FR 2020

21

Rapport spécial

Contrôle des aides d'État en faveur des institutions financières dans l'UE: un bilan de qualité s'impose

CURIA RATIONUM

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I-X
Introduction	01-16
Le contrôle des aides d'État au regard du TFUE	01-02
Contrôle par les juridictions de l'UE	03-06
Les aides d'État en faveur des institutions financières – La situation pendant et après la crise financière mondiale	07-14
Les aides d'État en faveur des institutions financières – Les règles en matière d'aides d'État	15-16
Étendue et approche de l'audit	17-20
Observations	21-70
Réalisation des objectifs, évaluation des risques et autres évaluations	21-30
Fixation des objectifs et mesure de la performance	22-25
Évaluation des risques	26-27
Analyse d'impact et évaluation	28-30
Structures de gestion, cadre éthique et ressources	31-36
Structures de gestion	32
Cadre éthique	33-34
Ressources humaines et informatiques	35-36
Cadre de contrôle des aides d'État et règles en matière d'aides d'État	37-50
Cadre procédural relatif au contrôle des aides d'États	38-42
Règles en matière d'aides d'État	43-50
Exercice du contrôle des aides d'État	51-70
Respect des processus et procédures internes	52-63
Les décisions au fond relatives aux aides d'État en faveur des institutions financières	64-70

Conclusions et recommandations **71-74**

Glossaire

Liste des abréviations, sigles et acronymes

Réponses de la Commission

Équipe d'audit

Calendrier

Synthèse

I Les aides d'État peuvent fausser la concurrence en procurant à leurs bénéficiaires un avantage sur leurs rivaux. Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne proscrit toute aide d'État, sauf si elle se justifie dans des circonstances exceptionnelles bien définies. La Commission européenne est chargée de veiller à ce que ce principe soit respecté.

II Au moment de l'éclatement de la crise financière de 2007/2008, l'intervention des pouvoirs publics s'est avérée nécessaire afin de limiter la menace représentée par les banques pour la stabilité financière. Depuis, l'UE a mis en place des réformes majeures de son cadre pour le secteur financier afin de ne plus devoir mener des opérations de sauvetage des banques. Il existe toutefois encore des cas où des institutions financières perçoivent de l'argent public. La Commission est chargée d'évaluer la compatibilité de ces mesures d'aide avec le marché intérieur de l'UE, selon des règles qui ont été établies au moment de la crise et dont la dernière modification remonte à 2013.

III L'audit visait à établir si, au cours de la période concernée, la Commission avait exercé de manière appropriée son contrôle des aides d'État en faveur des institutions financières afin de garantir leur caractère exceptionnel et leur limitation au minimum nécessaire. Nous avons constaté que la Commission disposait de ressources et d'outils appropriés pour réaliser ses contrôles des aides d'État, mais qu'elle n'avait pas toujours été en mesure de les utiliser pleinement.

IV Notre audit a couvert la période allant d'août 2013, moment où les règles actuelles de la Commission en matière d'aides d'État destinées au secteur financier sont entrées en vigueur, à fin 2018. Nous avons examiné certaines parties du cadre de contrôle interne (en particulier la manière dont la direction générale de la concurrence a mesuré la performance), la structure organisationnelle, y compris les ressources, ainsi que le cadre (juridique) de contrôle des aides d'État, notamment les règles qui s'y appliquent. Nous avons examiné en outre l'exécution, par la Commission, de son contrôle des aides d'État et vérifié, entre autres, si elle avait bien respecté ses processus et procédures internes.

V Nous avons constaté que la direction générale de la concurrence avait fixé des objectifs suffisamment clairs en matière de contrôle des aides d'État et qu'elle avait recensé les risques pesant sur leur réalisation. Elle a établi, comme il se devait, des indicateurs pour mesurer sa performance, mais ceux-ci ne rendaient pas tout à fait compte de la performance de la Commission en matière de contrôle des aides d'État en faveur des institutions financières. De plus, elle n'a pas évalué de manière formelle l'efficacité de son application des règles de crise pendant la période couverte par notre audit.

VI La Commission disposait d'une structure organisationnelle appropriée pour le contrôle des aides d'État en faveur des institutions financières, ce qui a permis un flux d'informations adapté et une supervision adéquate de la gestion. Elle a établi un cadre éthique solide, et la direction générale de la concurrence a encouragé une culture éthique rigoureuse, avec une volonté d'adhérer aux normes professionnelles les plus élevées. La Commission a affecté un personnel suffisant au contrôle des aides d'État accordées aux institutions financières. Elle était dotée des pouvoirs nécessaires à un contrôle efficace et efficient de ces aides. En d'autres termes, elle disposait des moyens pour garantir que ses décisions se fondent sur des informations correctes.

VII Les règles de la Commission en matière de contrôle des aides d'État en faveur du secteur financier étaient généralement bien rédigées et claires. La Commission a réexaminé et adapté ses communications à la suite de l'amélioration de la conjoncture économique en 2010, 2011 et 2013, mais ne l'a plus fait depuis. Nous avons constaté que les réalités du marché s'étaient améliorées au cours de la période auditée et jusqu'au déclenchement de la pandémie de COVID-19, et que le cadre réglementaire avait évolué. Par contre, les règles en matière d'aides d'État proprement dites n'ont pas été modifiées depuis 2013.

VIII Les activités de traitement des dossiers par la Commission respectaient largement les processus internes. La Commission a évalué les plans de restructuration avec une grande rigueur et n'a pas hésité à demander des informations détaillées avant de les examiner de manière approfondie. Elle n'a toutefois pas systématiquement remis en cause les déclarations des États membres selon lesquelles les conditions régissant l'approbation exceptionnelle d'une aide d'État étaient réunies. De même, elle a approuvé des mesures destinées à limiter les distorsions de concurrence sans en analyser l'impact dans les décisions publiées.

IX Par conséquent, il faudrait peut-être envisager de rendre plus efficace le contrôle, par la Commission, des aides d'État accordées au secteur financier. Sur la base des observations formulées dans le présent rapport, nous recommandons à la Commission:

- de vérifier si les règles en matière d'aides d'État restent appropriées et, le cas échéant, de prendre des mesures correctrices;
- de faire en sorte que les processus internes et les bonnes pratiques soient encore mieux respectés;
- d'améliorer la mesure de la performance.

X L'audit de la performance objet du présent rapport s'inscrit dans le cadre des travaux de la Cour des comptes européenne dans le domaine de la gouvernance financière et économique. Ce document vient s'ajouter à la série de rapports déjà publiés par la Cour sur la surveillance financière et la politique de concurrence, et peut alimenter le débat sur l'assainissement du secteur bancaire de l'UE. La décision de réaliser notre audit découle du fait que, dix ans après l'éclatement de la crise financière, ce secteur était toujours un important bénéficiaire d'aides d'État malgré les efforts conséquents déployés par l'Union pour ne plus devoir voler au secours des banques. Nos travaux d'audit se sont achevés avant la flambée de COVID-19. Le présent rapport ne tient pas compte des nouveaux développements ni des changements de politique intervenus pour faire face à la pandémie. Néanmoins, nos constats restent d'actualité: a) il est important de veiller à ce que l'aide destinée à atténuer une crise soit limitée aux dommages causés par celle-ci et b) il convient de réévaluer l'application des règles de crise une fois que celle-ci se résorbe. Les règles en matière d'aides d'État applicables aux banques, thème de notre audit, restent en vigueur, parallèlement aux initiatives prises par la Commission depuis la fin de nos travaux, comme la mise en place de l'encadrement temporaire.

Introduction

Le contrôle des aides d'État au regard du TFUE

01 Le contrôle des aides d'État, qui relève de la compétence exclusive de la Commission européenne, vise à assurer l'intégrité du marché intérieur en protégeant la concurrence des distorsions du marché causées par les États membres. Une entreprise qui reçoit une aide des pouvoirs publics bénéficie d'un avantage sur ses concurrents. Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) proscrit en principe toute aide d'État si elle n'est pas justifiée par des raisons de développement économique général ou par des circonstances exceptionnelles bien définies, telles que la nécessité de remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre, comme le prévoit l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE (voir ***encadré 1***).

Encadré 1

Article 107 du TFUE (ex-article 87 du traité instituant la Communauté européenne (TCE))

1. Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

3. Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur:

b) les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre; […]

02 La Commission européenne est chargée de veiller au respect de cette interdiction et à ce que les exemptions soient appliquées de manière efficace et uniforme dans l'ensemble de l'UE. Elle dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans l'application de l'article 107, paragraphe 3, du TFUE[1], et peut l'exercer en adoptant des lignes directrices qui définissent la manière dont elle apprécie la compatibilité d'une mesure. Cette appréciation de la compatibilité doit s'appuyer sur l'application de principes économiques sains. À cet égard, dans sa communication du 8 mai 2012 relative à la modernisation de la politique de l'UE en matière d'aides d'État, la Commission constatait que la complexité des règles existantes constituait un défi pour le contrôle de ces aides, et appelait à l'identification et à la définition de principes communs pour garantir la cohérence des lignes directrices et un traitement identique de toutes les mesures et de tous les secteurs économiques[2]. La Commission ne dispose pas d'une marge d'appréciation pour évaluer si une mesure prise par un État membre constitue une aide d'État, sauf dans le cas des appréciations économiques complexes qu'elle peut avoir effectuées afin de déterminer, par exemple, si ladite mesure confère ou non un avantage au bénéficiaire.

Contrôle par les juridictions de l'UE

03 Les décisions de la Commission en matière d'aides d'État et les procédures qu'elle applique pour y arriver sont soumises à un contrôle par les juridictions de l'UE, dans les conditions définies dans le TFUE et dans la jurisprudence de l'Union européenne. Si un acte de l'Union est soupçonné de violer les traités de l'UE, le droit dérivé adopté en application de ceux-ci ou les droits fondamentaux, il peut être demandé à la Cour de justice de l'annuler. En vertu des dispositions de l'article 263, deuxième alinéa, du TFUE, un recours en annulation peut être formé par des «demandeurs privilégiés», tels que les États membres et les institutions de l'Union, qui ne sont pas tenus de démontrer l'existence d'un intérêt à agir. En vertu des dispositions de l'article 263, quatrième alinéa, du TFUE, toute personne physique ou morale peut également demander aux tribunaux d'annuler un acte de l'Union qui les concerne directement et individuellement.

---

[1] Voir l'arrêt rendu dans l'affaire C-290/07 P *Commission/Scott*, EU:C:2010:480, points 64 à 66.

[2] Voir le considérant 6 de la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Modernisation de la politique de l'UE en matière d'aides d'État», COM(2012) 209 final (https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0209:FIN:FR:PDF).

04 En d'autres termes, les États membres et les bénéficiaires ont la possibilité de contester une décision en matière d'aides d'État. Les concurrents peuvent faire valoir leurs droits procéduraux s'ils estiment que la Commission aurait dû ouvrir une enquête formelle. Pour contester le bien-fondé d'une décision en matière d'aides d'État, les concurrents n'ont pas qualité pour agir, à moins qu'ils ne puissent démontrer que leur position sur le marché en a été pénalisée d'une manière telle que cela en fait un cas d'espèce. Les actions entreprises par d'autres personnes physiques ou morales (y compris les actionnaires et obligataires participant au renflouement) ne sont en général pas recevables, à moins que ces personnes ne puissent démontrer qu'une décision en matière d'aides d'État les concerne directement et individuellement.

05 Le degré de contrôle exercé par les juridictions de l'UE varie en fonction de la teneur des décisions en matière d'aides d'État. Pour évaluer si une mesure constitue une «aide» au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, le Tribunal doit procéder à un contrôle complet de manière à déterminer si cette mesure tombe sous le coup de l'article en question. Cet examen est toutefois plus limité lorsque les appréciations de la Commission sont de nature technique ou complexe.

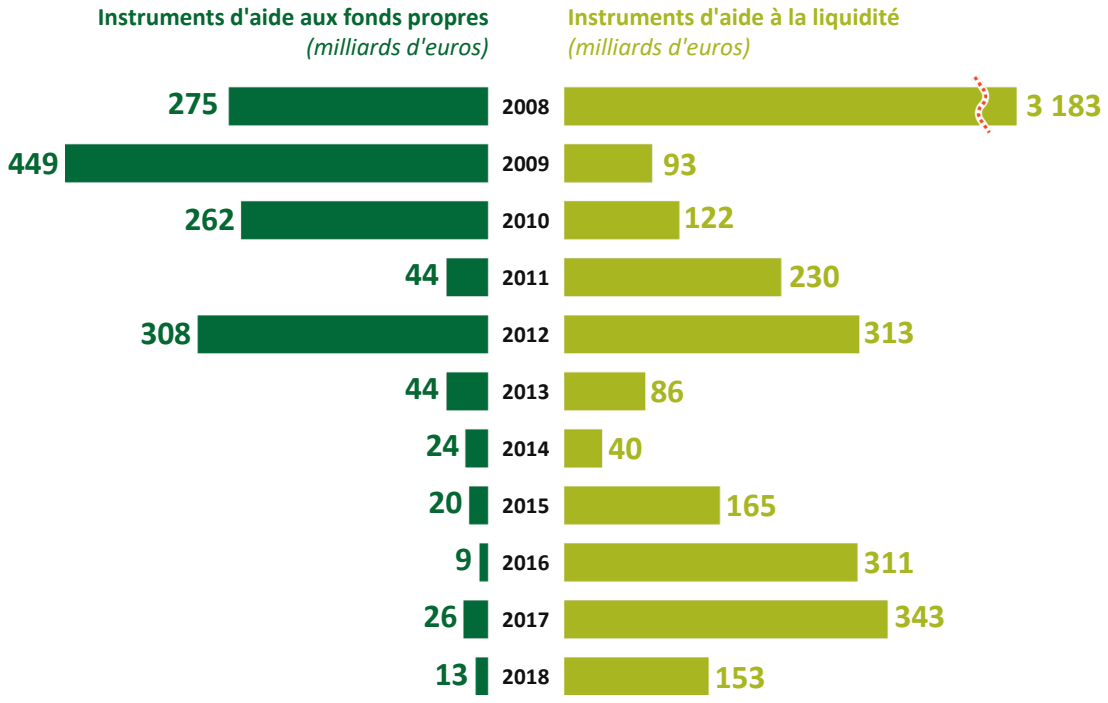
06 Pour ce qui est du contrôle de la compatibilité en application de l'article 107, paragraphe 3, du TFUE, qui confère à la Commission un large pouvoir d'appréciation, le contrôle juridictionnel se limite à établir que les règles de procédure et celles relatives à l'obligation de justification ont été respectées, et à vérifier l'exactitude des faits invoqués ainsi que l'absence de toute erreur de droit, de toute erreur manifeste dans l'appréciation des faits et de tout abus de pouvoir, étant entendu que la Commission doit agir de manière cohérente. La Cour de justice a notamment confirmé que le contrôle exercé par les juridictions de l'UE sur l'appréciation, par la Commission, de la traduction d'un événement en une perturbation grave de l'économie consistait simplement à vérifier l'absence d'erreur manifeste (voir supra)[3].

