



BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE
EUROSYSTEME

AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

du 18 octobre 2011

sur une garantie de l'État couvrant certains prêts accordés à Dexia SA et à Dexia Crédit Local SA

(CON/2011/82)

Introduction et fondement juridique

Le 14 octobre 2011, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu de la part du gouverneur de la Banque centrale du Luxembourg (BCL), agissant pour le compte du ministre luxembourgeois des Finances, une demande de consultation portant sur un projet de règlement grand-ducal autorisant le gouvernement à octroyer une garantie financière dans le cadre de la restructuration ordonnée du groupe bancaire Dexia (ci-après le « projet de règlement grand-ducal »). La BCE a été invitée à émettre un avis en extrême urgence.

La BCE a compétence pour émettre un avis en vertu de l'article 127, paragraphe 4, et de l'article 282, paragraphe 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et de l'article 2, paragraphe 1, sixième tiret, de la décision 98/415/CE du Conseil du 29 juin 1998 relative à la consultation de la Banque centrale européenne par les autorités nationales au sujet de projets de réglementation¹, étant donné que le projet de règlement grand-ducal a trait aux règles applicables aux établissements financiers dans la mesure où elles ont une incidence sensible sur la stabilité des établissements et marchés financiers. Conformément à l'article 17.5, première phrase, du règlement intérieur de la Banque centrale européenne, le présent avis a été adopté par le conseil des gouverneurs.

1. Objet du projet de règlement grand-ducal

En vertu du projet de règlement grand-ducal, le gouvernement est habilité à garantir, pour le compte de l'État luxembourgeois et moyennant rémunération, les financements levés par Dexia SA et Dexia Crédit Local SA auprès d'établissements de crédit et de déposants institutionnels ainsi que les obligations et les titres de créance émis par Dexia SA et Dexia Crédit Local SA à destination d'investisseurs institutionnels. Cette garantie s'applique aux financements levés ainsi qu'aux obligations ou titres émis par Dexia SA et Dexia Crédit Local SA jusqu'au 31 décembre 2021 et ayant un terme de dix ans au plus. Cette garantie sera accordée pour un encours d'un montant maximal de 2,7 milliards d'euros. Elle s'exercera sous réserve de l'appel conjoint en garantie du Royaume de Belgique et de la République française. Le projet de règlement grand-ducal entrera en vigueur le jour

¹ JO L 189 du 3.7.1998, p. 42.

de sa publication au *Mémorial*. Sa durée de validité sera limitée à trois mois. Le ministère des Finances sera chargé de l'exécution du projet de règlement grand-ducal.

2. Observations générales

- 2.1 Dans le contexte des garanties de l'État accordées au soutien du plan de restructuration de Dexia, la BCE estime important d'assurer la coordination des législations française, belge² et luxembourgeoise. La BCE n'est pas en mesure d'apprécier pleinement la cohérence entre ces législations en raison des différences entre les techniques législatives utilisées³ et compte tenu du fait que certaines modalités, qui ne sont pas les mêmes dans chacun des trois États, doivent encore être définies dans des conventions de mise en œuvre entre ces États et les entités de Dexia⁴.
- 2.2 Il est également important d'assurer que le projet de règlement grand-ducal ainsi que toute autre mesure de mise en œuvre ultérieure se conforment pleinement aux dispositions pertinentes du droit européen, y compris aux règles en matière de concurrence et d'aides d'État. Notamment, il convient que les autorités nationales s'efforcent de coordonner avec leurs partenaires européens les mesures qu'elles prennent en réponse à la situation financière actuelle, afin d'agir à l'unisson et d'éviter des mesures nationales préjudiciables au fonctionnement du marché unique et aux autres États membres. À cet égard, il est fondamental que les États membres se conforment aux orientations données par la Commission européenne dans sa communication concernant l'application des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques et en matière d'aides d'État aux régimes de garantie publique couvrant les dettes bancaires, y compris la nature temporaire de telles mesures d'aide et la nécessité pour les établissements de crédit recevant l'aide de l'État de présenter un plan de restructuration⁵.
- 2.3 La BCE observe que la garantie qui doit être émise par le gouvernement luxembourgeois constitue un engagement financier important de l'État au sens de l'article 99 de la Constitution luxembourgeoise et de l'article 80, paragraphe 1, point d), de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État⁶, de sorte qu'elle doit être approuvée par une loi. Étant donné que cette garantie doit être accordée en urgence dans un contexte de crise internationale, le Grand-Duc est habilité par l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution luxembourgeoise à prendre un règlement, même dérogatoire à des dispositions légales existantes à la condition que

² Pour la Belgique, la BCE a émis l'avis CON/2011/79 le 13 octobre 2011.

³ Le règlement grand-ducal ne contient que les principes de base de la garantie, les détails relevant des mesures de mise en œuvre devant être adoptées par le ministre des Finances.

⁴ Voir l'avis CON/2011/79, point 1.

⁵ Voir en particulier la communication de la Commission concernant l'application, à partir du 1^{er} janvier 2011, des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière, (JO C 329 du 7.12.2010, p. 7) ; communication de la Commission — Application des règles en matière d'aides d'État aux mesures prises en rapport avec les institutions financières dans le contexte de la crise financière mondiale (JO C 270 du 25.10.2008, p. 8) ; Communication de la Commission concernant le traitement des actifs dépréciés dans le secteur bancaire de la Communauté du 25.2.2009 (JO C 72 du 26.3.2009, p. 1).

