, ne pourraient pas être acceptées comme compatibles avec les règles de la concurrence. En considérant que, en raison du «spread» appliqué, le coût total pour le CFF a été supérieur d'environ 2 milliards de FRF à ce qui aurait été payé avec l'application du taux de référence interbancaire, que les conditions contractuelles du prêt prévoyaient des pénalisations visant à éviter la transformation de facto de la ligne de trésorerie dans un financement à long terme, on peut considérer que les conditions de taux appliquées aux CFF étaient conformes à la pratique bancaire.

- (35) En conclusion, la Commission a pu vérifier que les conditions liées à la ligne de crédit donnée par la CDC au CFF étaient conformes à la pratique bancaire pour un prêt de la catégorie de risque analogue à celle que le CFF avait en janvier 1996 et avaient des mécanismes de pénalités visant à pousser l'établissement à chercher rapidement d'autres sources de financement moins coûteuses ou permettant de résoudre le déséquilibre de liquidité aussi tôt que possible, notamment par le biais de la cession de créances sur son portefeuille des prêts aux collectivités locales. Sur cette base, la ligne de trésorerie ne constitue pas une aide.

5.1.2. La garantie étatique sur les dettes du CFF

- (36) Le 29 avril 1996, les autorités françaises annonçaient que le CFF venait d'arrêter une perte de 10,8 milliards de FRF pour l'année 1995, ce qui provoquait une détérioration gravissime de sa situation, avec plus de 2 milliards de fonds propres négatifs. Le même jour, le ministre de l'économie et des finances, dans son communiqué, indiquait que l'État s'était engagé à ce que toutes les échéances, principal et intérêts, de la dette du CFF représentées par un titre soient honorées. À l'époque, la garantie couvrait environ 260 milliards de FRF d'emprunts du CFF.
- (37) La garantie était confirmée quelques mois plus tard. Dans le communiqué du 26 juillet 1996, le ministre indiquait encore que «la situation de l'établissement conduit, en conséquence, l'État à intervenir, conformément aux engagements pris le 29 avril dernier, dans le respect de l'intérêt des finances publiques, du personnel du Crédit foncier de France, des détenteurs d'actions et d'obligations de celui-ci et de la place de Paris». Étant adressée au public, la déclaration du ministre voulait donc rassurer les contreparties du CFF, préoccupées par les graves difficultés financières de leur débiteur, sur la qualité de sa dette, contreparties qui, étant donné que le

CFF était également fortement présent sur les marchés internationaux, étaient dans une large mesure des investisseurs étrangers. Néanmoins, la déclaration du ministre de l'économie et des finances ne prévoyait ni la définition des limites temporelles ou du montant garanti ni la fixation d'une quelconque rémunération pour son octroi.

- (38) En estimant que la garantie de l'État mise en place pour l'ensemble de la dette du CFF pouvait constituer une aide à la restructuration, la Commission avait demandé des renseignements supplémentaires sur les garanties publiques ou toute autre protection de l'État dont bénéficie le CFF.
- (39) La Commission a évalué les observations des autorités françaises en ce qui concerne la garantie sur le passif de l'établissement; toutefois, elle estime que la déclaration ministérielle ne peut pas être considérée — comme suggéré par les autorités françaises — comme un engagement politique pur et simple et non juridique. Les arguments fournis sous-estiment la portée substantielle d'une telle déclaration du ministre responsable des affaires économiques et financières.
- (40) En considérant non seulement les buts recherchés, mais — comme souligné par la Cour de justice — principalement les effets⁽⁸⁾ des mesures de soutien de l'État, il faut conclure que, en rassurant les créanciers sur la qualité de leurs crédits, la déclaration en question a eu pour effet d'éviter la demande de remboursement de titres CFF dans une période de grave crise de liquidités, où l'établissement n'était pas capable de se financer sur le marché à des conditions normales. La Commission considère qu'elle a eu, de plus, les effets suivants: premièrement, d'éviter que le CFF ne doive utiliser la ligne de crédit auprès de la CDC pour ses opérations extraordinaires résultant d'une possible demande de remboursement des crédits par des créanciers préoccupés de la situation financière de la banque, soustrayant ainsi des fonds qui n'avaient pas pu être alloués à l'assainissement économique et financier de l'établissement; deuxièmement, de permettre au management de la banque de développer et, ensuite, de réaliser le plan de restructuration dans une perspective de long terme compte tenu de la tranquillité donnée par le soutien de l'État; enfin, de permettre au CFF d'obtenir l'autorisation de la Commission bancaire de continuer à mener ses activités malgré le ratio de solvabilité insuffisant.
- (41) Il convient de rappeler que la Commission bancaire a permis au CFF d'opérer pour une longue période avec un ratio de solvabilité bien au-dessous de celui qui est prévu par les règles prudentielles communautaires. Bien que le gouvernement se soit engagé à faire remonter le ratio au niveau réglementaire, l'intervention publique effective n'a été annoncée qu'au mois de mars 1999. Il est très probable que, pour autoriser la continuation de l'activité du CFF au dehors des règles prudentielles, la Commission bancaire n'avait pas jugé la prochaine reconstitution du capital par le gouvernement comme suffisante, mais qu'elle a vérifié que, dans le cas où la situation difficile du CFF s'aggraverait encore, la garantie de l'État annoncée par le ministre serait mobilisée.

⁽⁸⁾ Selon la Cour de justice, l'article 87, paragraphe 1, du traité ne fait pas des distinctions entre les interventions étatiques, mais définit les aides en fonction de leurs effets: voir, notamment, l'affaire C-241/94, République française contre Commission, arrêt rendu le 26 septembre 1996, Recueil 96, p. I-4551.