[3] Voir les affaires jointes C-57/00 P et C-61/00 P, points 99 et 100.

Les aides d'État en faveur des institutions financières – La situation pendant et après la crise financière mondiale

07 La crise financière mondiale de 2007/2008 a déclenché une augmentation sans précédent des aides d'État en faveur des institutions financières au cours des années qui ont suivi. L'intervention des pouvoirs publics était jugée nécessaire afin de limiter la menace représentée par les banques pour la stabilité financière. Elle était également considérée comme cruciale pour faire face aux crises bancaires systémiques et aux crises de la dette souveraine dans un certain nombre de pays de l'UE. Le recours aux fonds publics pour sauver les banques a dépassé de loin les aides d'État en faveur d'autres secteurs au cours de la crise financière. Le secteur bancaire de l'UE, qui, selon la Fédération bancaire européenne, a contribué à hauteur de 4 % au PIB total des États membres de l'Union en 2017[4], reste l'un des grands bénéficiaires des aides d'État. La ***figure 1*** présente les montants des aides d'État approuvées entre 2008 et 2018. D'une manière générale, le montant des aides d'État approuvées en faveur du secteur financier s'est stabilisé.

Figure 1 – Aides d'État approuvées entre 2008 et 2018



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du tableau de bord de la Commission européenne.

[4] *Banking in Europe*: *EBF Facts & Figures 2018*, p. 12 (https://www.ebf.eu/wp-content/uploads/2018/09/Banking-in-Europe-2018-EBF-Facts-and-Figures.pdf).

08 Ces dernières années, la réduction des besoins d'intervention des pouvoirs publics dans le secteur bancaire de l'UE a eu une incidence sur les activités de la Commission en matière de contrôle des aides d'État. La diminution des montants d'aide se reflète dans le nombre d'affaires que la Commission a dû traiter. De 2009 à 2012, celle-ci a pris en moyenne 57,5 décisions par an. Elles n'ont été qu'au nombre de 8 en 2016, 21 en 2017 et 6 en 2018. Au moment de l'audit, la Commission s'attendait à ce que l'aide diminue encore à l'avenir.

09 À la suite de la crise financière, l'UE a adopté un certain nombre de mesures visant à garantir la stabilité du secteur financier. En mars 2009, le Conseil a marqué son accord sur la nécessité d'améliorer la réglementation et la surveillance des institutions financières au sein de l'Union en s'appuyant sur le «rapport de Larosière»[5] et en créant notamment un comité européen du risque systémique (CERS) chargé de la surveillance macroprudentielle (pour plus de détails, voir ***encadré 2***).

Encadré 2

Surveillance du risque systémique dans le secteur financier de l'UE après la crise financière mondiale

Créé en 2010, le CERS est chargé de surveiller et d'évaluer les risques systémiques afin de limiter le risque de défaillance des éléments systémiques et d'améliorer la résistance du système financier aux chocs, atténuant ainsi les incidences négatives sur le marché intérieur et l'économie réelle.

Si le CERS décèle un risque susceptible de compromettre gravement le bon fonctionnement et l'intégrité des marchés financiers ou la stabilité globale ou partielle du système financier de l'Union, il doit informer rapidement le Conseil de la situation.

Si le CERS considère qu'une situation d'urgence pourrait se présenter, il doit en informer le Conseil et fournir une analyse de la situation. Le Conseil doit alors évaluer la nécessité d'adopter, à l'adresse des autorités européennes de surveillance, une décision constatant l'existence d'une situation d'urgence.

---

[5] Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la surveillance financière de l'UE, Bruxelles, 25 février 2009 (https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication14 527_en.pdf).

10 Le redressement consécutif à la crise a également conduit à une refonte du cadre microprudentiel de l'UE, avec la mise en place d'un cadre de gestion de crise à l'échelle de l'Union et le développement d'approches communes en matière de surveillance. La directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances (directive BRRD) a été adoptée au printemps 2014 afin de fournir aux autorités un régime complet et efficace de gestion des défaillances bancaires au niveau national, ainsi que des mécanismes de coopération destinés à remédier aux défaillances bancaires transfrontalières. Jusqu'à présent, le nouveau cadre n'a été appliqué que dans un nombre d'affaires limité. Dans son examen de la mise en œuvre de la directive BRRD et du règlement relatif au mécanisme de résolution unique (MRU), la Commission a relevé certaines faiblesses, en particulier dans la coordination entre les acteurs concernés, mais a estimé qu'il était prématuré d'élaborer et d'adopter des propositions législatives[6].

11 La directive BRRD a été introduite dans l'intention d'éviter de futurs sauvetages de banques et de protéger les contribuables de l'UE[7], sans préjudice de la compatibilité d'une mesure avec les dispositions des traités de l'UE relatives aux règles en matière d'aides d'État. En vertu de cette directive, si une banque demande un soutien public, elle est considérée comme défaillante ou susceptible de l'être – cette décision incombe aux autorités de surveillance ou de résolution, sauf dans les cas exceptionnels prévus par la directive – et doit être liquidée dans le cadre d'une procédure normale d'insolvabilité ou, dans des circonstances exceptionnelles, résolue. Par ailleurs, la directive BRRD prévoit des conditions strictes pour le recours à un soutien public pendant la phase de résolution. L'***encadré 3*** donne de plus amples détails à ce propos.

---

[6] RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL sur l'application et le réexamen de la directive 2014/59/UE (directive relative au redressement et à la résolution des banques) et du règlement (UE) n° 806/2014 (règlement relatif au mécanisme de résolution unique), p. 5 (http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/FR/COM-2019-213-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF).

[7] Commission européenne, *De nouvelles mesures de gestion des crises pour éviter d'avoir à renflouer les banques à l'avenir*, juin 2012 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_12_570).
Voir également Conseil européen — Bruxelles — 12-13 décembre 2012 — Conclusions, point 11.

Encadré 3

Conditions d'obtention d'un soutien extraordinaire prévues dans la directive BRRD

Soutien des États membres aux établissements solvables — mesures de précaution (article 32, paragraphe 4, point d), de la directive BRRD):

- requises pour remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre et pour préserver la stabilité financière,
- limitées aux établissements solvables,
- à titre de précaution et à titre temporaire,
- proportionnées afin de remédier aux conséquences de la perturbation grave,
- pas utilisées pour compenser des pertes que l'établissement a subies ou est susceptible de subir dans un proche avenir.

Soutien aux établissements défaillants – fonds de résolution et autres dispositifs de financement (article 44, paragraphe 5, et article 101 de la directive BRRD):

- les pertes ne peuvent être répercutées sur d'autres créanciers,
- les pertes, dont le montant ne peut être inférieur à 8 % du total des passifs, fonds propres compris, ont déjà été absorbées,
- le financement apporté par le fonds de résolution ne dépasse pas 5 % du total des passifs, fonds propres compris, ou des moyens à la disposition du fonds de résolution augmenté du montant pouvant être mobilisé sous la forme de contributions ex post en trois ans.

Soutien aux établissements défaillants — instruments de stabilisation financière de l'État (article 56 de la directive BRRD):

- en dernier ressort après qu'ont été évalués et exploités dans toute la mesure du possible les autres instruments de résolution avec le souci de préserver la stabilité financière.

12 Une autre réponse à la crise financière a été la création de l'union bancaire. Bien qu'elle soit encore incomplète au stade actuel, l'intégration institutionnelle est allée encore plus loin dans les États membres de la zone euro[8]. Les deux premiers piliers de l'union bancaire, à savoir le mécanisme de surveillance unique (MSU) et le mécanisme de résolution unique (MRU), ont été mis en place. Ce n'est pas encore le cas du troisième pilier, un système commun de garantie des dépôts. En outre, selon la Commission, d'autres mesures sont nécessaires pour faire face aux risques subsistants du secteur bancaire (en particulier, ceux liés aux prêts non performants ou aux initiatives visant à aider les banques à diversifier leurs investissements dans des obligations souveraines)[9].

13 Le climat économique de l'UE s'est considérablement amélioré depuis la crise financière mondiale et il est resté globalement favorable jusqu'à la pandémie de COVID-19. Il existe un large consensus sur le fait que les banques en Europe sont devenues plus résistantes grâce aux mesures prises après la crise financière. Toutefois, leur rentabilité reste faible. L'Europe compte trop de banques et, depuis la crise, le secteur bancaire européen se replie à l'intérieur des frontières nationales tout en se fragmentant davantage[10]. Des problèmes hérités du passé subsistent dans certains

---

[8] RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL sur l'application et le réexamen de la directive 2014/59/UE (directive relative au redressement et à la résolution des banques) et du règlement (UE) n° 806/2014 (règlement relatif au mécanisme de résolution unique) – Introduction (http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/FR/COM-2019-213-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF).

[9] Commission européenne, *Completing the banking union* (https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/what-banking-union_en#completing-the-banking-union).

[10] Voir par exemple l'avant-propos de M. Mario Draghi dans le rapport annuel de la BCE sur ses activités prudentielles 2018 (https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/annual-report/html/ssm.ar2018~927cb99de4.fr.html#toc1).
Le rapport sur le FORUM FINANCIER EUROFI 2019 fournit un compte rendu détaillé des avis exprimés par les représentants des secteurs public et privé sur les derniers développements en matière de réglementation dans le secteur financier et sur les moyens d'améliorer le fonctionnement du marché financier de l'UE (http://helsinki2019.eurofi.net).

pays. Des progrès ont été accomplis en ce qui concerne la résolution des prêts non performants (PNP), mais le niveau actuel de ces derniers dans l'UE reste plus élevé que dans d'autres grands pays développés[11]. Sans compter que le nombre de PNP peut encore augmenter si les effets de la pandémie de COVID-19 sur l'économie ne peuvent être atténués.

14 Il convient d'observer que le rôle de la Commission en tant que responsable du traitement des aides d'État ne peut être considéré isolément dans le secteur financier. Elle n'est qu'un maillon, certes important, d'une chaîne. Une chaîne qui comprend également les États membres qui décident de soutenir des banques, le management des banques, les auditeurs externes, les autorités de surveillance bancaire et les autorités de résolution, qui ont tous un rôle à jouer. Le contrôle des aides d'État pourrait donc se déclencher si le système nouvellement créé n'a pas fonctionné comme prévu. Dans des rapports spéciaux publiés par la Cour en 2017[12] et en janvier 2018[13], nous avons relevé des lacunes dans les préparatifs en vue de la résolution (CRU) ainsi que des failles dans la conception du cadre de gestion des crises (BCE) et des signes d'inefficacité en ce qui concerne sa mise en œuvre. En outre, des craintes subsistent quant à la capacité du secteur bancaire à être prêt pour les nouvelles règles plus strictes. Le rôle de la Commission reste donc à la fois crucial et difficile.

---

[11] Le montant (658 milliards d'euros) et le ratio de PNP (3,2 %) ont atteint leur niveau le plus bas au quatrième trimestre 2018, tandis que la dispersion dans les pays de l'UE/EEE est restée élevée (de 0,45 % à 41,2 %). Voir le tableau de bord des risques de l'Autorité bancaire européenne (ABE) relatif au quatrième trimestre 2018 (https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10 180/2 666 948/5836f313-b390-4f24-99bf-815fc036a7ce/EBA%20Dashboard%20-%20Q4 %202 018.pdf).

[12] Rapport spécial n° 23/2017 intitulé «Conseil de résolution unique – L'ambitieux chantier de l'union bancaire a commencé mais est loin d'être terminé» (https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_23/SR_SRB-BU_FR.pdf).

[13] Rapport spécial n° 02/2018 intitulé «L'efficience de la gestion des crises bancaires par la BCE» (https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_02/SR_SSM2_FR.pdf).

Les aides d'État en faveur des institutions financières – Les règles en matière d'aides d'État

15 La Commission a pour mandat, en application des dispositions des articles 107 et 108 du TFUE, de préserver la concurrence sur le marché intérieur et d'assurer des conditions de concurrence équitables dans l'UE. Au cours de la crise financière, le cadre des aides d'État a été adapté afin de mettre l'accent sur la stabilité financière en tant qu'objectif global pour le secteur bancaire, tout en cherchant à faire en sorte que l'aide et les distorsions de concurrence entre les banques et entre les États membres soient limitées au minimum nécessaire. Ce dernier point est essentiel pour garantir que les aides d'État ne viennent anéantir les conditions de concurrence équitables entre les bénéficiaires de l'aide, d'une part, et leurs concurrents et les entreprises en meilleure santé, d'autre part, tout en limitant le volume d'argent public alimentant les établissements financiers défaillants[14]. La Commission a établi des règles spécifiques en matière d'aides d'État pour l'application des dispositions de l'article 107, paragraphe 3, aux institutions financières pendant la crise (les «règles de crise»), règles qui ont été modifiées en 2010, 2011 et 2013 (voir ***encadré 4***). La communication de 2013 concernant le secteur bancaire a abrogé la version de 2008 et a apporté certaines modifications à celles sur les actifs dépréciés et sur les restructurations[15].