⁶ Cette disposition, modifiée par la loi du 29 mai 2009, prévoit que tout engagement financier, y compris les garanties de l'État, dont le montant dépasse la somme de 40.000.000 euros doit être autorisé par la loi.

la durée de la validité de ce règlement soit limitée à trois mois. La BCE suppose donc que le projet de règlement grand-ducal sera confirmé ultérieurement par une loi, comme cela a été le cas pour le règlement grand-ducal du 10 octobre 2008 pris à l'occasion du premier ensemble de mesures de sauvetage de Dexia, qui a été confirmé par l'article 44, paragraphe 1, de la loi du 19 décembre 2008 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2009⁷.

3. Interaction du projet de règlement grand-ducal avec la politique monétaire de la zone euro

Le projet de règlement grand-ducal ne définit pas le type d'engagements relevant de la notion de « financement » au sens de son article 1^{er}, paragraphe 1. À cet égard, la BCE présente les observations suivantes.

Premièrement, elle rappelle à l'autorité qui consulte qu'il convient que les garanties de l'État couvrant des dettes bancaires, lorsqu'elles sont exercées : i) répondent aux difficultés de banques solvables faisant face à une pénurie de liquidités en améliorant le fonctionnement du marché de la dette bancaire à plus long terme ; ii) maintiennent des conditions de concurrence égales entre les établissements financiers et évitent des distorsions de marché ; et iii) assurent la cohérence dans la gestion de la liquidité de l'Eurosystème. Dans cet esprit, des garanties de l'État pour des dettes bancaires à court terme d'une échéance de trois à douze mois, peuvent être fournies afin de revitaliser le marché de la dette bancaire à court terme⁸. À cet égard, la BCE réitère que l'octroi de garanties d'État pour des dettes bancaires ayant une échéance inférieure à trois mois devrait être évité dans la mesure du possible⁹.

Deuxièmement, il est également souligné qu'il est de la plus haute importance que les opérations d'aide menées par les autorités nationales n'affectent pas, d'une manière quelconque, la conduite et la mise en œuvre de la politique monétaire dans la zone euro¹⁰. Dans ce contexte, la BCE réitère son point de vue selon lequel il convient d'éviter l'octroi de garanties d'État pour couvrir des dépôts interbancaires¹¹, étant donné que cela pourrait entraîner d'importantes distorsions dans les divers segments nationaux du marché monétaire de la zone euro en augmentant potentiellement l'activité d'émission de la dette à court terme entre les États membres, compromettant ainsi la mise en œuvre de la politique monétaire unique qui constitue une compétence exclusive de l'Eurosystème en vertu de l'article 127, paragraphe 2, du traité¹². Cela pourrait également affecter la transmission des décisions de politique monétaire¹³ et rendre difficile le maintien de conditions de concurrence égales dans la zone euro entre les établissements financiers bénéficiant de la garantie de l'État et ceux qui n'en bénéficient pas.

⁷ *Mémorial A 200* du 23.12.2008, p. 2769.

⁸ CON/2009/73, point 3.1, CON/2009/12, point 3.3, CON/2009/49, point 3.9.

⁹ CON/2009/92, paragraphe 3.5.

¹⁰ CON/2009/73, point 3.1, CON/2009/12, point 3.2, CON/2009/92, point 3.5.

¹¹ CON/2009/73, point 3.1, CON/2009/49, point 3.9, CON/2008/50, point 3.2, CON/2009/12, point 3.3.2.

¹² CON/2009/73, point 3.1, CON/2009/49, point 3.9, CON/2009/12, point 3.3.2 et CON/2008/48, point 3.7.

¹³ CON/2009/73, point 3.1, CON/2009/12, point 3.3.2, CON/2009/49, point 3.9.

4. Nature temporaire du dispositif

Conformément à l'analyse figurant dans le document des services de la Commission¹⁴, la BCE relève qu'il est nécessaire que les mesures d'aides nationales soient de nature temporaire¹⁵. La BCE comprend que le dispositif de soutien couvre une période d'une durée maximale de vingt ans, étant donné que les prêts couverts par la garantie peuvent être émis jusqu'au 31 décembre 2021 au plus tard et pour une durée maximale de dix ans au plus, de sorte qu'il peut être considéré comme étant à long terme plutôt que temporaire.

5. Rémunération de la garantie

Étant donné que le ministre des Finances déterminera la rémunération due à l'État pour la garantie conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 1, du projet de règlement grand-ducal, la BCE souligne qu'il convient de tenir compte de la formule de rémunération recommandée par le conseil des gouverneurs de la BCE¹⁶ lors de la détermination de la rémunération due à l'État. Ceci a également été affirmé par les services de la Commission dans leur analyse de l'application des règles en matière d'aides d'État aux dispositifs de garanties d'État couvrant des dettes bancaires.

Le présent avis sera publié sur le site internet de la BCE.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 18 octobre 2011.

[signé]

Le président de la BCE

Jean-Claude TRICHET

¹⁴ Document de travail des services de la DG Concurrence – « *The application of State aid rules to government guarantee schemes covering bank debt to be issued after 30 June 2011* » (L'application des règles en matière d'aides d'État aux régimes de garantie publique applicables couvrant les dettes bancaires devant être émises après le 30 juin 2011), disponible sur le site internet de la Commission à l'adresse suivante : www.ec.europa.eu.

¹⁵ CON/2009/73, point 3.2, CON/2009/24, point 3.1, CON/2009/54, point 2.5.2.

¹⁶ Recommandation du conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne sur les garanties de l'État portant sur les dettes bancaires, 20 octobre 2008.