- (42) Une confirmation indirecte de l'embaras de la Commission bancaire relatif à l'incertitude de la recapitalisation du CFF par l'État vient du fait que, apparemment, la Commission bancaire aurait, en 1997, invité la CDC, qui, depuis l'offre publique d'achat de la fin 1996, détenait plus de 90 % du capital du CFF, à recapitaliser le CFF pour assurer le respect des ratios prudentiels. La CDC aurait toutefois répondu que son intervention en faveur du CFF était limitée à la concession de la ligne de trésorerie et qu'elle détenait le contrôle du CFF seulement pour le compte de l'État, et a donc refusé de lui apporter les nouvelles ressources en fonds propres requises.
- (43) Même si l'engagement de l'État ne prévoyait pas une définition formelle de ses modalités techniques, il a néanmoins été suivi par des actions concrètes de soutien du CFF par l'État, qui a formellement placé l'établissement sous son contrôle par le biais de la CDC. Après la déclaration du 29 avril 1996 et sa confirmation du 26 juillet 1996, la CDC, qui avait déjà fourni en janvier 1996 le prêt d'urgence au CFF, achetait sur le marché en octobre 1996, pour le compte de l'État, 90,6 % de l'établissement à un prix qui, à ce moment-là, était très supérieur au prix de marché: jusqu'au moment du lancement de l'offre publique d'achat pour 70 FRF par action, la cotation du titre CFF avait oscillé entre 29 et 40 FRF, tandis qu'un repreneur était recherché pour la société. Le passage du contrôle du CFF à l'établissement bancaire du Trésor, bien que temporaire en vue d'une future cession à un repreneur, a donc confirmé au public la volonté de l'État d'assurer la survie de l'établissement.
- (44) La Commission considère que la déclaration du ministre d'avril 1996, même si elle n'a pas été formalisée juridiquement, a néanmoins eu des effets substantiels et doit donc être considérée comme équivalente à une garantie et évaluée à la lumière du critère de l'investisseur privé dans une économie de marché, comme indiqué par la Commission dans sa communication du 13 novembre 1993 adressée aux États membres ⁽⁹⁾.
- (45) L'application du critère de l'investisseur privé dans une économie de marché aux garanties d'État par la Commission doit être faite en évaluant la présence d'aides, en comparant les conditions de la garantie avec celles que le bénéficiaire aurait obtenues sur le marché au moment où la décision de soutien a été prise et qui, normalement, dépendent de l'évaluation de la situation financière de la société bénéficiaire et de son développement futur. En particulier, dans le cas où le soutien d'État est apporté par l'octroi d'une garantie, il convient de vérifier si sa mobilisation n'est pas subordonnée à des conditions spécifiques. Il y a, en particulier, présence d'un élément d'aide quand la garantie couvre des dettes d'une entreprise et qu'il n'y a pas de limites, ni temporelles ni quantitatives, à son usage par le bénéficiaire et/ou si la rémunération n'est pas conforme aux conditions pratiquées sur le marché pour les opérations similaires.
- (46) Dans le cas d'espèce, la Commission remarque le caractère illimité de la garantie de l'État à la fois dans le temps et quant à son montant ainsi que l'absence d'une quelconque rémunération de cette garantie. La déclaration générale du ministre couvrait tout le passif de l'établissement représenté par des titres, sans spécifier ni leur nature ni leur montant; on ne disposait notamment d'aucun éclaircissement sur le fait de savoir s'il sagissait des seules dettes représentées par un titre ou également d'autres dettes, comme les dettes subordonnées.
- (47) Le cas échéant, la garantie que toutes les échéances de la dette du CFF soient honorées aurait couvert les différents types de dettes. S'il s'agissait des seules «dettes représentées par un titre» du bilan 1995, elle porterait sur presque 268 milliards de FRF, sinon, il faut considérer en plus les emprunts subordonnés et les titres subordonnés pour 9,2 milliards de FRF. Toutefois, sur la base des éclaircissements sur l'existence du mécanisme des adossements statutaires donnés par les autorités françaises, dans la détermination du montant de l'aide d'État, la Commission considère que la garantie publique ne couvre pas le montant nominal de la totalité de la dette du CFF représentée par des titres. En effet, le statut particulier des sociétés de crédit foncier prévoit que les prêts distribués par l'établissement bénéficient d'un privilège spécial, défini par la loi du 28 février 1852 et confirmé par la loi du 4 janvier 1993, qui fixe un lien entre financements et prêts, lien selon lequel l'encours de prêts statutaires doit toujours être au moins égal à celui de financements garantis. Dans le cas contraire, une société de crédit foncier doit procéder au rachat de ses obligations afin de respecter cette contrainte. Les créances provenant des prêts sont affectées dans une certaine mesure par la valeur des immeubles sur lesquels les créanciers ont une hypothèque de premier rang: le montant des prêts fonciers a un montant à l'origine au plus égal à 62 % de la valeur des biens ou bénéficiant alternativement soit de la garantie d'une collectivité publique, soit d'un mécanisme réglementaire spécifique. Vu le mécanisme décrit, donc, pour les obligations foncières, la garantie de l'État serait supplémentaire par rapport au privilège spécial sur les immeubles ou à la garantie d'une collectivité publique qui améliore le niveau de liquidité des créances du CFF. Les créanciers du CFF sont ainsi rassurés sur le remboursement à l'échéance de leurs crédits, sans la contrainte de devoir agir juridiquement pour faire jouer la garantie hypothécaire. Par ailleurs, si l'État est appelé à honorer la garantie, il aura, en vertu du privilège hypothécaire, une probabilité élevée de récupérer une bonne partie de la somme payée. Tel n'est pas le cas des dettes subordonnées chiffrées ci-dessus qui, par leur nature, ne bénéficient d'aucun privilège et ont un degré de récupérabilité à peine supérieur à celui des capitaux propres.

⁽⁹⁾ Voir note 4 de bas de page.

- (48) En conclusion, en ce qui concerne les conditions de la garantie, il convient d'observer qu'il n'y avait ni de fixation de terme à sa durée ni de quelconque rémunération ou contrepartie pour l'État. En outre, comme déjà souligné ci-dessus, au moment où la garantie a été octroyée, la situation de l'établissement était tellement grave qu'elle ne permettait pas d'octroyer une garantie à des conditions comparables par un investisseur privé en économie de marché: seul l'État était disposé à fournir un soutien. La garantie publique est donc une aide d'État. Elle a permis à l'établissement de continuer à exercer son activité pour presque trois ans à des conditions qui, normalement, auraient empêché d'octroyer à tout autre établissement la même autorisation d'exercer l'activité bancaire et financière.
- (49) En ce qui concerne la détermination de l'aide, on peut estimer le prix que le CFF aurait dû payer s'il avait dû acheter la garantie sur le marché. Il convient pour cela d'estimer la probabilité de remboursement d'un instrument financier (prêt, obligation, garantie) ayant des caractéristiques similaires à la garantie publique donnée au CFF et, notamment, une durée illimitée, la probabilité de récupération des prêts hypothécaires ainsi que la probabilité théorique de faillite des établissements ayant un «rating» tel que celui du CFF lors de la concession de la garantie (Moody's Baa1; S & P A1). Cette probabilité, en combinaison avec les éléments décrits ci-dessus, permet de calculer la prime («spread») sur le taux sans risque demandé sur un produit bancaire ayant les caractéristiques de la garantie en question. Cela permet de déterminer à 14,6 milliards de FRF la rémunération que l'État aurait dû demander pour l'intervention en question.
- (50) La garantie de l'État sur la dette du CFF constitue aussi une mesure de soutien indirect pour les créanciers de la banque. Après la décision de l'État de garantir tous les emprunts du CFF, les créanciers ont vu augmenter la valeur de leurs crédits en raison de la sécurité supérieure de remboursement résultant de la garantie publique. La grande majorité des emprunts du CFF est représentée par des obligations dont la propriété est anonyme et dont le transfert ne demande pas une forme écrite.