---

[14] Commission européenne, page web *Competition policy and economic recovery – Tackling the financial crisis – State aid* (https://ec.europa.eu/competition/recovery/financial_sector.html (dernière mise à jour: 16 avril 2012)).

[15] Voir la section 7 de la communication de 2013 concernant le secteur bancaire.

Encadré 4

Communications de la Commission à l'intention des institutions financières

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, 13 octobre 2008 (voir IP/08/1495)

Communication de la Commission – Recapitalisation des établissements financiers dans le contexte de la crise financière actuelle: limitation de l'aide au minimum nécessaire et garde-fous contre les distorsions indues de concurrence, 5 décembre 2008 (voir IP/08/1901)

Communication de la Commission concernant le traitement des actifs dépréciés dans le secteur bancaire de la Communauté, 25 février 2009 (voir IP/09/322)

Communication de la Commission — Cadre communautaire temporaire pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle, adoptée le 17 décembre 2008 (voir IP/08/1993) et modifiée le 25 février 2009

Communication de la Commission sur le retour à la viabilité et l'appréciation des mesures de restructuration prises dans le secteur financier dans le contexte de la crise actuelle, conformément aux règles relatives aux aides d'État, 23 juillet 2009 (voir IP/09/1180)

Communication de la Commission concernant l'application, à partir du 1er janvier 2011, des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière (voir IP/10/1636)

Communication de la Commission concernant l'application, à partir du 1er janvier 2012, des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière (voir IP/11/1488)

Communication de la Commission concernant l'application, à partir du 1er août 2013, des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière (voir IP/13/672)

16 Le 19 mars 2020, la Commission a adopté un «encadrement temporaire» pour permettre aux États membres de soutenir davantage l'économie à la suite de la flambée de COVID-19[16]. En ce qui concerne les banques, la communication précise que les aides accordées à des entreprises par l'intermédiaire des banques ne sont pas considérées comme des aides (indirectes) en faveur de celles-ci. Elle ajoute que les mesures prises pour soutenir les banques en cas de dommages directs causés par la flambée de COVID-19 seront interprétées au sens de l'article 107, paragraphe 2, point b), du TFUE et ne tomberont donc pas sous le coup des règles existantes. Toute mesure sortant du champ de la communication ou non couverte par l'article 107, paragraphe 2, point b), du TFUE doit être notifiée à la Commission et sera évaluée au regard des règles relatives aux aides d'État applicables au secteur bancaire. Les règles en matière d'aides d'État examinées dans le cadre du présent audit restent donc en vigueur.

[16] COMMUNICATION DE LA COMMISSION intitulée «Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19» – (2020/C 91 I/01) (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52 020XC0320(03)).

Étendue et approche de l'audit

17 Nous avons déjà réalisé des audits sur la politique de concurrence, y compris le contrôle des aides d'État, mais nous n'avions jamais effectué d'audit de la performance spécifique sur la mise en œuvre de la politique de concurrence de l'UE dans le domaine des aides d'État en faveur des institutions financières. Nous avons décidé de procéder à cet audit à la lumière du nouveau cadre réglementaire applicable au secteur bancaire de l'UE et de l'évolution du marché.

18 Notre audit a principalement porté sur la période allant du mois d'août 2013 à la fin de l'année 2018. Nous avons vérifié si la Commission avait géré le contrôle des aides d'État aux institutions financières de manière appropriée afin de veiller à ce que ces aides soient exceptionnelles et limitées au minimum nécessaire. Concentrant notre attention sur la direction générale de la concurrence (DG COMP), nous nous sommes posé les deux questions suivantes:

- La Commission disposait-elle des ressources et des outils appropriés pour exercer son contrôle des aides d'État?
- La Commission a-t-elle contrôlé les aides d'État de manière à ce que celles-ci soient exceptionnelles et limitées au minimum nécessaire?

19 En ce qui concerne la réalisation des objectifs, nous avons examiné la manière dont la DG COMP les fixait, la façon dont elle évaluait les risques, ainsi que l'adéquation du cadre destiné à la mesure de la performance, et nous avons vérifié si la direction en question avait procédé à des évaluations ex post et à des analyses d'impact. Nous avons étudié la structure organisationnelle de la DG COMP (y compris les contrôles internes et le caractère approprié des ressources mobilisées) ainsi que son cadre éthique. En outre, nous avons procédé à une analyse pour déterminer si la Commission disposait des compétences juridiques nécessaires et si le cadre procédural et les processus internes facilitaient des pratiques efficientes et transparentes. Nous avons examiné si les règles en matière d'aides d'État pour les banques reposaient sur des évaluations ex ante, si les règles actuelles étaient adaptées à leur finalité et si elles reflétaient les réalités du marché et de la réglementation.

Afin de déterminer si la Commission avait été efficace dans son contrôle des aides d'État, nous avons examiné l'ensemble de la procédure relative à ce type d'aides et vérifié si ses processus et procédures lui avaient permis de prendre les bonnes décisions[17].

20 Le contrôle ex ante des aides d'État par une autorité publique est propre à l'UE. Nous nous sommes dès lors appuyés sur les documents de cette dernière pour établir les normes de notre audit. Nous avons recueilli des éléments probants lors de l'examen des documents fournis par la DG COMP ainsi qu'au travers d'entretiens avec son personnel. Nous avons fait appel à un panel d'experts pour débattre des principaux résultats de nos travaux.

[17] L'audit de la performance consiste à examiner de façon indépendante, objective et fiable si des entreprises, des systèmes, des opérations, des programmes, des activités ou des organisations fonctionnent conformément aux principes d'économie, d'efficience et d'efficacité et si des améliorations sont possibles (norme ISSAI 300). La Cour de justice de l'Union européenne interprète la législation européenne afin d'en garantir l'application uniforme dans tous les pays de l'UE et statue sur les différends juridiques opposant les gouvernements des États membres et les institutions de l'UE. Elle peut également, dans certaines circonstances, être saisie par des particuliers, des entreprises ou des organisations souhaitant intenter une action contre une institution de l'UE lorsqu'ils estiment qu'elle a porté atteinte à leurs droits.

Observations

Réalisation des objectifs, évaluation des risques et autres évaluations

21 Le cadre de contrôle interne de la Commission exige la fixation d'objectifs, l'évaluation des risques y afférents et la mesure de la performance. Sauf exemption, les analyses d'impact et l'évaluation de la législation et des activités non liées aux dépenses doivent être réalisées conformément aux principes directeurs énoncés dans les lignes directrices de la Commission pour une meilleure réglementation, afin d'évaluer la performance des interventions de l'UE et d'analyser les options et les incidences connexes sur les nouvelles initiatives.

Fixation des objectifs et mesure de la performance

22 **La DG COMP a fixé des objectifs avec une clarté suffisante pour cerner et évaluer les risques connexes, conformément au cadre de contrôle interne de la Commission**[18]**.** Des objectifs et des déclarations de mission actualisés doivent être établis à tous les niveaux et pour les activités les plus importantes, en fonction des tâches et des objectifs assignés aux différents membres du personnel. Les déclarations de mission doivent être alignées sur les responsabilités incombant à la Commission en vertu des traités et sur ses objectifs stratégiques. Conformément aux exigences, la DG COMP a fixé des objectifs suffisamment clairs pour cerner les risques qui pesaient sur leur réalisation dans son plan stratégique 2016-2020, et a précisé et mis à jour ces objectifs dans ses plans de gestion (annuels).

23 **La DG COMP a établi, comme il se devait, des indicateurs de résultat et de réalisation. Toutefois, ils ne mesurent pas l'effet des activités de cette DG, en partie à cause de facteurs qui échappent à son contrôle.** En fixant des indicateurs de performance pour les objectifs, il est possible de suivre la progression dans la réalisation de ces derniers[19]. La DG COMP a rendu compte de la réalisation de ses

---

[18] Principe 6 de la COMMUNICATION À LA COMMISSION DE M. OETTINGER intitulée «Révision du cadre de contrôle interne» (https://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/control/C_2017_2373_Revision_ICF_fr.pdf).

[19] Principe 6 du cadre de contrôle interne – Suivi.

objectifs dans ses rapports annuels d'activité. L'*encadré 5* présente les indicateurs examinés dans le présent point pour chaque objectif pertinent.

Encadré 5

Objectifs et indicateurs pertinents (provenant des plans de gestion annuels de la DG COMP[20])

Objectif spécifique 7 – Une aide mieux ciblée pour le renforcement de la croissance (utilisé de 2013 à 2015)

- **Indicateur de résultat 2 –** Niveau global de l'aide de crise en faveur du secteur financier effectivement utilisée par les États membres, exprimé en pourcentage du PIB de l'EU-28 de 2013

Objectif spécifique 9 – Stabilité et promotion de la concurrence dans le secteur bancaire (introduit en 2016)

- **Indicateur de résultat 1 (2016) –** Pour chaque test de résistance effectué par le MSU ou l'ABE, calculer le rapport entre a) les aides d'État et les aides du Fonds accordées aux banques de l'échantillon du test afin de combler les lacunes relevées lors du test de résistance, et b) le déficit de fonds propres total établi par le test de résistance à la date d'observation respective
- **Indicateur de résultat 2 (2016) –** Ratio entre a) les aides d'État accordées à toutes les banques de l'UE sous la forme d'instruments **liés** aux fonds propres, et b) le stock total de capitaux propres et les réserves de toutes les banques de l'UE
- **Indicateur de réalisation (depuis 2017) – Adoption des décisions de la Commission**

Objectif spécifique 12 – Maintien de l'alignement des instruments du droit de la concurrence de l'UE sur les réalités du marché et sur la réflexion économique et juridique contemporaine.

- **Indicateur de résultat –** Consultation des parties prenantes à propos des nouvelles règles (Eurobaromètre 2014)

[20] Voir les plans de gestion annuels 2013 à 2018 de la DG COMP.

24 Toutefois, les indicateurs de résultat utilisés reflètent des facteurs externes et n'ont pas de lien de causalité manifeste avec les activités de la Commission en matière de contrôle des aides d'État. Par exemple, pour l'objectif «Une aide mieux ciblée pour le renforcement de la croissance», l'indicateur de résultat utilisé (Pourcentage de l'aide par rapport au PIB)[21] reflète le fait qu'il y a eu moins de besoins d'aide et que le PIB a augmenté ces dernières années. Les indicateurs de résultat utilisés pour mesurer la réalisation, par la Commission, de l'objectif «Stabilité et promotion de la concurrence dans le secteur bancaire» reflètent l'augmentation de la résistance des banques en général – en raison notamment de l'utilisation de l'argent des contribuables – plutôt que de l'activité de la Commission[22]. En outre, l'indicateur de l'objectif consistant à maintenir le droit de la concurrence de l'UE en phase avec les réalités du marché a fait apparaître la satisfaction des parties prenantes quant à leur degré d'implication dans les consultations[23], mais n'a pas permis d'établir si les règles avaient été alignées sur les réalités du marché.

25 **Les indicateurs de performance de la Commission n'ont pas mesuré le succès des restructurations ni l'incidence de ses décisions en matière d'aides d'État sur les marchés bancaires de l'UE.** La Commission n'a pas défini d'indicateurs de performance permettant de démontrer que les restructurations étaient un succès, alors que c'est primordial vu le nombre de cas où des banques se sont révélées non viables par la

---

[21] Voir par exemple les plans de gestion annuels 2013 à 2015 de la DG COMP.

[22] Voir le plan de gestion annuel 2016 de la DG COMP, objectif spécifique 9 (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/comp_mp_2016_en.pdf).

[23] Voir l'étude qualitative Eurobaromètre *DG Competition Stakeholder Survey (2014), Aggregate Report,* p. 27, où l'on peut lire en substance que le degré de satisfaction général relatif à la consultation effectuée par la DG COMP à propos des nouvelles règles était élevé, même si certains participants avaient le sentiment que leurs points de vue n'étaient pas toujours pris en considération (http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/surveys_en.html).

suite[24]. Il n'existait pas non plus d'indicateurs permettant de mesurer l'incidence de l'aide d'État approuvée par la Commission sur l'intégrité du marché intérieur en général et sur les activités transfrontalières des banques de l'UE en particulier.

Évaluation des risques

26 **La DG COMP a cerné les risques associés à la réalisation de ses objectifs et déterminé comment les gérer idéalement.** Le cadre de contrôle interne de la Commission exige également une évaluation et une gestion des risques[25]. Le processus d'évaluation des risques de la DG COMP était fondé et aligné sur celui de la Commission. La DG COMP a cerné et évalué les risques dans le cadre d'un processus ascendant auquel ont pris part les unités opérationnelles chargées de l'application de la politique de concurrence, des unités de coordination et d'autres unités horizontales.

27 **Cependant, l'évaluation des risques de la DG COMP n'englobait pas ceux relatifs à la réalisation des objectifs pertinents pour le contrôle de l'aide au secteur financier, ni le risque que les règles qu'elle applique ne correspondent plus aux réalités du marché.** L'évaluation des risques de la DG COMP ne couvrait pas les risques potentiels pour la réalisation des objectifs fixés spécifiquement pour le contrôle des aides d'État en faveur du secteur financier. En outre, il est essentiel que les règles en matière d'aides d'État restent alignées sur les réalités du marché pour garantir une application effective du droit de la concurrence de l'UE[26]. Selon nous, ce point est particulièrement pertinent pour les règles destinées à faire face aux circonstances

---

[24] L'obligation imposée par la Commission de présenter des plans de restructuration et leur évaluation ex ante vise à garantir que la viabilité peut être rétablie dans un délai raisonnable et sur une base solide et durable (point 8 de la communication de 2013 concernant le secteur bancaire). Toutefois, plusieurs banques bénéficiaires de notre échantillon ont demandé de nouvelles interventions publiques sous la forme de liquidités ou de fonds propres supplémentaires, après avoir été jugées viables par la Commission. Après deux recapitalisations consécutives, une banque a sollicité une nouvelle aide pour sa liquidation (au cours de la troisième année de la période de restructuration de cinq ans). Le niveau élevé et persistant des PNP et l'exposition au risque souverain constituent d'autres raisons de douter du succès des restructurations.

