



BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE
EUROSYSTEME

AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

du 24 octobre 2011

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

(CON/2011/85)

Introduction et fondement juridique

Le 21 octobre 2011, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu une demande de consultation de la part du ministère français de l'économie, des finances et de l'industrie portant sur un projet de loi de finances rectificative concernant une garantie d'État couvrant certains prêts accordés à Dexia SA et à Dexia Crédit Local SA (ci-après « le projet de loi »).

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 loi, et notamment son article 4, 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 loi

- 1.1 Le projet de loi² est motivé par la crise financière actuelle et notamment par la nécessité, dans le cadre du plan de restructuration du groupe Dexia, de restaurer la confiance des investisseurs et de donner l'assurance aux clients ainsi qu'aux créanciers de Dexia que le groupe Dexia sera en mesure de continuer à honorer ses engagements³. À cette fin, en vertu du projet de loi, l'État français accordera deux types de garanties couvrant des financements accordés à certaines entités du groupe Dexia⁴.
- 1.2 En vertu du projet de loi⁵, le ministre chargé de l'Économie est habilité à accorder à titre onéreux la garantie de l'État (*première garantie*) :

¹ JO L 189 du 3.7.1998, p. 42.

² Projet de loi de finances rectificative pour 2011 n° 3804.

³ Voir l'exposé des motifs du projet de loi.

⁴ Voir l'article 4 du projet de loi.

⁵ Conformément à l'article 34-II-5 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

ECB-PUBLIC

- a) aux financements levés par les sociétés Dexia SA et Dexia Crédit Local SA auprès d'établissements de crédit et de déposants institutionnels, ainsi qu'aux obligations et titres de créance qu'elles émettent à destination d'investisseurs institutionnels, dès lors que ces financements, obligations ou titres ont été levés ou souscrits entre la date de publication du projet de loi une fois adopté et le 31 décembre 2021, et
- b) aux titres de créances émis par Dexia Crédit Local SA figurant à son bilan à la date de publication du projet de loi une fois adopté. Le plafond de la garantie est fixé à un montant maximal de 32,85 milliards d'euros.

En cas de cession à un tiers par Dexia SA du contrôle, direct ou indirect, de Dexia Crédit Local SA, les financements, obligations et titres de créance levés ou souscrits postérieurement à la date de la cession ne bénéficieront pas de la garantie de l'État.

La garantie s'exerce sous réserve de l'appel conjoint en garantie du Royaume de Belgique et du Grand-Duché de Luxembourg par les bénéficiaires et dans la limite de 36,5% des montants éligibles.

- 1.3 En vertu du projet de loi, le ministre chargé de l'Économie est également habilité à accorder à titre onéreux la garantie de l'État (*seconde garantie*) à Dexia SA et à Dexia Crédit Local SA sur les engagements pris par ces deux sociétés avec l'accord de l'État français au titre d'actifs inscrits au bilan de la société Dexia Municipal Agency à la date de réalisation de la cession par Dexia Crédit Local SA de plus de la majorité du capital de la société Dexia Municipal Agency. La seconde garantie est accordée pour un montant maximal de 10 milliards d'euros. Elle s'exercera après application d'une franchise de 500 millions d'euros dans la limite de 70% des montants dus et d'un montant total de 6,65 milliards d'euros.
- 1.4 Les conditions dans lesquelles chacune des garanties mentionnées pourra être appelée seront définies dans une ou plusieurs conventions conclues par le ministre chargé de l'Économie avec les sociétés en question et, s'agissant de la première garantie, avec les deux autres États concernés.
- 1.5 Le projet de loi prévoit également que les organes sociaux d'un établissement de crédit bénéficiant d'aide d'État ne peuvent pas décider ou proposer : i) l'attribution d'options de souscription ou d'achat d'actions ou d'actions gratuites aux membres des organes sociaux ; ii) l'attribution ou le versement d'éléments de rémunération variable indexés sur la performance ainsi que de rémunérations différées ; ni iii) le versement de dividendes aux actionnaires par l'établissement de crédit lorsque la solvabilité ou la liquidité de celui-ci est compromise ou susceptible de l'être .