5.1.3. *L'engagement de l'État sur le respect de normes prudentielles de la part du CFF*

- (51) Dans le même communiqué de presse du ministre de l'économie et des finances du 29 avril 1996, à côté de l'engagement public sur le passif de l'établissement, figurait également un autre engagement de l'État français sur le respect de normes prudentielles de la part du CFF. Comme déjà souligné à propos de l'engagement sur les dettes, il s'agissait d'une déclaration qui visait à rassurer les contreparties du CFF. En particulier, dans ce cas, le but était de donner confiance aux salariés de l'établissement préoccupés de son futur et qui, le 22 mars 1996, avaient déjà exercé le droit d'alerte prévu par la loi du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention des défaillances d'entreprises.
- (52) Toutefois, étant donné que la dotation de fonds propres suffisants est la condition fondamentale et nécessaire pour la poursuite de l'activité bancaire, la déclaration du ministre impliquait la déclaration de disponibilité à fournir les ressources patrimoniales nécessaires à la survie et à la viabilité de l'établissement. Au moment de la déclaration ministérielle, le besoin de fonds propres du CFF était important: les pertes importantes avaient porté le ratio de solvabilité à 0,5 %. Au moment de l'ouverture de la procédure de l'article 88, paragraphe 2, du traité, la quantification de cette intervention publique éventuelle était impossible faute d'informations suffisantes; la presse avait parlé à l'époque d'un besoin minimal en fonds propres durs de 8 milliards de FRF pour parvenir à un ratio de 8 %.
- (53) En vertu de la directive 89/647/CEE du Conseil du 18 décembre 1989 relative à un ratio de solvabilité des établissements de crédit ⁽¹⁰⁾ modifiée en dernier lieu par la directive 92/30/CEE ⁽¹¹⁾, les autorités de surveillance bancaire doivent faire en sorte qu'une banque dont le ratio de solvabilité tombe en dessous de 8 % prenne les mesures nécessaires pour reconstituer le niveau adéquat aussi rapidement que possible, par recapitalisation ou par diminution de ses engagements, faute de quoi sa licence bancaire lui sera retirée et elle devra cesser son activité. Comme déjà souligné dans les autres décisions de la Commission dans des affaires bancaires, ces opérations de recapitalisation constituent des aides si elles ne sont pas consenties par l'État actionnaire à des conditions normales de marché, même si elles sont inférieures aux coûts éventuels de liquidation de l'établissement aidé. L'exigence de solvabilité minimale constitue un des critères de viabilité d'une banque et assure en même temps l'égalité de conditions de concurrence puisque, en théorie, les banques peuvent toujours diminuer leurs engagements pour respecter la contrainte de solvabilité, plutôt que d'augmenter leurs fonds propres.

⁽¹⁰⁾ JO L 336 du 30.12.1989, p. 14.

⁽¹¹⁾ JO L 110 du 28.4.1992, p. 52.

- (54) L'option de la liquidation étant toujours ouverte, une telle recapitalisation constitue une aide si elle n'est pas consentie à des conditions normales, acceptables en termes de rémunération pour un investisseur privé. En comparant l'action de l'État et celle d'un investisseur en économie de marché, l'évaluation du montant de l'aide doit se baser sur la comparaison entre le coût de l'opération et sa valeur correctement actualisée.
- (55) Depuis 1996, même avec le recours à des opérations comptables et à la cession d'actifs immobiliers, il n'a pas été possible pour le CFF d'aboutir au respect de dispositions prudentielles sans des mesures de recapitalisation. Par un courrier du 24 mars 1999, le ministre de l'économie et des finances a informé la Commission que, sur la base de l'arrêté des comptes pour l'exercice 1998, le montant de la recapitalisation avait été arrêté à 1,85 milliard de FRF. La recapitalisation serait réalisée par une avance d'actionnaire de la CDC, rémunérée à un taux de marché à court terme. Au moment de la cession du CFF, cette avance serait reprise, puis consolidée en capital par le repreneur. Toutefois, un montant de la recapitalisation limité à 1,85 milliard de FRF anticipe et suppose une déconsolidation de la filiale Crédit logement (ci-après dénommée «le CLog») non encore réalisée et le respect de l'objectif exprimé par la Commission bancaire d'un ratio dur «Tier 1» pour le CFF d'au moins 6 %.
- (56) Le développement de l'activité du CLog due à une reprise du marché du logement, combiné avec le fort développement du secteur des prêts avec caution, a provoqué une forte augmentation des encours pondérés du CLog que le CFF, compte tenu du niveau de sa participation (71 %), consolide globalement dans ses comptes. Les crédits du CLog sont économiquement plus risqués et, donc, font l'objet d'une pondération prudentielle plus élevée requérant un besoin accru de fonds propres pour le CFF. Dans leur lettre du 24 décembre 1998, les autorités françaises informaient la Commission de l'engagement de discussions avec les autres actionnaires du CLog sur une réduction de la participation du CFF dans le CLog de 71 % à moins de 20 % afin d'alléger au cours des prochains mois la charge en fonds propres supportée par le CFF⁽¹²⁾. Sur la base des informations données par les autorités françaises, la Commission estime que les besoins en fonds propres du CFF se situent dans une fourchette de 1,357 milliard de FRF à 5,914 milliards de FRF selon les diverses hypothèses de ratio dur demandé par la Commission bancaire et le niveau de la participation dans le CLog qui sera retenue.

Tableau 1 — Besoins en capitaux du Crédit foncier de France

(en millions de FRF)

	Participation dans le Crédit logement				
	71 %	51 %	20 %	10 %	0 %
Tier 1	71 %	51 %	20 %	10 %	0 %
	(inchangé)				
Ratio noyau dur 4 %	1 849	1 321	1 646	1 357	1 357
Ratio noyau dur 5 %	3 857	3 329	1 646	1 357	1 357
Ratio noyau dur 6 %	5 914	5 385	1 801	1 801	1 801

Source: Autorités françaises.

- (57) Sur la base des informations disponibles, la Commission conclut que l'engagement de l'État en vue du respect des dispositions prudentielles est une aide dont la compatibilité doit être évaluée en fonction des mesures de restructuration du CFF. La Commission base l'évaluation de l'aide sur l'hypothèse d'une augmentation de capital limitée à 1,85 milliard de FRF (1,4 milliard de FRF actualisés en 1996), telle que notifiée par les autorités françaises, en supposant que la réduction de participation du CFF dans le CLog sera suffisante à cette fin (voir tableau 1).

⁽¹²⁾ Le ratio de solvabilité prend en compte au dénominateur les actifs pondérés par le niveau du risque.

- (58) En conclusion, l'aide totale octroyée au CFF se chiffre à 16 milliards de FRF selon le récapitulatif suivant.

Tableau 2 — Sommaire des aides (actualisées au 31 décembre 1996)

<i>(en milliards de FRF)</i>	
Mesures visées	Ampleur de l'aide
Aides à la restructuration	
— Garantie de l'État	14,6
— Fonds propres	1,4
Total	16,0

5.2. Affectation des échanges entre les États membres

- (59) La libéralisation des services financiers et l'intégration des marchés financiers ont pour effet de rendre les échanges intracommunautaires de plus en plus sensibles à des distorsions de la concurrence.

5.2.1. Distorsion de la concurrence

- (60) L'aide octroyée à un groupe bancaire comme le CFF, fournissant des prêts et d'autres services financiers aux entreprises et collectant des dépôts auprès d'une vaste clientèle, est susceptible de fausser la concurrence avec d'autres établissements de crédit. Les aides aux institutions les plus fragiles jouent un rôle néfaste et contribuent aux pressions à la baisse des marges du secteur. Les aides représentent une prime à l'inefficacité et vont à l'encontre de la discipline du marché. La protection de l'État, prêt à intervenir en cas de difficultés des établissements de crédit, élimine pour les créanciers l'incitation à contrôler le comportement de leurs débiteurs. Les établissements ne sont plus soumis au contrôle et à la sanction des marchés. Une telle protection n'est pas seulement induite et excessive, mais elle a aussi pour conséquence d'inciter à une mauvaise gestion des établissements de crédit.
- (61) Eu égard notamment à la collecte des ressources à employer, domaine où le degré de concurrence est aussi également élevé, la distorsion de la concurrence provoquée par l'aide a été notable, le CFF étant un emprunteur assez important sur les marchés financiers internationaux. La garantie publique octroyée a donné au CFF un avantage compétitif important dans ce secteur.