[25] Principe 7 du cadre de contrôle interne.

[26] Voir le plan stratégique 2016-2020 de la DG COMP, p. 39.

exceptionnelles provoquées par la crise financière mondiale[27]. Toutefois, la Commission n'a pas répertorié le risque que les règles de crise ne reflètent plus les réalités du marché comme un «risque essentiel» pour une application effective de l'interdiction des aides d'État.

Analyse d'impact et évaluation

28 **Les lignes directrices de la Commission pour une meilleure réglementation imposent un processus d'analyse d'impact afin de soutenir l'élaboration des politiques par la collecte et l'analyse d'éléments de preuve.** En application des lignes directrices, l'élaboration des politiques devrait être soutenue par des évaluations et des analyses d'impact. Les unes comme les autres visent à déterminer comment un problème est ou devrait être résolu afin d'atteindre les objectifs poursuivis[28]. La Commission recourt à des évaluations pour établir si les politiques ou les lois de l'UE sont toujours justifiées, si elles requièrent des modifications ou si elles doivent simplement être abandonnées. Les principes du programme «Mieux légiférer» soulignent également que la bonne mise en œuvre des politiques implique également de contrôler leur application sur le terrain. Il s'agit de garantir qu'elles atteignent les résultats escomptés et que, dans le cas contraire ou s'il y a eu des conséquences indésirables, des mesures correctrices puissent être prises.

29 **Un document de travail des services de la Commission[29] et une étude externe commandée par le Parlement européen[30] ont porté sur la question de savoir si les règles de crise avaient atteint leurs objectifs en 2011.** Le personnel de la DG COMP

---

[27] La communication de 2008 concernant le secteur bancaire a souligné que l'invocation de l'article 107, paragraphe 3, point b), du traité n'est possible que dans ces circonstances réellement exceptionnelles (voir point ***44***).

[28] Lignes directrices pour une meilleure réglementation, section 3.3, p. 8.

[29] Document de travail des services de la Commission intitulé *The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis*, Bruxelles, 5.10.2011, SEC(2011) 1126 final (https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/working_paper_en.pdf).

[30] Parlement européen, Direction générale des politiques internes de l'Union – Département thématique A: Politiques économiques et scientifiques – Affaires économiques et monétaires, «Aides d'État – Règles applicables au secteur financier et à l'économie réelle en contexte de crise» (https://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201 107/20 110 714ATT24 010 /20 110 714ATT24 010EN.pdf) («l'étude du Parlement européen»).

est arrivé à la conclusion que les aides d'État accordées et leur contrôle par la Commission avaient contribué à préserver le marché intérieur tout au long de la crise. Les auteurs ont constaté que des distorsions de concurrence s'étaient produites de différentes manières, mais ont conclu que:

- la Commission avait utilisé efficacement un outil de coordination permettant un traitement cohérent de l'ensemble des États membres et des banques;
- les moyens les plus efficients qui avaient permis à la Commission de réduire au minimum les risques de distorsions de concurrence consistaient en d'importantes obligations de restructuration.

Pour la période allant jusqu'en 2011, les auteurs de l'étude du Parlement européen ont constaté qu'une part importante des mesures de lutte contre la crise financière avait été exclue du champ d'application des règles en matière d'aides d'État et qu'il était difficile de distinguer l'effet de ces aides de celui d'autres facteurs. Ils ont estimé, en conclusion, que:

- la Commission n'avait pas réussi à maintenir une approche cohérente entre les pays et les entreprises;
- la disparité des pratiques d'un État membre à l'autre avait nui au bon fonctionnement du marché intérieur, en dépit des efforts déployés par la Commission[31].

En outre, ils se sont inquiétés du manque de transparence et souligné que les décisions de la Commission devaient être publiées plus rapidement[32].

30 **Il n'y a eu aucune évaluation formelle des règles de crise actuelles.** Bien que la Commission ait consulté les États membres et d'autres parties prenantes avant la révision de 2013, elle n'a pas évalué de manière formelle l'efficacité des règles de crise. La version actuelle de la communication concernant le secteur bancaire a été publiée en août 2013, après consultation des États membres et concertation avec le comité économique et financier, y compris les banques centrales. La Commission a également apporté quelques modifications à d'autres règles de crise, qui étaient

---

[31] Étude du Parlement européen, chapitres 2.4.2. (*Maintaining a consistent approach across countries*) et 2.5 (*Main Findings*).

[32] Étude du Parlement européen, p. 39.

toujours en vigueur au moment de notre audit. Depuis, elle n'a pas évalué de manière formelle la réalisation de ses objectifs ni estimé la valeur ajoutée européenne de ses règles de crise en vue de les modifier ou de les suspendre[33]. Elle n'a pas non plus apprécié formellement l'impact de ses règles de crise et de leur application sur la concurrence au niveau des marchés bancaires de l'UE.

Structures de gestion, cadre éthique et ressources

31 **Le cadre de contrôle interne de la Commission exige la mise en place de structures de gestion globales.** Les structures de gestion doivent permettre un contrôle interne efficace de toutes les activités connexes et contribuer à la réalisation des objectifs poursuivis. La Commission doit déléguer les responsabilités de manière appropriée, mais aussi concevoir et mettre en place des lignes hiérarchiques adéquates («rattachements») afin de permettre l'exercice des pouvoirs et des responsabilités ainsi que les flux d'informations[34]. Elle devrait en outre disposer d'une main-d'œuvre compétente et mobiliser ses ressources de manière efficace à l'appui de ses priorités et de ses activités de base[35].

Structures de gestion

32 **Une structure matricielle, avec des lignes hiérarchiques bien définies, permet un flux d'informations approprié et une supervision interne adéquate par l'encadrement supérieur.** La DG COMP a mis en place une structure matricielle fondée sur les instruments et le secteur, conçue pour favoriser les connaissances y afférentes. Trois unités dédiées sont chargées du traitement des dossiers liés aux aides d'État octroyées aux établissements financiers. Une unité de coordination a fourni un appui pour régler les problèmes de fond et de procédure, et l'équipe de l'économiste en chef a participé au processus. Cependant, il n'existait aucun document relatif à l'apport de celle-ci sur le plan de l'analyse économique détaillée relative aux distorsions de

---

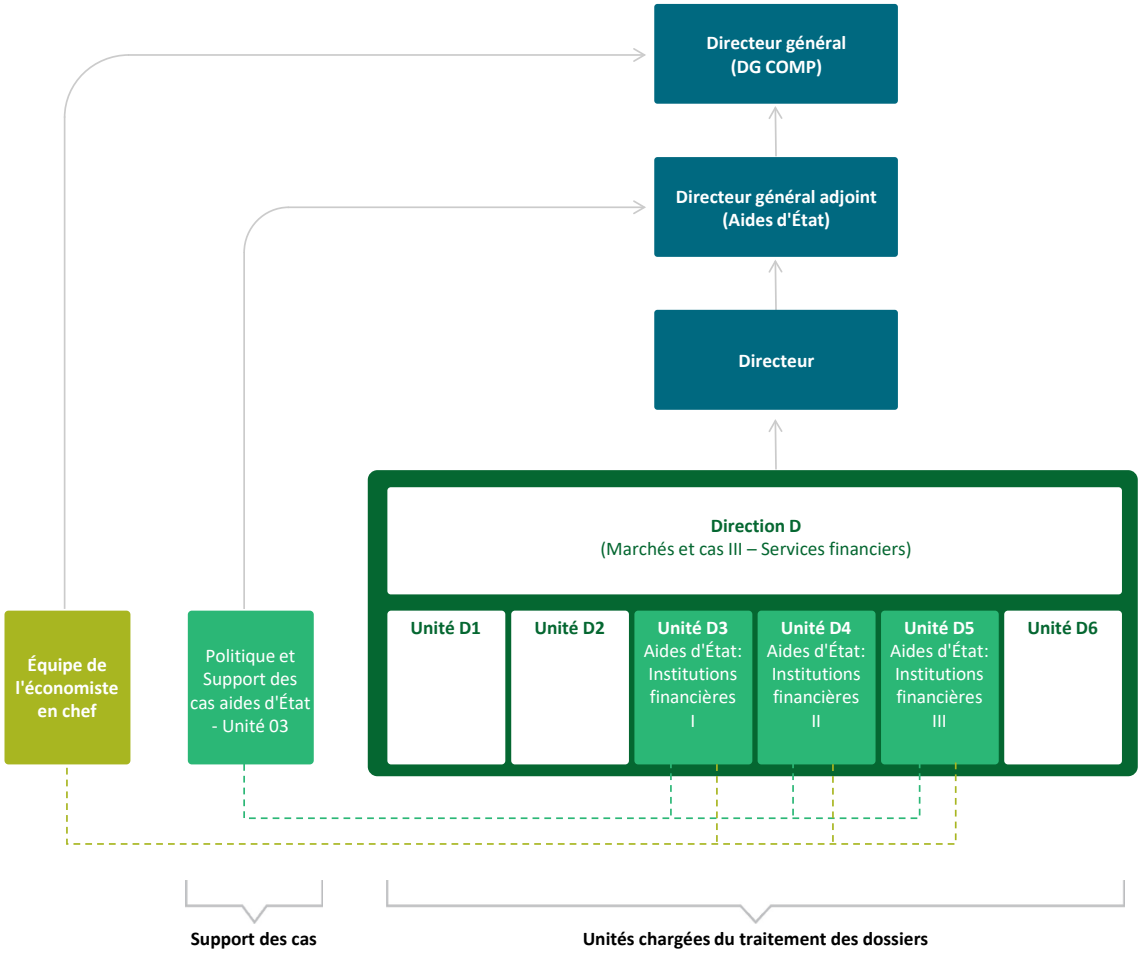
[33] Le seul document disponible concernant les répercussions des aides d'État approuvées par la Commission est le *Competition State aid brief* intitulé *State aid to European banks: returning to viability*. Cette publication, qui ne présente que l'avis de ses auteurs et non celui de la Commission, cherche à démontrer que les plans de restructuration approuvés par la Commission en application des règles en matière d'aides d'État ont contribué à sauver de nombreuses banques européennes et à les rendre viables à nouveau.

[34] Principe 3 du cadre de contrôle interne.

[35] Voir le plan de gestion annuel 2018 de la DG COMP, objectif spécifique 2.

concurrence engendrées ou à l'existence de dysfonctionnements du marché dans des cas particuliers. La ***figure 2*** présente la structure organisationnelle en matière de contrôle des aides d'État en faveur des institutions financières.

Figure 2 – Structure organisationnelle en matière de contrôle des aides d'État au secteur financier



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'organigramme établi par la DG COMP.

Cadre éthique

33 **La DG COMP a fait la promotion d'une culture éthique forte, en mettant l'accent sur la prévention.** Conformément à la politique de la Commission visant à promouvoir une culture éthique d'entreprise, la DG COMP s'est concentrée sur la prévention par l'information et la formation. Les membres du personnel doivent présenter chaque année une déclaration dans laquelle ils s'engagent à respecter les règles de déontologie. Les gestionnaires de dossiers doivent signer une déclaration d'absence de conflit d'intérêts pour chaque affaire qui leur est confiée. Les conflits éventuels sont évalués au cas par cas.

34 **Le cadre éthique de la DG COMP fait référence aux obligations générales du personnel de l'UE et précise que la diffusion d'informations privilégiées et le délit d'initié constituent des infractions pénales.** Contrairement au personnel d'autres services de la Commission, le personnel de la DG COMP, ainsi que tout autre membre du personnel de la Commission concerné par les affaires d'aides d'État, peuvent avoir un accès privilégié à des informations concernant les différents acteurs du marché et susceptibles d'influencer ce dernier. En outre, les décisions de la DG COMP dans les affaires d'aides d'État ont une incidence significative sur les marchés financiers, notamment en ce qui concerne les prix des actions et obligations des bénéficiaires. Néanmoins, la DG COMP n'a pas mis en place de dispositifs de contrôle ou autres afin de s'assurer que le personnel respectait bien les règles lorsqu'il effectuait des opérations financières.

Ressources humaines et informatiques

35 **La Commission a affecté des ressources en personnel suffisantes, mais il est devenu plus difficile d'attirer et de conserver les talents nécessaires.** Les agents possédaient généralement un niveau d'études élevé, des connaissances spécialisées, ainsi qu'une expérience professionnelle pertinente. Une formation sur le tas bien conçue et un programme de mentorat, ainsi qu'un outil de partage des connaissances sur l'intranet, ont permis aux nouveaux membres du personnel de se familiariser avec leurs tâches et aux gestionnaires plus expérimentés de mettre à jour leurs connaissances. La direction D a enregistré une vague de départs en 2015 et 2016, et un certain nombre d'agents très expérimentés sont récemment partis à leur tour[36]. La DG COMP a éprouvé des difficultés à trouver des candidats à la hauteur, mais a pris des mesures pour pallier ce problème. Dans l'ensemble, la Commission était bien armée pour contrôler un nombre de cas en net recul au cours de la période auditée.

36 **La Commission prévoit de mettre en place de nouveaux systèmes informatiques destinés à aider l'encadrement et le personnel à exécuter, documenter et contrôler plus efficacement leurs travaux.** Les systèmes informatiques de la Commission sont censés contribuer à une gestion sûre, efficiente et intégrée des dossiers de concurrence et fournir un soutien essentiel à ses opérations quotidiennes. La DG COMP ne disposait pas d'un système unique permettant la collecte et le stockage automatiques de tous les documents liés à un dossier, mais utilisait plutôt diverses applications. Toutefois, elle a décidé de lancer le développement d'un nouveau

---

[36] Plans de gestion des cas d'avril et de novembre 2018, p. 23.

système commun de gestion des dossiers, afin de remplacer les systèmes vieillissants de gestion des cas et des documents. Elle entend ainsi moderniser son système informatique et prévenir le risque qu'elle ne soit plus en mesure de maintenir sa capacité de contrôle en raison des performances insuffisantes de son système informatique actuel[37].