2. Observations générales

- 2.1 Ainsi qu'il est expliqué dans le projet de loi⁶, des garanties de l'État au soutien du plan de restructuration de Dexia seront consenties par la Belgique, le Luxembourg et la France. À cet égard, la BCE a également été consultée le 12 octobre 2011 par les autorités belges s'agissant d'un

⁶ Voir le projet de loi.

projet d'arrêté royal octroyant une garantie d'État couvrant certains emprunts accordés à Dexia SA et à Dexia Crédit Local SA⁷ et, le 14 octobre 2011, par les autorités luxembourgeoises s'agissant d'un règlement grand-ducal autorisant le gouvernement à octroyer une garantie financière dans le cadre de la restructuration ordonnée du groupe bancaire Dexia⁸. La BCE n'est pas en mesure d'apprécier pleinement la cohérence entre ces législations en raison des différences entre les techniques législatives utilisées et compte tenu du fait que certaines modalités, qui ne sont pas les mêmes dans chacun des trois États concernés, doivent encore être définies dans des conventions de mise en œuvre qui doivent être conclues entre ces États et les entités de Dexia⁹. La BCE rappelle cependant qu'il est important d'assurer la plus grande cohérence entre ces trois ensembles de règles.

- 2.2 Il convient de même d'assurer que le projet de loi et 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 restructuration¹⁰.

3. Interaction du projet de loi avec la politique monétaire de la zone euro

Le projet de loi ne définit pas le type d'engagements relevant de la notion de « financement » au sens de l'article 4-I, du projet de loi. Il ne précise pas non plus en détail quels actifs sont couverts par la seconde garantie. 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.

⁷ CON/2011/79.

⁸ CON/2011/82.

⁹ Voir l'article 4-III du projet de loi.

¹⁰ 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).

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 terme¹¹. 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 possible¹².

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 euro¹³. 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 interbancaires¹⁴, 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 traité¹⁵. Cela pourrait également affecter la transmission des décisions de politique monétaire¹⁶ 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.

4. Nature temporaire du dispositif

Conformément à l'analyse figurant dans le document des services de la Commission¹⁷, la BCE relève qu'il est nécessaire que les mesures d'aides nationales soient de nature temporaire¹⁸. Le financement qui sera couvert par la première garantie pourra être émis jusqu'au 31 décembre 2021¹⁹. De plus, l'échéance du financement couvert n'est pas définie dans le dispositif du projet de loi, et la mention d'une échéance de dix ans ne figure que dans ses considérants²⁰. Aucune limitation dans le temps n'est précisée pour la seconde garantie. En conséquence, le dispositif de soutien pourrait être considéré comme étant à long terme plutôt que temporaire.

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

12 CON/2009/92, point 3.5.

13 CON/2009/73, point 3.1 et 3.3.2 CON/2009/92, point 3.5.

14 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.

15 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.

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

17 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 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.

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

19 Article 4-I, point a), du projet de loi.

20 Voir l'exposé des motifs.

5. Rémunération de la garantie

L'exposé des motifs du projet de loi précise que la rémunération due à l'État français pour la première garantie tiendra compte des normes européennes. La BCE prend note de l'intention de l'État français²¹ d'appliquer la formule de rémunération recommandée par le conseil des gouverneurs de la BCE²², en faveur de laquelle les services de la Commission se sont également prononcés 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 24 octobre 2011.

[signé]

Le président de la BCE
Jean-Claude TRICHET

²¹ Voir l'exposé des motifs : « Cette garantie sera rémunérée conformément aux exigences européennes ».

²² Recommandation du conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne sur les garanties de l'État portant sur les dettes bancaires, 20 octobre 2008.