5.2.2. Affectation des échanges entre les États membres

- (62) Il convient de rappeler que, bien qu'en principe les banques puissent offrir leurs services librement et sans des limitations transfrontalières, services principalement basés sur les activités de collecte de dépôts et octroi de prêts, elles trouvent des obstacles à leur expansion à l'étranger.
- (63) Ces obstacles sont souvent liés à l'enracinement local des banques nationales, qui rend l'entrée sur le marché plus coûteuse pour les concurrents étrangers. Étant donné que l'achèvement du marché unique a ouvert la possibilité aux banques d'offrir leurs services dans les autres États membres, toute aide octroyée à une banque, internationale ou nationale, est susceptible d'entraver ces possibilités.
- (64) Les aides qui ont pour objet de permettre la survie de banques, même locales, qui autrement auraient été éliminées du marché en raison de leur moindre rentabilité et de leur faible capacité compétitive risquent donc de fausser la concurrence au niveau communautaire, puisqu'elles rendent plus difficile l'entrée des banques étrangères sur le marché français.
- (65) Sans les aides en question, le CFF aurait probablement dû être liquidé. Dans une telle éventualité, les actifs du CFF auraient pu faire l'objet d'un rachat de la part des concurrents étrangers qui veulent acquérir une présence commerciale significative en France. La clientèle du CFF aurait dû s'adresser à une autre banque, éventuellement provenant d'un autre État membre.
- (66) Par conséquent, il faut considérer que les aides en faveur du CFF tombent sous le coup de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE, parce qu'elles faussent la concurrence dans une mesure susceptible d'affecter les échanges intracommunautaires.

5.3. Examen de la compatibilité des aides au Crédit foncier avec le traité

- (67) Après l'évaluation de l'existence d'aides d'État dans les mesures de soutien financier accordées au CFF, il convient d'examiner si de telles aides peuvent être déclarées compatibles avec l'intérêt commun au sens de l'article 87, paragraphes 2 et 3, du traité CE.
- (68) Dans le cas d'espèce, il faut d'abord considérer qu'il ne s'agit ni d'une aide à caractère social octroyée à des consommateurs individuels ni d'une aide pour faciliter le développement de certaines régions françaises. Il ne s'agit pas non plus d'une aide destinée à remédier à une grave perturbation économique, car l'aide vise à remédier aux difficultés d'un seul bénéficiaire, le CFF, et non pas à des difficultés de tous les opérateurs du secteur.
- (69) La Commission considère que les problèmes du CFF ne trouvent pas leur origine dans une crise bancaire systémique en France. Le CFF n'est pas le seul établissement de crédit français en difficulté, et certaines autres banques, notamment publiques, connaissent également des difficultés. Mais les causes des pertes du CFF lui sont spécifiques et semblent être liées, dans une large mesure, à la politique mal maîtrisée de crédit, sans un contrôle de risques suffisamment strict dans l'activité de crédit au secteur foncier concurrentiel réalisé par ses filiales. Par conséquent, l'aide octroyée ne peut non plus être justifiée dans l'intérêt de la Communauté en raison du développement d'une crise bancaire généralisée.
- (70) Seule la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point c), deuxième partie, pourra être prise en considération. La compatibilité des aides en question doit être évaluée selon les règles spécifiques concernant les aides au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté⁽¹³⁾. Le principe général à appliquer aux aides d'État octroyées aux entreprises en difficulté conditionne leur compatibilité à plusieurs conditions et, notamment, pour les aides à la restructuration:
- 1) l'exécution complète d'un plan de restructuration basé sur des hypothèses réalistes et permettant de rétablir dans un délai raisonnable la rentabilité minimale requise des capitaux investis et d'assurer ainsi la viabilité à long terme de l'entreprise;
 - 2) l'apport de contreparties suffisantes pour compenser la distorsion de la concurrence et pouvoir ainsi conclure que l'aide n'est pas contraire à l'intérêt commun;
 - 3) la proportionnalité de l'aide aux buts recherchés et la limitation du montant de l'aide au minimum nécessaire à la restructuration, afin que l'effort de redressement soit supporté au maximum par l'entreprise elle-même;
 - 4) la mise en œuvre intégrale du plan de restructuration et l'exécution de toute autre obligation prévue dans la décision finale de la Commission;
 - 5) la mise en place d'un système de contrôle de la condition précédente.

En application de l'encadrement des aides à la restructuration, la Commission considère que de telles aides à la restructuration devraient normalement n'être nécessaires qu'une seule fois.

5.3.1.1. La viabilité de l'entreprise

- (71) Dans une lettre du 21 mars 1996, les autorités françaises informaient la Commission que le nouveau gouverneur du CFF était en train de préparer un plan de restructuration et de redéploiement stratégique pour la banque. Le plan devait permettre l'assainissement de la banque et son retour à la rentabilité, en vue de son adossement à un partenaire. Dans un premier temps, le plan n'envisageait pas une augmentation du capital de l'établissement de la part de l'État, qui espérait que les mesures prévues dans le plan seraient suffisantes pour générer les ressources nécessaires à la recapitalisation du CFF.
- (72) Pendant la recherche d'un actionnaire de référence, et surtout depuis 1996, le CFF a entamé un processus de restructuration interne fondé sur le recentrage de l'activité sur son métier de base, le pôle du crédit à l'habitat en accession à la propriété et en locatif, essentiellement aux particuliers. La stratégie de l'entreprise s'est articulée autour de cinq métiers sur lesquels a été dessinée la nouvelle structure de l'organisation. La restructuration interne a rationalisé l'organigramme à travers le regroupement d'activités de même nature dans un but de clarification et de réalisation d'économies d'échelle.

⁽¹³⁾ Lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté (JO C 368 du 23.12.1994, p. 12).