Cadre de contrôle des aides d'État et règles en matière d'aides d'État

37 **Des pouvoirs et des instruments procéduraux appropriés sont un préalable à la mise en place d'un contrôle efficient et efficace des aides d'État.** Les règles en matière d'aides d'État devraient être bien rédigées afin qu'elles reflètent fidèlement les objectifs du traité et favorisent une interprétation restrictive de l'exception à la règle interdisant les aides d'État. À cette fin, il est également essentiel qu'elles soient le reflet des réalités du marché (y compris des modifications importantes apportées au cadre réglementaire) au cours d'une période donnée.

Cadre procédural relatif au contrôle des aides d'États

38 **La Commission dispose des pouvoirs nécessaires à un contrôle efficace et efficient des aides d'État.** En vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, les États membres sont tenus de notifier à la Commission les mesures prévues et de ne pas les mettre à exécution sans son autorisation. En vertu du principe de coopération loyale, l'UE et les États membres s'assistent mutuellement. En outre, les États membres prennent toute mesure propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités et à faciliter l'exécution des tâches et la réalisation des objectifs de l'UE[38].

---

[37] Tableau du registre des risques, risque pouvant donner lieu à une action n° 22.

[38] Article 4, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne (TUE).

39 **Le règlement de procédure fournit un cadre approprié à l'exercice des prérogatives de la Commission.** Le règlement de procédure actuel et ceux qui l'ont précédé énoncent les règles applicables aux procédures en matière d'aides d'État. Les États membres doivent notifier à la Commission, en temps utile, tout projet d'octroi d'une aide et, à cette occasion, fournir toutes les informations nécessaires pour lui permettre de prendre une décision[39]. La Commission est tenue d'examiner toute notification dès sa réception. Après un examen préliminaire, dans les deux mois suivant la réception de la notification complète[40], la Commission:

- si elle estime que la mesure notifiée ne constitue pas une aide, prend une décision en ce sens;
- si elle n'a aucun doute sur la compatibilité de la mesure avec le marché intérieur, décide que la mesure est compatible («décision de ne pas soulever d'objections»[41];
- si elle a des doutes sur la compatibilité de la mesure avec le marché intérieur, décide d'entamer une procédure en vertu de l'article 108, paragraphe 2, du TFUE («décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen»)[42].

Si la Commission n'a pris aucune des décisions susmentionnées, l'aide est réputée autorisée[43].

---

[39] Article 2 du règlement de procédure.

[40] L'article 4, paragraphe 5, du règlement de procédure dispose que: «La notification est considérée comme complète si, dans les deux mois de sa réception ou de la réception de toute information additionnelle réclamée, la Commission ne réclame pas d'autres informations. Le délai peut être prorogé par accord mutuel entre la Commission et l'État membre concerné. Le cas échéant, la Commission peut fixer des délais plus courts.»

[41] Article 4 du règlement de procédure.

[42] Article 4, paragraphe 4, du règlement de procédure.

[43] Article 4, paragraphe 6, du règlement de procédure (on parle aussi de «procédure Lorenz»).

40 **En particulier, la Commission est habilitée à s'assurer que ses décisions sont fondées sur des informations complètes et correctes.** Les demandes de renseignements adressées au titre du règlement de procédure sont destinées à fournir à la Commission les informations dont elle a besoin pour son évaluation. En vertu de l'article 5 du règlement de procédure, la Commission peut demander des informations aux États membres à l'origine de la notification, à n'importe quel stade de la procédure. Lorsque la Commission engage une procédure formelle d'examen au titre de l'article 4, paragraphe 4, du règlement de procédure, les parties intéressées peuvent soumettre leurs observations, et la Commission peut demander des renseignements à d'autres sources sous certaines conditions[44]. De plus, lorsque des informations incorrectes fournies par l'État membre notifiant ont joué un rôle déterminant dans une décision, la Commission a le pouvoir de révoquer cette dernière en vertu des dispositions de l'article 11 du règlement de procédure.

41 **Outre les procédures formelles et les prérogatives définies dans le règlement de procédure, la Commission a mis en place des procédures de coopération volontaire, notamment les «contacts de prénotification», qui sont décrits dans un code de bonnes pratiques.** Ce code, qui régit la conduite des procédures de contrôle des aides d'État (le «code de bonnes pratiques»)[45], a été mis à jour en 2018[46], après consultation des États membres et des autres parties prenantes. Selon la Commission, la phase de prénotification offre la possibilité de discuter de la portée des informations à communiquer et de fournir des orientations à un État membre pour que sa notification soit complète. Dans la version révisée de 2018 du code de bonnes pratiques, il est admis que les contacts de prénotification permettent également d'examiner, de manière informelle et en toute confidentialité, les aspects juridiques et économiques de la mesure avant sa notification formelle en tant que bonne pratique, en particulier pour traiter les aspects qui pourraient ne pas être pleinement conformes aux règles en

---

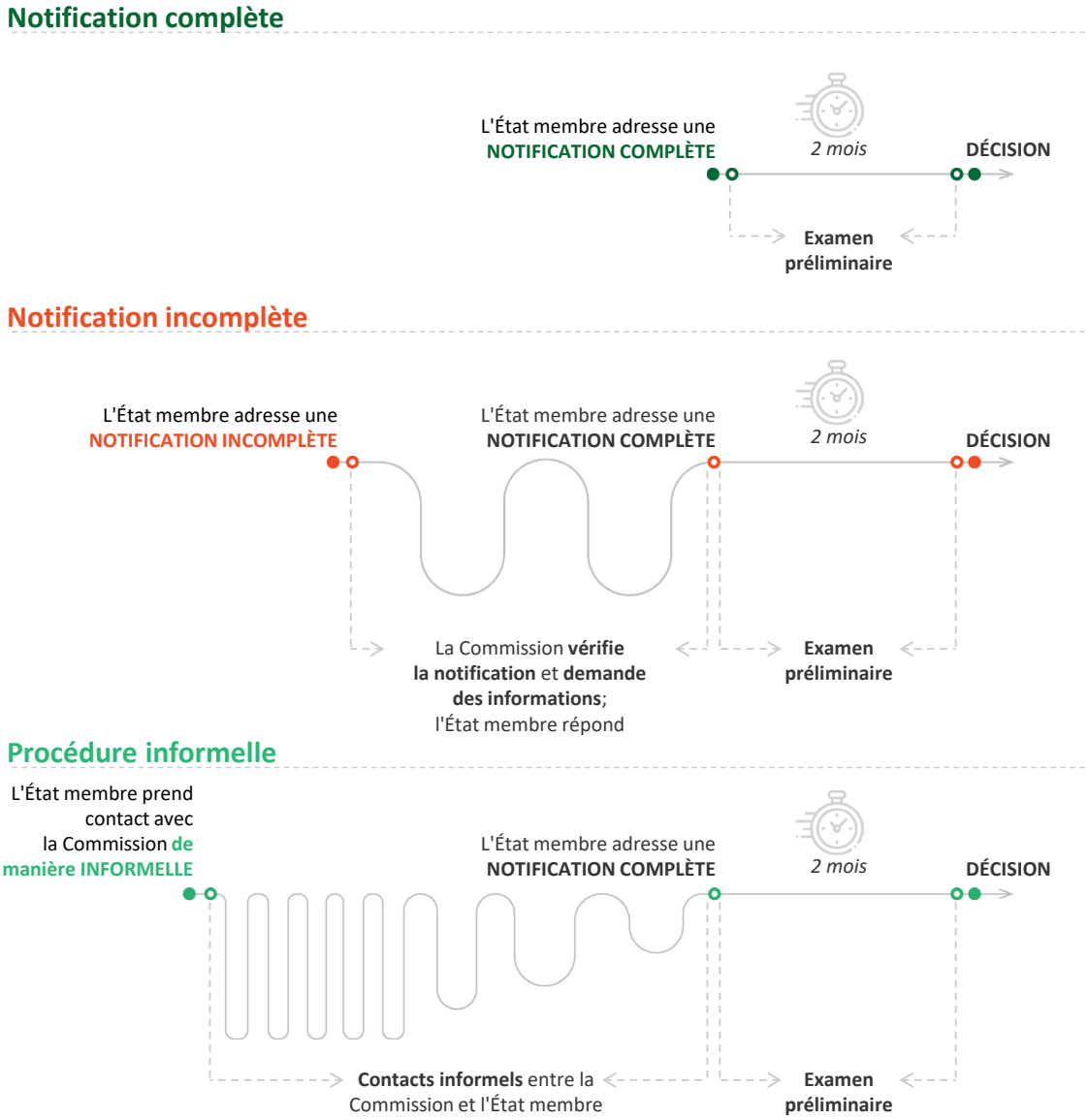
[44] Article 7 du règlement de procédure.

[45] Code de bonnes pratiques pour la conduite des procédures de contrôle des aides d'État (2009/C 136/04 – https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:136:0013:0020:FR:PDF).

[46] Code de bonnes pratiques pour la conduite des procédures de contrôle des aides d'État (2018/C 253/05 – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52 018XC0719(01)&from=IT).

matière d'aides d'État, notamment dans les cas où la mesure doit être fortement modifiée[47]. La ***figure 3*** donne un aperçu des différences entre les procédures formelle et informelle.

Figure 3 – Procédure relative aux aides notifiées



Source: Cour des comptes européenne.

[47] Voir le point 11 du code de bonnes pratiques 2018.

42 **La Commission a fait le choix de reconnaître comme une bonne pratique l'élargissement du cadre des contacts de prénotification ainsi que l'allongement du délai dans lequel ceux-ci doivent avoir lieu.** La révision de 2018 a également entraîné un allongement du délai indicatif recommandé pour les contacts de prénotification en le portant de deux à six mois. La synthèse des réponses à la consultation publique[48] a montré que les États membres avaient généralement apprécié l'existence de cette consultation informelle. Il n'empêche que certains estimaient le délai trop long. Deux des 21 répondants ont plaidé en faveur d'une plus grande transparence. Selon nous, la durée de la phase de prénotification peut être révélatrice de doutes après la notification et donc également accroître le risque de problèmes juridiques.

Règles en matière d'aides d'État

43 **Les règles de la Commission en matière de contrôle des aides d'État en faveur du secteur financier sont généralement bien rédigées et claires.** La communication de 2013 concernant le secteur bancaire est rédigée de manière claire et simple et s'inscrit globalement dans la lignée des communications de crise précédentes. Elle reprend la structure de la communication de 2008 concernant le secteur bancaire, ce qui permet de comprendre plus facilement les principes logiques et de fonctionnement de ces règles. Cependant, l'absence de critères explicites pour la détermination de la perturbation grave implique que la Commission dispose d'une grande marge d'appréciation.

44 **La Commission s'est engagée à faire en sorte que les règles en matière d'aides d'État soient adaptées à leur finalité et à ce qu'elles soient alignées sur les réalités du marché et sur la pensée économique et juridique contemporaine.** Le principe selon lequel les règles en matière d'aides d'État doivent être mises à jour a également été explicitement souligné dans la communication de 2013 concernant le secteur bancaire[49]. Les règles de crise initiales, notamment la communication de 2008

---

[48] *Summary of submissions in response to the Public Consultation on the Code of Best Practice on the conduct of State aid control proceedings* (https://ec.europa.eu/competition/consultations/2016_cbp/submissions_summary_en.pdf).

[49] Point 93 de la communication de 2013 concernant le secteur bancaire: «La Commission reverra la présente communication, si elle le juge approprié, de manière, notamment, à tenir compte des changements des conditions du marché ou de l'environnement réglementaire qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur les règles qui y sont énoncées.»

concernant le secteur bancaire, suivaient une conclusion du Conseil «Affaires économiques et financières» (Conseil Ecofin) et reflétaient les réalités du marché de l'époque. En 2008, à la suite de l'impact de la crise financière mondiale, le Conseil Ecofin avait décidé de prendre toutes les mesures nécessaires pour renforcer la solidité et la stabilité du système bancaire afin de rétablir la confiance dans le bon fonctionnement du secteur financier, alors que même les banques fondamentalement saines n'avaient pas accès au financement en raison de la crise générale du marché. À l'époque, dans sa communication de 2008 concernant le secteur bancaire, la Commission a pris en considération les circonstances réellement exceptionnelles pour autoriser l'application de l'article 87, paragraphe 3, point b), du TCE, devenu depuis l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE (voir ***encadré 6***). La communication de 2013 concernant le secteur bancaire, qui est toujours d'actualité, souligne également que la dérogation prévue à l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE ne reste possible que tant qu'une situation de crise de ce type persiste, mais elle n'est pas aussi explicite à cet égard[50].

Encadré 6

Perturbation grave selon la communication de 2008 concernant le secteur bancaire

«Il convient toutefois de souligner que les considérations ci-dessus impliquent que le recours à l'article 87, paragraphe 3, point b) du traité ne peut être envisagé, par principe, dans des situations de crise touchant d'autres secteurs s'il n'existe pas de risque comparable de répercussions immédiates pour l'économie d'un État membre dans son ensemble. En ce qui concerne le secteur financier, cette disposition ne peut être invoquée que dans des circonstances réellement exceptionnelles, lorsque le fonctionnement global des marchés financiers est menacé.

Quand l'économie d'un État membre est gravement perturbée comme indiqué ci-dessus, l'article 87, paragraphe 3, point b), du traité peut être invoqué, non pour une durée indéterminée, mais uniquement tant que la situation de crise le justifie.»

[50] Point 6 de la communication de 2013 concernant le secteur bancaire.

45 **La Commission a réexaminé et adapté ses communications à la suite de l'amélioration progressive de la conjoncture économique en 2010 et 2011.** La Commission a réexaminé la communication de 2008 concernant le secteur bancaire en 2010, puis une nouvelle fois en 2011, en précisant chaque fois que l'article 107, paragraphe 3, point b), du traité restait applicable. Dans ces versions révisées, la Commission a justifié l'utilisation de l'article en question dans un contexte de reprise économique plus rapide que prévu et a adapté le texte en vue de préparer la transition vers le régime d'après-crise et de concevoir des règles permanentes en matière d'aides d'État pour le sauvetage et la restructuration des banques dans des conditions de marché normales. En 2011, la Commission a expliqué que l'exacerbation des tensions sur les marchés des obligations souveraines cette année-là avait accru la pression sur le secteur bancaire de l'Union.

46 **La Commission a modifié les règles de crise en 2013 après avoir consulté les États membres et les autres parties prenantes.** La version actuelle de la communication concernant le secteur bancaire a été publiée en août 2013, après consultation des États membres et concertation avec le comité économique et financier. À la différence des règles initiales en matière de crise, la dernière version n'a pas fait l'objet d'une résolution du Conseil Ecofin.

47 **Cependant, aucun réexamen de la dernière version n'a eu lieu depuis 2013 et n'était planifié au moment de notre audit.** La communication de 2013 précisait de manière explicite ce qui suit: «La Commission reverra la présente communication, si elle le juge approprié, de manière, notamment, à tenir compte des changements des conditions du marché ou de l'environnement réglementaire qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur les règles qui y sont énoncées.» Le Parlement européen a demandé à plusieurs reprises à la Commission de réévaluer chaque année si les conditions d'application de l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE dans le secteur financier continuaient d'être remplies[51]. La Commission n'a pas formellement évalué si la communication de 2013 concernant le secteur bancaire ou si l'application de l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE se justifiait toujours après 2013 et jusqu'à la fin de la période couverte par l'audit. Une telle évaluation formelle n'était pas non plus programmée à court terme au moment de notre audit. Selon la Commission, il n'y avait aucune obligation d'effectuer un réexamen à une date préétablie, ni aucun mécanisme prévoyant d'en déclencher un automatiquement.

---

[51] Par exemple point 33 de la résolution du Parlement européen du 19 avril 2018 sur le rapport annuel sur la politique de concurrence (2017/2191(INI)).

48 **Les règles de crise ont continué d'être applicables sans modification, bien que les conditions économiques de l'UE et de ses marchés financiers aient évolué depuis la dernière révision des règles en matière d'aides d'État en 2013 et qu'elles aient été généralement favorables jusqu'à la pandémie de COVID-19.** Le secteur bancaire de l'UE a continué à rencontrer des problèmes, mais ceux-ci étaient devenus moins largement répandus. D'autres institutions de l'Union chargées de la stabilité financière n'ont pas vérifié, au cours de la période sur laquelle a porté l'audit, si les risques systémiques continuaient à compromettre gravement le bon fonctionnement et l'intégrité des marchés financiers ou la stabilité de tout ou partie du système financier de l'UE. En outre, dans la communication de 2013 concernant le secteur bancaire, la Commission a souligné la nécessité de garantir un passage sans heurts au futur régime BRRD et une interaction harmonieuse entre les différents rôles et responsabilités de l'ensemble des autorités concernées[52]. Les règles de crise n'ont fait l'objet d'aucun réexamen à la suite de la transposition de la BRRD, dont certaines dispositions devaient entrer en vigueur en janvier 2015 et d'autres en janvier 2016.

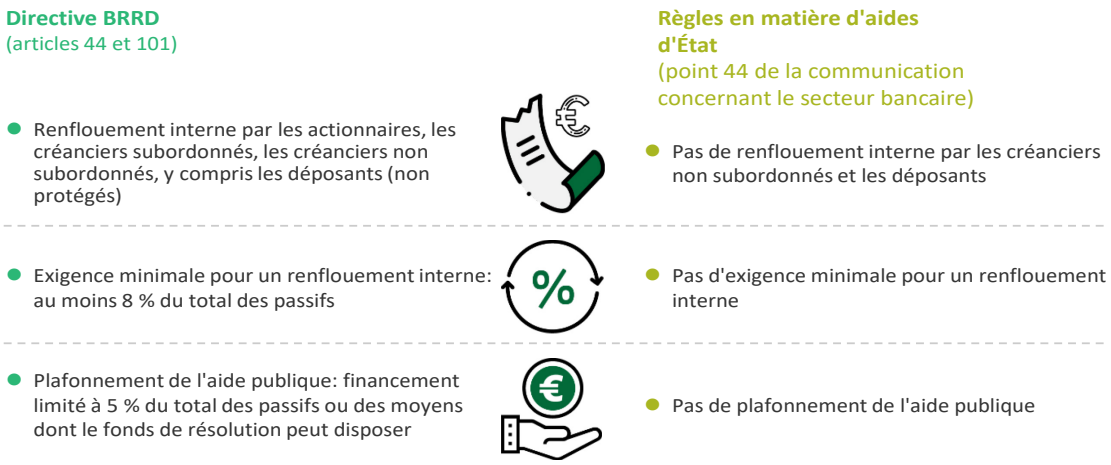
49 **En outre, les règles de crise ne comportaient pas de dispositions spécifiques pour déterminer si les interventions publiques constituaient des aides d'État compatibles avec la directive BRRD.** Les mesures de précaution et celles temporairement autorisées en vertu de l'article 32 de la directive BRRD sont limitées aux établissements solvables (voir ***encadré 3***). Dans la communication de 2013 concernant le secteur bancaire, la Commission a reconnu qu'en raison des caractéristiques particulières des établissements de crédit et que faute de mécanismes permettant la résolution des défaillances d'établissements de crédit sans porter atteinte à la stabilité financière, la liquidation d'un établissement de crédit dans le cadre d'une procédure d'insolvabilité ordinaire pourrait s'avérer impossible. C'est pourquoi les interventions de l'État visant à soutenir la liquidation d'établissements de crédit défaillants peuvent être considérées comme des aides compatibles avec le marché intérieur pour autant qu'elles respectent la condition fixée au point 44 de la communication de 2013. Ces mécanismes, sous la forme d'outils de résolution, devaient être mis en place au plus tard le 1er janvier 2016. La Commission a estimé que son approche restait appropriée.

---

[52] Points 13 et 14 de la communication de 2013 concernant le secteur bancaire.

50 **En ce qui concerne la répartition des charges, la directive BRRD est plus stricte que la communication de 2013 concernant le secteur bancaire.** Depuis la transposition de la directive BRRD, l'aide publique devait respecter les exigences de renflouement interne posées dans la directive en cause, en plus d'être compatible avec les règles de l'UE en matière d'aides d'État. En outre, lorsque la Commission effectue des évaluations des aides d'État au niveau des instruments de stabilisation publics visés dans la directive BRRD, elle devrait examiner séparément si les exigences de ladite directive, en particulier celles relatives à l'obligation d'absorption minimale des pertes de 8 %, sont respectées et s'il existe une situation hautement extraordinaire de crise systémique justifiant le recours à ces instruments[53]. La directive BRRD impose des exigences plus strictes que la communication de 2013 concernant le secteur bancaire pour ce qui est du renflouement interne afin de permettre d'atteindre l'un des objectifs des législateurs, à savoir protéger les fonds publics en réduisant au minimum le recours aux aides publiques extraordinaires en faveur des établissements défaillants[54]. Ces exigences plus strictes ne figuraient pas dans les règles en matière d'aides d'État. Pour plus de détails, voir la ***figure 4***.

Figure 4 – Aides publiques à la résolution: exigences en matière de renflouement interne



Source: Cour des comptes européenne.

[53] Considérant 57 de la directive BRRD.

[54] Considérant 45 de la directive BRRD.

Exercice du contrôle des aides d'État

51 **Le respect des processus et des procédures internes garantit la réalisation des objectifs et renforce l'obligation de rendre compte.** Le respect des normes les plus élevées en matière de professionnalisme et de rigueur intellectuelle (y compris l'analyse juridique et économique) et la garantie du bon déroulement et de la transparence des activités de contrôle des aides d'État sont essentiels pour leur qualité. Conformément à son cadre de contrôle interne, la Commission doit arrêter des règles d'entreprise qui définissent ce qui est attendu ainsi que des procédures destinées à les appliquer[55]. Les activités de contrôle servent à vérifier si les processus et procédures internes sont respectés et les objectifs, atteints.

Respect des processus et procédures internes

52 **Le contrôle des aides d'État par la Commission est conforme aux structures, aux lignes hiérarchiques et aux autorités et responsabilités établies à cet effet, garantissant une gestion et un contrôle politique appropriés.** Le processus de préparation de la décision interne — il se déroule avant toute proposition de décision au commissaire chargé de la concurrence — est soumis à de multiples vérifications, équilibrages et contrôles. Avec les autres acteurs concernés, la direction décide de la ligne à suivre et des options privilégiées. Plusieurs réunions de gestion et d'exploitation permettent de discuter des questions clés, de les réexaminer et de prendre des décisions à leur sujet. Les réunions consacrées à l'élaboration du dossier permettent au directeur général adjoint responsable d'y être associé à un stade précoce, en fonction de la complexité et de la phase de l'affaire. Le collège des commissaires se prononce collectivement sur une affaire donnée, ce qui leur confère une responsabilité politique globale.

53 **Le processus décisionnel a permis à d'autres directions générales (DG) de faire part de leurs préoccupations.** La consultation finale entre différents services de la Commission avant de prendre une décision est la consultation interservices (CIS). Son objectif est d'harmoniser les positions et d'élaborer une approche commune avant de soumettre une proposition au collège. Si la CIS donne lieu à un avis négatif sur la proposition, celle-ci doit être modifiée avant d'être soumise au collège. Si l'avis est positif avec commentaires, la proposition est acceptée et il appartient au service

---

[55] Principe 12 du cadre de contrôle interne – Activités de contrôle – Déploiement par le biais de règles et de procédures.

responsable, en l'occurrence la DG COMP, de tenir compte des observations formulées.

54 **Dans tous les cas de notre échantillon, d'autres services de la Commission ont validé comme il convenait les propositions de la DG COMP.** D'autres services de la Commission, notamment la direction générale de la stabilité financière, des services financiers et de l'union des marchés des capitaux (DG FISMA) et le service juridique, ont été consultés et ont, chaque fois, rendu leur avis. Notre échantillon ne comprenait pas d'affaires pour lesquelles d'autres DG avaient émis un avis négatif. Dans quelques cas, des avis positifs comportaient des commentaires et des questions sur la justification fournie, le raisonnement suivi et l'évaluation économique, par exemple.

55 **La Commission a traité les dossiers en respectant dans une large mesure ses lignes directrices internes non contraignantes et actualisées en permanence.** Des outils de travail internes, comme le manuel des procédures[56], expliquent concrètement la manière de mener une enquête et présentent les dispositions internes, telles que les lignes hiérarchiques et les étapes administratives détaillées dans le traitement des dossiers, afin de garantir le respect des exigences procédurales. Le manuel des procédures couvre toutes les étapes susceptibles de se succéder au cours de la durée de vie d'une affaire afin de garantir un traitement irréprochable du dossier.

56 **La Commission s'efforce de garantir une gestion cohérente des documents afin d'en faciliter l'accès au public.** L'accès aux documents est un aspect essentiel de la politique de transparence appliquée par les institutions européennes. En vertu du traité, tous les citoyens et résidents de l'UE jouissent de ce droit d'accès[57]. La Commission a mis en place des règles standard afin de garantir qu'elle soit en mesure, à tout moment, de fournir des informations sur des questions dont elle doit rendre compte. Le 16 janvier 2015, en raison du fait que la recherche de documents importants prenait souvent trop de temps parce qu'ils n'étaient pas correctement enregistrés, classés et conservés, le secrétariat général a publié une note sur la gestion

---

[56] Une version publique est disponible en anglais sur le site internet de la Commission (*State Aid Manual of Procedures – Internal DG Competition working documents on procedures for the application of Articles 107 and 108 TFEU – Revision 10.7.2013 –* https://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/sa_manproc_en.pdf).

[57] Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO L 145 du 31.5.2001, p. 0043 à 0048).

des documents et l'accès à ces derniers. Il a souligné qu'une bonne gestion documentaire au sein de la Commission était essentielle pour renforcer l'efficience et l'efficacité de l'institution, faciliter l'échange et la récupération des informations et garantir le respect des règlements applicables, entre autres, à l'accès aux documents. Pour plus de détails sur la gestion des documents à la Commission, voir l'***encadré 7***.

Encadré 7

La gestion des documents à la Commission[58]

Les lignes directrices de la Commission sur la gestion des documents et l'accès à ceux-ci, ainsi que sa décision relative à la gestion documentaire, exigent qu'un document établi ou reçu par l'institution soit enregistré s'il contient des informations importantes, non éphémères et/ou susceptibles de faire l'objet d'une action ou d'un suivi de sa part ou de la part d'un de ses services. Étant donné que la conservation des documents dans un espace de travail tel que les disques partagés ou les boîtes aux lettres électroniques ne garantit pas leur intégrité, leur stockage et leur récupération, il est essentiel que tous les documents qui satisfont aux critères d'enregistrement définis dans les règles eDomec soient effectivement enregistrés dans Ares ou dans un autre système de gestion des documents de la Commission.

Les lignes directrices comprennent une liste non exhaustive de documents qui requièrent une action ou un suivi ou qui engagent la responsabilité de l'institution et qui, par conséquent, sont importants et doivent être enregistrés:

- les notes/communications officielles reçues et envoyées;
- les documents financiers (conformément aux lignes directrices de la DG BUDG);

---

[58] Note du secrétaire général aux directeurs généraux, aux chefs de cabinet et aux directeurs des agences exécutives sur la gestion documentaire et l'accès aux documents: https://www.asktheeu.org/de/request/2786/response/9713/attach/6/Ares%202 015 %20 182 108 %20persdataremoved%20Redacted.pdf?cookie_passthrough=1
Ces lignes directrices ont été mises à jour en 2018 afin de fournir des orientations plus actuelles sur ce qui doit être enregistré, avec notamment des critères d'enregistrement pratiques et actualisés pour garantir que tous les documents importants soient enregistrés et puissent être retrouvés. Cette nouvelle liste comporte tous les documents figurant dans la liste de 2015.