- (73) L'action commerciale a constitué la priorité du personnel et de la direction du CFF et elle a donné des résultats significatifs sur la production de crédits dans le secteur concurrentiel, augmentée de 6,1 milliards de FRF en 1995 à 11,5 milliards de FRF en 1998. Grâce aux efforts du réseau commercial le CFF a conquis des parts de marché dans le compartiment de production traditionnel du CFF, les prêts réglementés. Les méthodes commerciales ont été améliorées introduisant une école de vente au début de l'année 1998.
- (74) La politique de restructurations et de cessions d'actifs dans le cadre du recentrage sur le métier de base a parallèlement contribué au rééquilibrage de la liquidité du groupe et à la reconstitution des fonds propres. En 1996, l'établissement cédait des actifs et participations non stratégiques pour 23 milliards de FRF et finalisait des opérations de titrisation et de cession directe de créances aux collectivités locales pour un total de 22 milliards de FRF, dont 11 milliards de FRF par titrisation. Ces opérations permettaient d'abord de rembourser l'avance de la CDC et, avec la mise en place d'instruments de gestion actif-passif, de ne plus recourir, depuis la crise de janvier 1996, au marché des capitaux pour la collecte de ressources financières.
- (75) La situation de trésorerie est maintenant largement positive, non seulement grâce aux importantes cessions de prêts aux collectivités locales et aux cessions portant sur des autres actifs, mais surtout grâce aux remboursements anticipés de sa clientèle en raison de la baisse des taux de marché. En 1996, les remboursements anticipés ont concerné presque tous les encours, produisant 26 milliards de FRF, qui s'ajoutent aux 9 milliards de FRF d'amortissements contractuels et aux 21 milliards de FRF issus de cessions de prêts aux collectivités locales. Cela a permis de faire face à la production et au remboursement des titres arrivant à échéance et des autres dettes et de renforcer le montant du portefeuille de titres à hauteur de 10 milliards de FRF. Comme les exercices comptables 1997 et 1998 ont également connu des taux de remboursements anticipés élevés, le CFF a fait face à la totalité des engagements jusqu'en 1999 tout en maintenant la production prévue dans le *business plan*; le cas échéant, la banque peut compter sur des opérations de titrisation ou de mobilisation du portefeuille obligataire pour lever des fonds.
- (76) En ce qui concerne l'évolution des créances douteuses et des provisions, l'ensemble des encours douteux a été abaissé parallèlement à la baisse des encours totaux. Les provisions sur créances douteuses sont passées de 9,7 milliards de FRF en 1995 à 5,2 milliards en 1998, reflétant une amélioration sensible de la politique de sélection stricte des risques mise en place dans le cadre de l'octroi des crédits de la banque (gestion du risque), en conséquence directe du recentrage des activités sur des secteurs présentant peu de risques (crédit à l'habitat). En ce qui concerne le système de contrôle des risques et des engagements des filiales, le CFF a reconnu que, d'une façon générale, des outils de contrôle de gestion existaient, mais ils n'étaient auparavant pas remis à niveau quantitativement et qualitativement par rapport aux exigences d'une gestion moderne, surtout dans le contexte de diversification qu'avait connu l'établissement. Par conséquent, depuis 1996, l'établissement a cherché à améliorer le contrôle de la maison mère sur les filiales: un comité de groupe est chargé de veiller en permanence à la cohérence de la stratégie des filiales avec celle de la maison mère et de permettre d'examiner les problèmes communs. Le contrôle de gestion des filiales exerce un suivi trimestriel des résultats et des principaux indicateurs financiers de la situation de trésorerie ainsi qu'une actualisation des prévisions de résultats de l'année. Le *reporting* est complété par le suivi des résultats d'activité. En ce qui concerne la maîtrise des risques, deux comités sont compétents, d'une part, pour autoriser les engagements des filiales du CFF sur les entités extérieures au groupe, dont le montant total est supérieur à 5 milliards de FRF, et, d'autre part, pour le traitement des grands risques, dont le montant cumulé par client au niveau du groupe atteint ou dépasse 5 milliards de FRF.
- (77) Le tableau suivant montre l'évolution de bilan du groupe CFF depuis l'année 1995 jusqu'à 1998.

Tableau 3 — Bilan consolidé du groupe CFF

(en milliards de FRF)

	1998	1997	1996	1995
<i>Actif (net)</i>				
Effets publics	14,4	12,4	3,1	3,7
Créances sur les banques	21,1	36,8	45,5	51,4
Créances sur la clientèle	193,8	228,2	257,4	299,3
Portefeuille titres	33,6	16,6	15,6	9,9
Autres actifs	13,0	4,8	5,0	6,3
Comptes de régularisation	10,6	10,7	14,0	11,4
Total	286,5	309,5	340,6	382,0

(en milliards de FRF)

	1998	1997	1996	1995
<i>Passif</i>				
Banques	39,4	44,1	47,3	60,9
Clientèle	5,4	5,3	4,9	5,2
Titres	194,4	215,9	241,4	266,0
Autres passifs	14,0	15,3	16,5	19,5
Comptes de régularisation	12,6	11,2	13,1	13,0
Provisions pour risques	5,2	5,5	7,1	9,7
FRBG	1,3	0,9	0,7	0,7
Dettes subordonnées	11,7	11,2	10,3	9,2
Intérêts des minoritaires	0,8	0,7	0,7	0,3
Capitaux propres consolidés	0,5	- 1,5	- 2,3	8,3
Résultat consolidé	1,2	0,9	0,9	- 10,8
Total	286,5	309,5	340,6	382,0
<i>Hors bilan</i>				
Engagements donnés	142,0	122,3	114,4	112,8
Engagements reçus	0,9	1,4	20,5	1,0
Change à terme	69,7	78,8	67,2	75,1
Instruments financiers à terme	107,7	102,6	73,9	75,4

(78) Depuis 1996, les marges ont été redressées selon les objectifs du plan d'entreprise. Les efforts les plus importants ont été réalisés sur les coûts de structure en vue d'adapter les moyens à la diminution du niveau d'activité. De 1995 à 1998 les postes ont été réduits d'environ 30 % (de 3 287 unités à 2 371), permettant une réduction des charges du personnel de 25 %. Le total des charges d'exploitation a été abaissé de 22 % pendant la même période. Depuis la perte exceptionnelle de 1995, le groupe a accumulé des bénéfices qui, bien que de nature encore modeste, ont entraîné une amélioration des fonds propres consolidés. En effet, la contraction du produit net bancaire qui a résulté de la diminution de la marge d'intérêt globale (prévue dans le plan d'entreprise) a été neutralisée non seulement par la réduction de charges générales d'exploitation, mais aussi pour les plus-values sur les cessions de prêts aux collectivités locales, et par la diminution des corrections de valeur sur les créances et immobilisations financières (grâce à la meilleure gestion du risque) et des amortissements et des provisions.

(79) Le tableau suivant montre l'évolution des résultats consolidés du groupe CFF.

Tableau 4 — Compte de résultats du groupe CFF

(en milliards de FRF)

	1998	1997	1996	1995
Produits d'exploitation bancaire	25,2	28,3	31,2	34,2
Charges d'exploitation bancaire	- 22,2	- 24,5	- 26,8	- 29,4
Autres produits et charges	0,5	0,3	0,1	0,1
<i>Produit net bancaire</i>	3,5	4,1	4,5	4,9
Charges d'exploitation + amortissements	- 2,0	- 2,3	- 2,3	- 2,8
dont charges de personnel	- 1,2	- 1,5	- 1,5	1,7
<i>Résultat brut d'exploitation</i>	1,5	1,8	2,2	2,1
Charges du risque	- 0,6	- 0,9	- 1,7	- 13,6
Produits/charges exceptionnels	- 0,1	- 0,1	0,2	1,2
Autres comptes	0,4	0,1	0,2	- 0,4
<i>Résultat net consolidé</i>	1,2	0,9	0,9	- 10,7

- (80) La validité du plan de restructuration réalisé par l'établissement, qui a permis de générer par le biais des actions d'assainissement les ressources liquides nécessaires au financement pendant la période de difficultés traversée, et le retour à la rentabilité qui en résulte n'ont pas suffi, toutefois, à reconstituer le ratio de solvabilité de l'établissement. Bien que, dans un premier temps, les autorités françaises aient indiqué que, en dépit de l'engagement du gouvernement, elles ne souhaitaient ni une recapitalisation préalable du CFF ni aucune autre mesure de soutien au CFF, l'ampleur des bénéfices réalisés n'a pas permis de reconstituer les fonds propres au niveau prévu par les règles prudentielles communautaires. La reconstitution des fonds propres était donc prévue à la charge du repreneur de la banque dans le cadre de sa cession.