- les procès-verbaux des réunions, en particulier avec les autres institutions ou les parties prenantes extérieures, et, pour les réunions importantes, les notes d'information/d'intervention/de défense, etc.;
- les informations reçues d'autres institutions ou de parties prenantes externes, ou envoyées par celles-ci;
- les contributions aux consultations interservices ou aux consultations préalables;
- les documents, même informels (courriels ou notes au dossier) attestant des situations ou des événements, justifiant les décisions prises ou expliquant d'une autre manière l'évolution des actions officielles;
- les notes d'instruction et les lignes directrices.

Les documents qui ne doivent pas être enregistrés comprennent:

- les projets (c'est-à-dire les documents qui n'ont pas encore été validés par la personne qui doit les signer ou qui va en assumer la responsabilité);
- les courriels et autres textes diffusés dans le cadre d'un échange de vues informel entre collègues;
- les échanges sur des sujets éphémères (les invitations, par exemple);
- les informations relatives à la situation personnelle de quelqu'un.

57 **La gestion documentaire de la DG COMP est en grande partie conforme aux normes.** Le manuel des procédures de la DG COMP sur les aides d'État fixe des exigences qui concernent la gestion des documents de la direction générale en question et qui complètent et précisent les règles uniformes de la Commission[59]. Il prévoit que toutes les informations pertinentes sur les dossiers traités doivent être conservées dans le système ISIS[60]. Il précise que cette obligation d'enregistrement

[59] Manuel des procédures, section 2.2 (*Document management – ISIS*).

[60] ISIS est le système de gestion documentaire utilisé pour les activités de traitement des dossiers. La DG COMP recourt à plusieurs applications pour la collecte et le stockage des documents. ISIS n'est qu'un système de ce type. Parmi les autres applications, citons DECIDE (pour le suivi et l'enregistrement du processus décisionnel à l'échelle de la Commission) et SANI (pour l'envoi, par les États membres, des formulaires de notification

s'applique en particulier à tous les documents qui pourraient être utiles en cas de litige. Les documents ne sont pas enregistrés automatiquement, mais plutôt sur demande par les gestionnaires, sauf s'ils ont été soumis par l'intermédiaire de SANI, l'outil de notification officiel. D'une manière générale, la Commission a systématiquement enregistré les documents dans ISIS, comme prévu. Toutefois, les notes d'information (sur les affaires en cours) et les procès-verbaux des réunions de coordination et des réunions avec le commissaire n'ont pas été enregistrés dans les dossiers principaux des affaires, mais dans des dossiers distincts[61]. Le procès-verbal de la plupart des réunions avec les États membres a été adopté et enregistré. Toutefois, cela n'a pas toujours été le cas[62]. Par ailleurs, nous avons trouvé des preuves de contacts préalables à la phase de prénotification et non documentés dans ISIS.

58 **Le manuel interne des procédures sur les aides d'État et le code de bonnes pratiques relatif à ces dernières donnent des orientations complètes non contraignantes pour ce qui est des contacts de prénotification, mais celles-ci n'ont pas toujours été pleinement respectées.** Selon le manuel des procédures[63], les contacts de prénotification ne devraient, en principe, avoir lieu que sur la base d'un projet de notification écrit. Ce projet doit être envoyé par courrier électronique sécurisé et être enregistré dans ISIS. Il y a eu des dossiers de prénotification distincts pour chaque procédure en matière d'aides d'État de notre échantillon. Dans la plupart des cas, ils comportaient des éléments du contrôle de la compatibilité, comme l'analyse des plans de restructuration et la négociation des engagements, mais les projets de notification écrits faisaient défaut.

---

des aides d'État). Les documents de travail relatifs à une affaire et les fichiers produits par l'équipe chargée du dossier qui ne sont pas directement pertinents sont conservés dans la bibliothèque électronique spécifique de l'unité (disque partagé).

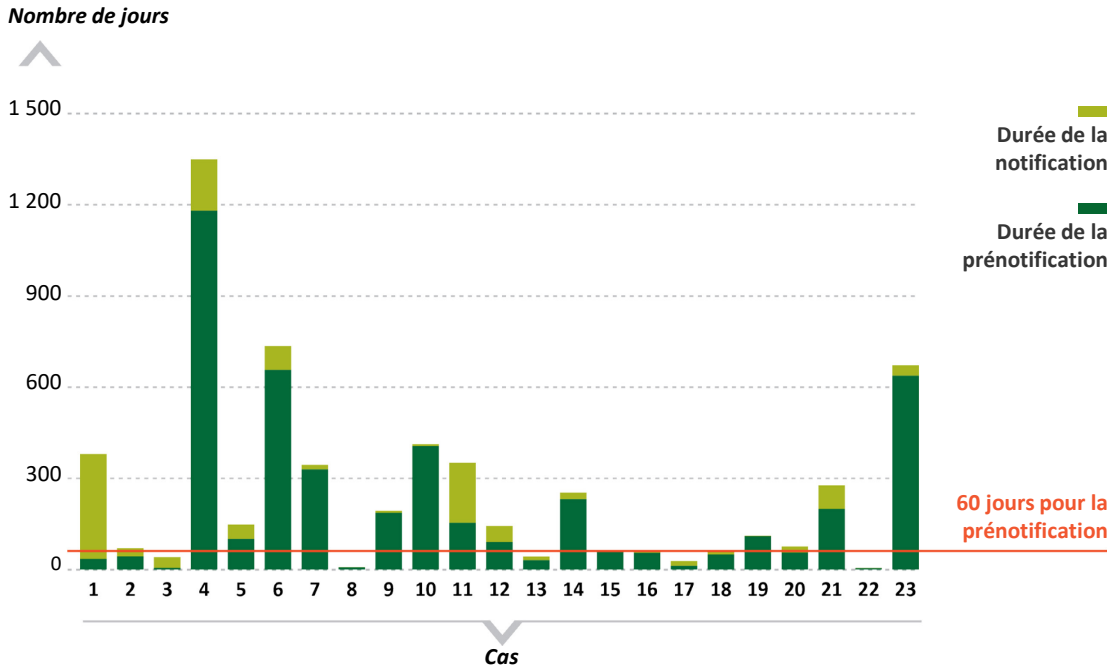
[61] Notre examen n'a pas porté sur les dossiers distincts et s'est limité aux dossiers principaux.

[62] Ces exceptions ne respectent pas les lignes directrices de la Commission, qui précisent bien que les procès-verbaux des réunions, en particulier celles avec les autres institutions ou les parties externes, et dans le cas des réunions importantes, les notes d'information/d'intervention/de défense, etc., sont des documents majeurs et doivent être enregistrés. La Commission a fait valoir qu'il s'agissait en l'occurrence d'informations non pertinentes et éphémères, et a fourni des explications pour chaque cas concerné.

[63] Manuel des procédures, section 5.3 (*Pre-notification – Steps*).

59 **La phase de prénotification n'a pas toujours permis d'écourter l'ensemble des procédures comme escompté.** Selon le manuel des procédures, la phase de prénotification ne devrait pas, pour bien faire, durer plus de deux mois dans les cas ordinaires et être idéalement suivie de la notification complète. Dans les cas plus complexes, une phase de prénotification étendue peut être appropriée[64]. Dans 11 cas sur 23, la phase de prénotification n'a pas excédé deux mois. Cependant, lorsque ce délai a été dépassé, il l'a été de beaucoup: dans 9 des 12 autres cas, les contacts de prénotification ont duré plus de 150 jours (jusqu'à un maximum de 1 181 jours). Dans la plupart des cas où il y a eu des contacts de prénotification (18 cas sur 23), la Commission a été en mesure de prendre une décision dans les deux mois de la notification officielle. Toutefois, la durée moyenne des procédures, y compris les contacts de prénotification, était de 253 jours, la plus longue d'entre elles ayant pris 1 350 jours, ce qui peut s'expliquer par la complexité technique des dossiers bancaires. Après avoir consulté les États membres, la Commission a revu son code de bonnes pratiques en 2018 et y a mentionné une durée indicative de six mois pour la période de prénotification. La ***figure 5*** illustre la durée des procédures dans les différents cas de notre échantillon.

Figure 5 – Durée des procédures relatives aux aides d'État



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données communiquées par la DG COMP.

[64] Manuel des procédures, section 5.4 (*Pre-notification – Timing*).

60 **La publication des décisions a pris beaucoup de temps et certaines informations importantes n'ont pas été publiées.** La Commission est tenue de publier ses décisions ou une communication succincte au Journal officiel. Toutefois, les États membres peuvent demander que certaines informations couvertes par le secret professionnel ne soient pas divulguées. En général, ils disposent de 15 jours ouvrables pour introduire une telle demande. S'ils ne le font pas, la décision sera normalement publiée dans son intégralité[65]. Dans ce cas, la publication doit intervenir dans les deux mois, selon le manuel des procédures[66]. Nous avons constaté, dans 19 des 29 cas de notre échantillon, qu'il avait fallu plus de 100 jours à la Commission pour publier la version non confidentielle de la décision au Journal officiel[67]. Pour plus de détails, voir la ***figure 6***. Nous avons relevé que, dans certains cas où des retards avaient été causés par les États membres, la Commission avait tenté d'accélérer le processus — parfois en publiant des décisions sans le consentement des États membres[68].

---

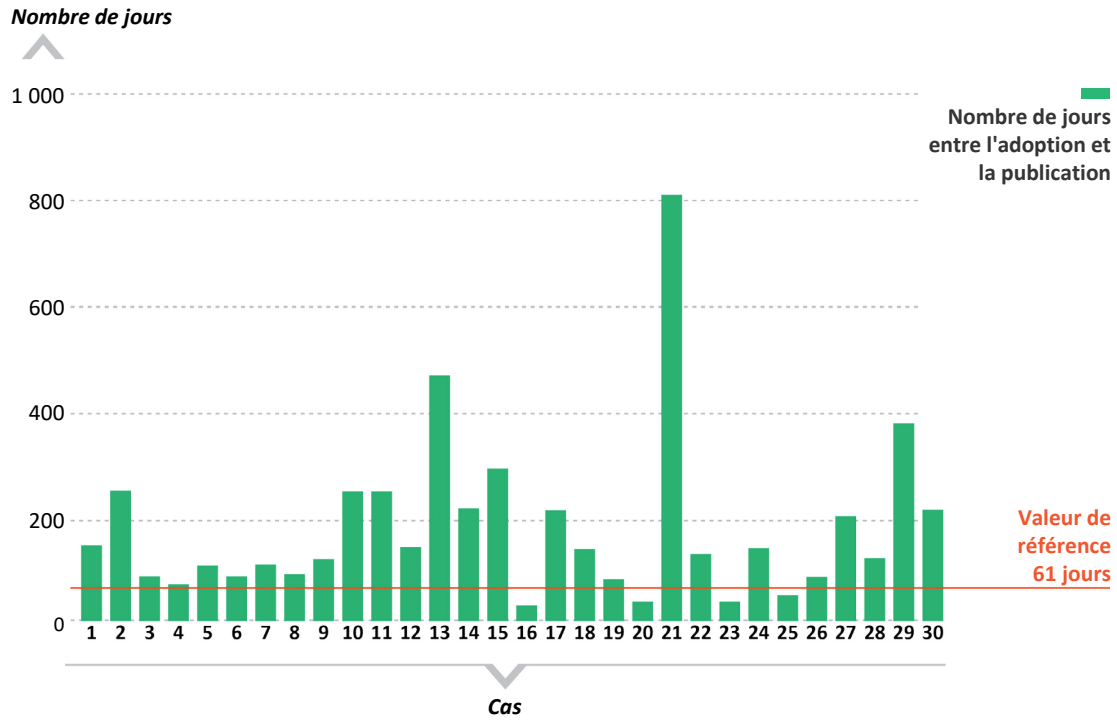
[65] Section 4.2 de la Communication de la Commission du 1er décembre 2003 sur le secret professionnel dans les décisions en matière d'aides d'État (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52 003XC1209(02)&from=FR).

[66] Manuel des procédures, sections 1.1.1 – 1.2 (*The non-confidential version*).

[67] La publication a parfois pris plus d'un an, voire plus de deux ans dans un cas où la Commission n'avait mis que deux mois pour adopter sa décision.

[68] Point 26 de la communication sur le secret professionnel: «Si l'État membre concerné n'indique pas les informations qu'il considère comme étant couvertes par le secret professionnel dans le délai prescrit par la Commission, la décision est, en principe, publiée dans son intégralité.»

Figure 6 – Temps nécessaire à la publication des décisions



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données communiquées par la DG COMP.

61 **La Commission a rejeté les demandes injustifiées de confidentialité des informations, mais a rarement publié le texte intégral de ses décisions.** Le manuel des procédures sur les aides d'État expose les principes généraux de la publication des décisions énoncés dans la Communication de la Commission du 1er décembre 2003 sur le secret professionnel dans les décisions en matière d'aides d'État et souligne que cette dernière a tout intérêt à rendre public le contenu de ses décisions dans son intégralité tout en respectant scrupuleusement le caractère confidentiel des secrets d'affaires. En conséquence, la Commission a rarement accepté de considérer comme confidentielles toutes les informations demandées. Néanmoins, la plupart des décisions en matière d'aides d'État ont été expurgées et des informations importantes pour la compréhension de leurs implications n'ont pas été divulguées dans leur intégralité[69]. Souvent, les États membres n'avaient pas indiqué à temps les informations qu'ils considéraient comme confidentielles ou n'avaient pas fourni de raisons appropriées. En effet, nous avons constaté que, dans un certain nombre de cas, les gestionnaires avaient estimé que ces demandes ne satisfaisaient pas aux critères établis dans la communication susmentionnée (voir ***encadré 8*** pour des

[69] Ainsi, les informations sur les objectifs de restructuration (par exemple sur le futur rendement des fonds propres à atteindre) sont rarement communiquées d'une manière qui permettrait aux parties intéressées de vérifier s'ils ont été atteints.

exemples de ce que la Commission considère comme des secrets d'affaires). En outre, la Commission n'a pas toujours été cohérente dans son approche. À titre d'exemple, elle a dévoilé des chiffres parfois partiels, parfois sous la forme de fourchettes, mais il est aussi arrivé qu'elle ne publie aucune information du tout.