Tableau 5 — Fonds propres du groupe CFF

(en millions de FRF)

	1998	1997	1996	1995
Fonds propres durs	6 424,0	3 304,0	1 990,0	557,0
Fonds propres complémentaires	6 424,0	3 304,0	1 990,0	557,0
Déduction	- 96,0	- 126,0	- 183,0	- 194,0
Fonds propres consolidés	12 752,0	6 482,0	3 797,0	920,0
Risques pondérés	205 600,0	188 000,0	185 550,0	183 600,0
Ratio de solvabilité	6,20 %	3,45 %	2,05 %	0,50 %
Ratio noyau dur (Tier one) (1)	3,12 %	1,76 %	1,07 %	0,30 %

(1) Le ratio «Tier one» doit normalement, selon les règles prudentielles en vigueur, être d'au moins 4 %.

- (81) Toutefois, en septembre 1998, les discussions engagées avec le candidat à la reprise de l'établissement financier, le *consortium* américain GMAC-Bass, étaient interrompues en raison du refus du repreneur de reprendre la totalité du CFF. Selon la presse, en reprenant tout le bilan du CFF (à ce stade, environ 310 milliards de FRF) sans aucune garantie de l'État, GMAC-Bass craignait de voir sa note financière abaissée par les agences de notation. Pour cette raison, il demandait à l'État de séparer en deux le bilan du CFF et de garder à son compte tout l'encours d'obligations bénéficiant d'une garantie publique.
- (82) Le nouveau plan présenté par les autorités françaises le 24 décembre 1998 envisage trois phases: restructuration financière, recapitalisation et ouverture d'une nouvelle procédure d'adossment de la banque.
- (83) La restructuration financière vise à résoudre les difficultés identifiées lors du précédent adossment et, notamment, la garantie sur les emprunts, les problèmes de gouvernement d'entreprise («corporate governance»), la transparence comptable et le besoin croissant de fonds propres. Ces problèmes ont été abordés, respectivement, par le biais de la création d'une filiale société de crédit foncier, la banalisation du statut du CFF, l'amélioration de la lisibilité du bilan de CFF et la réduction de la participation de CFF dans le CLog.
- (84) Les obligations foncières et les actifs correspondants seront transférés dans une filiale spécialisée, ayant le statut de société de crédit foncier (SCF). Compte tenu de la qualité attachée à ces sociétés spécialisées, le CFF disposera d'un nouvel instrument de refinancement sécurisé, permettant de mettre fin à la garantie de l'État. La réalisation de ce projet est subordonnée à l'approbation par le parlement français de la loi sur l'épargne et la sécurité financière, prévue pour la fin de l'année en cours. La Commission regarde favorablement ces dispositions de loi et la création de la SCF par le CFF, parce que cette structure d'organisation apportera une solution définitive au problème de la garantie étatique.
- (85) La Commission considère comme très importante la réduction de la participation détenue par le CFF dans le CLog, compte tenu des effets de la consolidation des comptes du CLog sur le ratio de solvabilité du groupe, comme indiqué dans le tableau 1.

- (86) À la suite d'une lettre du ministre des finances et de l'industrie du 24 mars 1999 communiquant le montant envisagé par l'État pour la recapitalisation du CFF, la Commission a demandé des renseignements visant à vérifier la présence d'un plan industriel capable de compléter l'œuvre d'assainissement de l'établissement et la correspondance au strict minimum de la mesure d'aide prévue. En outre, les informations demandées devaient confirmer les dates prévues pour la banalisation du statut de la banque et la création de la filiale SCF. La Commission a reçu les informations complètes demandées le 12 mai 1999.
- (87) Le nouveau plan part de résultats affichés pour l'année 1998 pour développer la stratégie future et les résultats projetés du groupe, et s'inscrit dans le cadre de la recherche d'un repreneur. Le plan est inspiré par le souci de redresser l'établissement dans les domaines les plus risqués et d'éviter la contraction du produit net bancaire en cherchant d'autres sources de revenus qui contrebalancent la réduction des apports traditionnels. Ce plan a pris en considération les problèmes de fond de l'établissement et tous les aspects de la gestion ordinaire (personnel, organisation, commercial), du développement stratégique et de la structure financière (fonds propres, qualité des créances, rentabilité, liquidité) afin de permettre au CFF de confirmer sa viabilité.
- (88) Le plan stratégique a deux objectifs: l'achèvement du recentrage sur la banque hypothécaire et le développement de la production de crédits à l'habitat, de la vente de services et de la distribution des produits d'épargne. S'agissant du premier but, les mesures les plus importantes sont la concentration sur le crédit à l'habitat social, la réorganisation du réseau et le renforcement de la fonction commerciale. Le CFF vise à continuer le redéploiement sur trois axes: le secteur des crédits à l'habitat en accession à la propriété et locatifs, essentiellement aux particuliers, en lui associant le développement d'une stratégie d'offre complémentaire de produits d'épargne; le renforcement de l'activité de crédit dans des secteurs maîtrisés, comme les professionnels de l'immobilier et les crédits spécialisés; enfin, le développement de la commercialisation de services à forte valeur ajoutée, comme l'expertise immobilière, l'administration de biens, le logement social et la gestion d'un patrimoine immobilier où il dispose déjà d'une grande expérience professionnelle.
- (89) Dans l'ensemble, sur la base des documents soumis, le plan stratégique apparaît adéquat, même s'il semble parfois optimiste. En effet, la réduction de la production du secteur aidé n'a pas encore été suffisamment compensée par l'augmentation du secteur concurrentiel, où le CFF a une part de marché encore modeste. Les projections de croissance de la part du marché dans ce dernier secteur semblent optimistes, compte tenu de l'absence de croissance du marché dans son ensemble prévue dans le plan d'entreprise. Une telle reconversion n'est pas simple pour le CFF qui sort d'une crise profonde et demandera de grands efforts au personnel qui n'avait auparavant pas une forte orientation commerciale.
- (90) Par ailleurs, l'augmentation de renégociations et de remboursements anticipés des prêts, provoqués par la baisse des taux d'intérêt et par le développement d'une politique de rachat de prêts par des réseaux bancaires, bien qu'il ait un premier effet favorable sur la trésorerie du CFF, peut provoquer une diminution du produit d'exploitation bancaire, surtout dans le secteur aidé qui reste encore le cœur du secteur du crédit de l'établissement.
- (91) Enfin, l'analyse du développement de ces coûts au-delà de 1999 montre l'absence de leur ajustement complémentaire en fonction de la baisse des encours PAP et de la croissance encore faible du produit net bancaire. Le développement des charges d'exploitation ne reflète pas la poursuite du «trend» des trois années passées et des prévisions du secteur bancaire en général.

5.3.1.2. Les contreparties

- (92) Il convient, tout d'abord, de rappeler que, en l'absence des aides qu'il a reçues, le CFF aurait dû être mis en liquidation. Ainsi que prévu dans les lignes directrices de la Commission sur les aides au sauvetage et à la restructuration⁽¹⁴⁾, il convient de vérifier si la solution entraînant le moins de distorsions pour les concurrents a été recherchée. Si une distorsion majeure est inévitable, des contreparties importantes doivent être exigées, qui soient utiles aux autres opérateurs du secteur afin d'atténuer les effets négatifs de l'aide.

⁽¹⁴⁾ Voir note 13 de bas de page.

- (93) À ce propos, il convient d'ajouter que, selon la politique communautaire en la matière, les contreparties doivent représenter un effort supplémentaire de l'entreprise aidée par rapport aux opérations de restructuration strictement nécessaires à son redressement. En particulier, il doit s'agir d'abord de mesures qui ne sont pas financées, directement ou indirectement, par des aides d'État. Dans le cas où il n'y a pas de fermeture de capacité, il est possible de trouver des contreparties dans la cession d'activités, pourvu qu'elles soient profitables, ou dans la réduction de la présence commerciale de l'entreprise.
- (94) Dans le secteur bancaire, la contrainte de solvabilité introduite par la réglementation bancaire (le noyau de fonds propres durs et celui des fonds propres au sens large doivent représenter, respectivement, 4 et 8 % des actifs pondérés par le risque) introduit une obligation qui limite les capacités de croissance des institutions de crédit. En réalité, une telle contrainte de capitalisation existe dans l'absolu à moyen et long termes pour toute forme d'entreprise, mais, dans le secteur bancaire, elle s'exerce de façon permanente et immédiate. Elle est conventionnellement quantifiable et ne peut être temporairement relâchée dans le cadre d'une stratégie de croissance suivie par un établissement de crédit. Une institution de crédit ne satisfaisant que strictement à la contrainte de solvabilité ne dispose pas de marge de croissance tant qu'elle n'est pas en mesure d'attirer de nouveaux capitaux propres ou de faire croître ses capitaux propres par un niveau de profit significatif, de sorte qu'une institution inefficace voit sa croissance très directement «bridée», alors qu'une banque réalisant des bénéfices importants dispose d'une marge de croissance en relation avec sa rentabilité. Cet effet de bridage de la croissance des institutions les moins performantes en raison de la contrainte de solvabilité illustre très directement la complémentarité entre les politiques prudentielles préventives et la politique de concurrence.
- (95) Il résulte de la contrainte de la solvabilité qu'une estimation conventionnelle de la distorsion de concurrence est, dans le cas des aides à des établissements de crédit, possible⁽¹⁵⁾. Si les aides sont assimilables à des injections de capital, la distorsion de concurrence peut s'apprécier en termes d'actifs pondérés par le risque. Une injection de capital de 1 million d'euros, ou toute mesure d'effet équivalent, permet à une banque d'accroître les actifs pondérés par le risque dans son bilan (compte tenu de la contrainte de solvabilité réglementaire de 8 %), et donc son niveau d'activités. Cette opération se traduit par une distorsion de concurrence potentielle en termes d'activités de l'ordre de 12,5 millions d'euros (sans l'aide en question, la banque n'aurait pu augmenter de 12,5 millions d'euros le montant de ses actifs pondérés par risque). Une telle relation implique aussi que, si l'aide à une institution de crédit dépasse ses fonds propres, la distorsion de concurrence soit supérieure à la totalité de ses actifs pondérés par le risque. Le rôle des contreparties est, dans un tel contexte, de limiter la distorsion de concurrence ainsi conventionnellement estimée de façon très indicative.
- (96) Dans le cas d'espèce, il faut souligner que, en ce qui concerne les renseignements sur les contreparties offertes par le CFF aux concurrents demandées par la Commission au moment de l'ouverture de la procédure de l'article 88, paragraphe 2, les autorités françaises ont présenté des données sur les efforts produits. La Commission ne considère pas la réduction du produit net bancaire prévue par le plan d'entreprise en tant que contrepartie, car elle est plutôt un résultat de la réduction de l'activité de crédit dans le secteur aidé, non encore compensée par l'augmentation de l'activité dans le domaine concurrentiel.
- (97) Toutefois, la Commission considère que l'importante réduction du bilan (de 392 milliards de FRF au 31 décembre 1995 à 296 milliards au 31 décembre 1998, soit 25 %) ne peut pas être considérée seulement comme nécessaire à la viabilité et également comme un effet du recentrage volontaire d'activité de la banque, mais comporte des efforts substantiels ayant atténué la distorsion de concurrence consécutive à l'intervention de l'État. Ces efforts représentent notamment une contribution très significative par rapport à la distorsion de la concurrence telle qu'elle peut être conventionnellement évaluée dans le cas d'espèce.
- (98) À cet égard, la Commission évalue comme un élément positif la décision du CFF de se séparer de son réseau à l'étranger, notamment en considérant que l'activité à l'étranger, bien que peu importante, était en expansion avant l'intervention publique (une succursale en Italie avait été ouverte).
- (99) Vu le montant de l'aide par rapport aux contreparties données, la Commission considère que le CFF a contribué d'une façon significative aux coûts de restructuration et qu'il a fourni des contreparties importantes permettant d'atténuer l'effet distorsif des aides sur la concurrence.

⁽¹⁵⁾ Voir décision 98/490/CE de la Commission du 20 mai 1998 concernant les aides accordées par la France au groupe Crédit Lyonnais (JO L 221 du 8.8.1998, p. 72).

5.3.1.3. La proportionnalité des aides et la contribution de l'établissement au redressement

- (100) Compte tenu des éléments ci-dessus, s'agissant du respect des autres conditions prévues par l'encadrement pour les aides à la restructuration, la Commission considère que le CFF contribue de façon significative aux coûts de la restructuration, avec ses propres moyens.
- (101) Toutefois, bien que le redressement du CFF ait déjà été en grande partie réalisé, les capitaux propres demeurent bien au-dessous du niveau minimal réglementaire prévu par les normes prudentielles en la matière. Ce problème devrait trouver une solution avec la recapitalisation notifiée par l'État [limitée à 1,85 milliard de FRF, compte tenu de la réduction de la participation dans le CLog ⁽¹⁶⁾, dont la date et les modalités sont encore incertaines]. La Commission considère que les incertitudes résiduelles en ce qui concerne la viabilité définitive de la banque devraient être levées grâce à l'adossement de l'établissement.
- (102) La rentabilité sur les fonds propres réalisée par la banque en 1998, déterminée sur la base du ratio du résultat consolidé sur les fonds propres consolidés (compte tenu de l'avance d'actionnaire), s'élève à environ 8,4 %. Cette valeur, qui n'est pas encore conforme à la rentabilité moyenne du secteur bancaire ni avec les attentes d'un actionnaire privé, justifie un adossement à un partenaire solide, prévue dans le cadre de la privatisation à brève échéance de la banque pour conforter la viabilité de l'institution.
- (103) Le fait que la reconstitution des fonds propres et le redressement définitif de la banque soient confiés à un partenaire majeur, ce qui devrait lui permettre de mettre en œuvre son plan d'entreprise, pose des problèmes relatifs à sa cession.
- (104) En complément de l'examen des conditions de compatibilité des aides visées, la Commission prend aussi en considération la privatisation de la banque. Dans le courrier du 12 mai 1999, les autorités françaises se sont engagées à privatiser le CFF d'ici à décembre 1999 selon une procédure ouverte, transparente et non discriminatoire. La Commission prend acte de ces engagements et rappelle qu'elle a entériné dans son *XXIII^e rapport sur la politique de concurrence* ⁽¹⁷⁾ de 1993 les principes généraux qu'elle applique dans les cas de privatisation, pour déterminer si ces opérations sont susceptibles d'inclure des éléments d'aide. Elle considère que la privatisation devrait apporter une solution définitive au problème de gouvernement d'entreprise («corporate governance») ci-dessus et fera en sorte qu'à l'avenir le CFF fasse appel à ses actionnaires privés et au marché pour trouver les ressources supplémentaires dont il aura besoin.
- (105) À ce stade et sur la base des informations disponibles sur la privatisation du CFF, étant donné que le choix du repreneur est défini par référence à des critères de marché en ce qui concerne le prix et le plan d'entreprise du repreneur, la Commission estime que cette procédure ne donne pas lieu à la présomption d'aides d'État supplémentaires.
- (106) La Commission ne prend pas en considération dans l'évaluation des aides le montant que l'État pourrait réaliser en vertu de la privatisation de l'entreprise: à ce stade, le prix de cession du CFF n'a pas encore été déterminé et elle ne dispose pas d'évaluation.

6. CONCLUSIONS

- (107) En conclusion, étant donné les éléments précédents et sur la base des informations disponibles, la Commission considère que le plan de redressement du CFF contient d'importants éléments d'aide d'État sous la forme, notamment:
- d'une garantie publique sur toutes les échéances, principal et intérêts, de la dette du CFF,
 - de l'engagement de l'État de prendre toute disposition nécessaire pour que le CFF puisse continuer à exercer ses métiers dans le respect des règles prudentielles en vigueur, et finalement, sous la forme d'une avance en capital au CFF.
- (108) Ces mesures ont été examinées à la lumière de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité CE, afin d'établir si elles peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun. Pour les raisons exposées aux considérants 62 à 100, la Commission considère que les aides octroyées au CFF respectent les conditions prévues dans les lignes directrices des aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté pourvu que les conditions prévues dans le dernier plan notifié soient respectées.

⁽¹⁶⁾ Voir tableau 1.

⁽¹⁷⁾ *XXIII^e Rapport sur la politique de concurrence*, point 403, p. 276. Les principes auxquels se réfère la Commission pour examiner si une opération de privatisation donne, le cas échéant, lieu à des aides d'État avaient été préalablement indiqués aux autorités françaises dans un courrier du directeur général de la concurrence du 14 juillet 1993.

- (109) Il est en outre nécessaire, vu l'importance des aides, que la bonne exécution du plan soit surveillée, notamment en ce qui concerne les efforts de restructuration, afin que le plan de redressement présenté à la Commission soit effectivement et intégralement réalisé. Par conséquent, les autorités françaises devront informer la Commission tous les six mois à partir de la date d'approbation de cette décision de l'état de l'avancement du plan ainsi que de toute déviation des résultats réalisés par rapport aux prévisions, et ce jusqu'à l'achèvement des objectifs du plan de restructuration. Aucune modification susceptible d'augmenter les aides d'État en faveur du CFF ne pourra être apportée au plan sans l'accord préalable de la Commission.
- (110) Les autorités françaises ont annoncé que l'avance d'actionnaire de 1,85 milliard de FRF serait le strict nécessaire pour permettre au CFF de respecter les exigences prudentielles et qu'il sera de la responsabilité du repreneur de porter le montant de fonds propres de la banque à un niveau confortant la viabilité à long terme du CFF. En l'absence de privatisation et donc d'augmentation des fonds propres par le repreneur, l'État français serait probablement appelé à procéder à une recapitalisation supplémentaire de l'établissement. Le cas échéant, la Commission pourrait considérer une telle opération comme une aide supplémentaire.
- (111) Sous de telles conditions, les aides en question peuvent être exemptées de l'interdiction prévue à l'article 87, paragraphe 1, du traité CE et à l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE, puisqu'elles peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun, selon les dispositions de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité CE et de l'article 61, paragraphe 3, point c), de l'accord EEE,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Les mesures destinées à l'assainissement, à la restructuration et à la privatisation du Crédit foncier de France, en particulier en ce qui concerne la garantie de l'État sur les dettes du Crédit foncier de France annoncée par le ministre de l'économie et des finances le 29 avril 1996 et l'augmentation de capital du Crédit foncier de la part de la Caisse des dépôts et consignations de 1 850 millions de FRF constituent des aides d'État au sens de l'article 88, paragraphe 1, du traité CE. Ces opérations, dont la valeur estimée pour l'État est de 16 milliards de FRF, sont déclarées compatibles avec le marché commun et avec l'accord EEE en vertu de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité CE et de l'article 61, paragraphe 3, point c), de l'accord EEE.

Article 2

L'autorisation des mesures visées à l'article 1^{er} est subordonnée au respect par la France des conditions suivantes:

- a) garantir la mise en œuvre de toutes les mesures de redressement et de toutes les dispositions contenues dans le plan de restructuration présenté à la Commission;
- b) ne pas modifier les conditions prévues dans le plan de restructuration, après prise en compte des conditions imposées par la présente décision, sauf accord préalable de la Commission;
- c) supprimer la possibilité pour le Crédit foncier de bénéficier d'un report des déficits fiscaux pour le montant des pertes fiscales couvertes par l'augmentation de capital notifié.

Article 3

La France collabore pleinement au contrôle de la présente décision et soumet à la Commission les documents suivants:

- a) un rapport détaillé des autorités françaises sur l'application de la décision de la Commission, sur l'application du plan de restructuration et sur la privatisation de l'entreprise. Ce rapport devra notamment:
 - examiner la viabilité du Crédit foncier par la présentation des résultats détaillés par rapport aux estimations contenues dans le plan,
 - détailler toute intervention de l'État en faveur du Crédit foncier (sous forme de recapitalisation, financement, garantie, etc.),
 - analyser en détail le déroulement du processus de vente du Crédit foncier.

Ce document doit être remis tous les six mois à partir de la date de la notification de la décision de la Commission. Un dernier rapport sera présenté à la Commission après la privatisation de l'entreprise;

b) les bilans les comptes de résultats et les rapports (annuels et semestriels) du conseil d'administration du Crédit foncier.

La Commission peut demander l'évaluation de ces documents et de la mise en place du plan par des «audits» spécialisés. Le cas échéant, les autorités françaises et le Crédit foncier de France apporteront leur collaboration à la réalisation de ces audits.

Article 4

La République française est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 23 juin 1999.

Par la Commission
Karel VAN MIERT
Membre de la Commission