Encadré 8

Les secrets d'affaires selon le manuel des procédures

Exemples typiques de secrets d'affaires:

- les méthodes d'évaluation des coûts de fabrication et de distribution,
- les secrets et procédés de fabrication,
- les sources d'approvisionnement,
- les quantités produites et vendues,
- les parts de marché,
- les fichiers clients et distributeurs,
- les plans de commercialisation,
- la structure du prix de revient,
- la politique des ventes,
- les informations relatives à l'organisation interne de l'entreprise.

En principe, le chiffre d'affaires n'est pas considéré comme un secret d'affaires étant donné qu'il s'agit d'un montant publié dans les comptes annuels ou porté par d'autres moyens à la connaissance du marché. Les demandes de confidentialité concernant des données non publiques relatives au chiffre d'affaires devront être motivées et appréciées au cas par cas.

Ce type de données ne peut être considéré comme un secret d'affaires que s'il est «secret», c'est-à-dire s'il n'est pas accessible au public (voir point 14, premier tiret, de la communication de la Commission).

62 **La Commission a effectué le suivi de la mise en œuvre de ses décisions par l'intermédiaire de mandataires.** La Commission nomme des mandataires, rémunérés par les banques, qu'elle charge de contrôler le respect des engagements dans tous les cas. Des engagements peuvent être pris soit pour limiter les distorsions de concurrence, soit pour garantir la viabilité de la banque renflouée. Par conséquent, le suivi a porté sur la performance financière des bénéficiaires et le respect d'autres engagements. En outre, ce processus de suivi fournit à la Commission bon nombre d'informations précieuses, notamment sur tout échec dans la mise en œuvre des mesures antérieures, ainsi que sur toute nouvelle mesure d'aide envisagée par les États membres sans que la Commission en ait été dûment informée.

63 **Les résultats du suivi n'ont pas été publiés et les engagements ont parfois été modifiés.** La Commission n'a pas publié d'informations ou n'a pas établi de statistiques sur le nombre de cas dans lesquels les engagements avaient été ou n'avaient pas été respectés. La Commission a parfois approuvé des modifications apportées aux engagements et prolongé les délais de leur mise en œuvre, alors que, selon ses propres critères, de telles modifications devraient être exceptionnelles et s'appliquer aux seuls cas présentant de nouveaux développements factuels majeurs. Elle a souligné que, dans de tels cas, elle veille toujours à ce que les engagements nouvellement proposés préservent l'équilibre de la décision initiale. Cependant, nous avons constaté que la manière d'y parvenir n'était pas suffisamment détaillée et que certaines décisions publiées par la Commission manquaient d'explications précises.

Les décisions au fond relatives aux aides d'État en faveur des institutions financières

64 **Les décisions en matière d'aides d'État doivent être fondées sur des évaluations rigoureuses du point de vue juridique et économique.** D'une manière générale, le traité et les règles de procédure de la Commission[70] imposent à celle-ci de motiver ses décisions. Cela suppose que celles-ci soient fondées sur des évaluations juridiquement et économiquement rigoureuses et justifiées par les faits sous-jacents. Les principes fondamentaux de la DG COMP soulignent que la rigueur et la qualité de l'évaluation juridique et de l'analyse économique sont essentielles pour la qualité de ses évaluations. Pour la Commission, sa pratique décisionnelle et la jurisprudence des juridictions de l'UE constituent la principale source d'orientations à cet égard. Le

[70] Le code de bonne conduite administrative constitue une annexe aux règles de procédure de la Commission.

processus décisionnel coordonné, le système d'équilibre des pouvoirs ainsi que les contrôles de qualité mis en place par la Commission visent à ce que l'évaluation réalisée par celle-ci soit conforme à ces exigences dans chaque cas particulier.

65 La Commission a évalué les plans de restructuration avec une grande rigueur et n'a pas hésité à demander des informations détaillées avant de les examiner de manière approfondie. La communication sur les restructurations comporte des exigences très précises concernant les informations à inclure dans les plans de restructuration. La Commission attend d'eux qu'ils soient complets, détaillés et fondés sur un concept cohérent. Un plan de restructuration doit démontrer comment la banque rétablira sa viabilité à long terme sans aide d'État. L'étendue et le niveau de détail des informations que les États membres doivent présenter illustrent le degré élevé de contrôle auquel la Commission soumet les plans de restructuration (voir ***encadré 9***). Dans les cas que nous avons examinés, la Commission avait demandé, le cas échéant, des informations complémentaires ou plus pertinentes.

Encadré 9

Informations à inclure dans un plan de restructuration conformément à la communication sur les restructurations[71]

- Lorsque, en application d'orientations ou de décisions antérieures de la Commission, un État membre est tenu de soumettre un plan de restructuration, ce plan doit être complet, détaillé et fondé sur un concept cohérent.
- Il doit démontrer comment la banque recouvrera sa viabilité à long terme sans aide d'État dans les plus brefs délais.
- La notification de tout plan de restructuration doit comprendre une comparaison avec d'autres options possibles, parmi lesquelles un démantèlement ou une absorption par une autre banque, afin de permettre à la Commission d'apprécier s'il existe des solutions plus conformes au fonctionnement du marché, moins onéreuses ou moins susceptibles de fausser la concurrence, qui sont compatibles avec l'objectif du maintien de la stabilité financière.

[71] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52 009XC0819(03)&from=FR

- Si la banque ne peut recouvrer sa viabilité, le plan de restructuration devra comporter des modalités de mise en liquidation en bonne et due forme.

- Le plan de restructuration doit recenser les causes des difficultés de la banque et les faiblesses que celle-ci présente et exposer brièvement comment les mesures de restructuration envisagées permettent de résoudre ses problèmes sous-jacents.

- Le plan de restructuration doit fournir des informations sur le modèle d'entreprise du bénéficiaire, et notamment sur:

  — sa structure organisationnelle;

  — son financement (en démontrant la viabilité de la structure de financement à court et long terme);

  — sa gouvernance d'entreprise (en démontrant la prévention des conflits d'intérêts, de même que les changements nécessaires en matière de gestion);

  — la gestion du risque (y compris la divulgation des actifs dépréciés et le provisionnement prudent pour des actifs dont on s'attend à ce qu'ils seront non performants);

  — la gestion actif-passif;

  — le flux de trésorerie généré (qui doit atteindre des niveaux suffisants sans aide publique);

  — les engagements hors bilan (en démontrant leur viabilité et leur consolidation en cas d'exposition substantielle de la banque);

  — l'importance de l'endettement externe;

  — l'adéquation présente et prévisionnelle des fonds propres, conformément à la réglementation applicable en matière de contrôle (sur la base d'une évaluation prudente et d'un provisionnement adéquat);

  — le système d'incitations par le biais de la rémunération (en démontrant comment celui-ci favorise la rentabilité du bénéficiaire à long terme).

- Il conviendra d'analyser la viabilité de chaque activité commerciale et centre de profit, en procédant aux ventilations nécessaires. […]

[…] Les résultats escomptés de la restructuration planifiée doivent être démontrés tant dans un scénario de base que dans des scénarios simulant des situations de crise. À cette fin, les plans de restructuration doivent tenir compte, notamment, de la situation actuelle et des perspectives des marchés financiers, reflétant un scénario de base et les hypothèses les plus défavorables. Les simulations de crise doivent examiner différents scénarios […]

— Les différentes hypothèses doivent être comparées à des points de référence sectoriels appropriés, adéquatement adaptés afin de tenir compte des nouveaux éléments de la crise qui touche actuellement les marchés financiers. […]

66 **La Commission est seule compétente pour décider de la compatibilité des aides d'État et, à ce titre, estime que les conditions à l'existence d'une perturbation grave au sein de l'État membre étaient réunies dans tous les cas.** Dans son évaluation de l'existence ou non d'une perturbation grave au cas par cas, la Commission a tenu compte de la communication de l'État membre concerné. En adoptant la communication concernant le secteur bancaire, la Commission s'est engagée à évaluer les aides d'État afin de soutenir la liquidité, la viabilité ou la sortie ordonnée des banques au titre de l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE, en raison de la situation de crise et du risque global pour la stabilité financière, qui représentent une perturbation grave de l'économie. La Commission a alors considéré que les États membres étaient les mieux placés pour effectuer une première évaluation de la situation et déterminer si la sortie non contrôlée d'une banque donnée représenterait une menace pour la stabilité financière (ou provoquerait une autre perturbation grave de l'économie dans l'État membre concerné). La Commission n'a dès lors pas systématiquement remis en cause l'existence d'une perturbation grave. De même, les règles de crise ne précisent pas quelles informations l'État membre devrait présenter. Sauf dans les cas de pays soumis à un programme d'ajustement économique, nous avons rarement trouvé, dans les dossiers, des données économiques ou d'autres données pertinentes (à nos yeux) pour étayer l'affirmation de l'existence d'une telle perturbation.

67 Les décisions publiées ne comportaient pas toutes des éléments démontrant qu'il y avait bien eu une évaluation pour déterminer l'existence ou non d'une perturbation grave[72]. Souvent, la Commission s'est référée d'une manière générale à la communication de 2013 concernant le secteur bancaire sans remettre en cause les arguments avancés par l'État membre sur les circonstances propres au cas d'espèce en question (voir ***encadré 10***). Toutefois, une telle référence générale n'explique pas pourquoi la Commission a considéré qu'il existait une perturbation grave dans les dossiers en cause, sauf pour les pays faisant l'objet d'un programme d'ajustement économique. Selon nous, les conclusions de la Commission n'étaient pas non plus étayées par des évaluations correspondantes effectuées du Conseil ou du CERS (pour plus de détails sur la mission de ce dernier, voir ***encadré 2***)[73].

Encadré 10

Exemples de motifs avancés par la Commission pour justifier l'application de l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE dans des décisions de restructuration

«La Commission a reconnu que la crise financière mondiale est susceptible de créer une perturbation grave de l'économie d'un État membre, qui peut y remédier au moyen d'interventions publiques en faveur des institutions financières. Ce point a été exposé et détaillé dans les six communications de crise successives, ainsi que dans la communication de 2013 concernant le secteur bancaire.»

«La Commission rappelle que, depuis le début de la crise financière, elle a systématiquement utilisé l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE comme base juridique pour évaluer toute aide à la restructuration ou à la liquidation accordée aux banques en difficulté. L'appréciation des mesures en cause au titre de l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE est donc parfaitement cohérente avec les cas précédents.»

---

[72] Y compris des cas où un pays n'avait pas enregistré de croissance négative et où ses banques avaient évité de graves problèmes durant la crise financière.

[73] En raison de sa compétence exclusive en matière de contrôle des aides d'État, la Commission n'est pas tenue de prendre en considération de telles évaluations, qui ne sont d'ailleurs pas une condition préalable à l'application de l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE.

68 **En ce qui concerne les aides à la liquidation, la Commission n'a pas contesté les affirmations des États membres selon lesquelles une défaillance bancaire potentielle constituait une menace pour la stabilité financière.** La communication de 2013 concernant le secteur bancaire ne définit pas de situations dans lesquelles il pourrait être impossible de liquider un établissement financier dans le cadre d'une procédure normale d'insolvabilité sans mettre en péril la stabilité financière, pas plus qu'elle ne précise les informations à fournir par l'État membre pour démontrer cette menace. Les décisions sur les aides à la liquidation de notre échantillon s'appuyaient sur des déclarations des États membre à propos de menaces potentielles pour leur stabilité financière[74] (voir ***encadré 11***). Toutes les décisions concernaient des banques détenant des parts de marché allant de 0,02 % à 2 %. Il existe potentiellement un certain nombre de raisons pour lesquelles la défaillance d'une banque, même non systémique, pourrait représenter une menace pour la stabilité financière. En ce qui concerne les cas que nous avons analysés, nous estimons que la Commission n'a pas expliqué ces raisons dans les décisions qu'elle a publiées[75].

Encadré 11

Exemples de motifs avancés par la Commission pour justifier l'application de l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE dans des décisions d'aide à la liquidation

«Dans sa communication de 2013 concernant le secteur bancaire, la Commission a reconnu que les États membres devraient encourager la sortie des acteurs non viables, tout en permettant que le processus de sortie se déroule de manière ordonnée, afin de préserver la stabilité financière. Étant donné que les mesures […] visent à permettre la conclusion positive d'une vente qui garantisse la sortie ordonnée du marché des […] banques […] en tant qu'entités autonomes par leur absorption par un éventuel acquéreur, la Commission considère qu'elle appréciera la compatibilité des mesures […] en se référant à la communication de 2013 concernant le secteur bancaire.»

---

[74] Selon la Commission, les autorités des États membres sont les mieux placées pour évaluer si une sortie du marché non contrôlée d'une banque donnée menacerait la stabilité financière, car ce sont elles qui disposent de données sur l'exposition à d'autres banques, sur les interconnexions ou sur les retombées.

[75] Il s'agit notamment de cas où le CRU avait précédemment rejeté les affirmations selon lesquelles les banques ne pouvaient pas être liquidées dans le cadre d'une procédure normale d'insolvabilité sans constituer une menace pour la stabilité financière et où il avait donc refusé de recourir aux instruments de résolution.

«Dans sa communication de 2013 concernant le secteur bancaire, la Commission a reconnu que les États membres devraient encourager la sortie des acteurs non viables, tout en permettant que le processus de sortie se déroule de manière ordonnée, afin de préserver la stabilité financière. Comme indiqué au considérant […], l'autorité de résolution indique que la procédure d'insolvabilité ordinaire ne permettrait pas d'atteindre les objectifs de la résolution, et en particulier l'objectif premier consistant à préserver la stabilité financière, avec le même résultat que les mesures.»

«Par lettre du […] a indiqué que la situation de la banque menaçait la stabilité financière et qu'une intervention urgente était donc nécessaire pour éviter une perturbation grave de l'économie de […]. […] a fait remarquer que la liquidation dans le cadre d'une procédure d'insolvabilité ordinaire ne servirait pas l'intérêt public, étant donné qu'elle mettrait en péril la stabilité financière, empêcherait l'exercice de fonctions critiques, porterait atteinte à la protection des déposants et détruirait de la valeur. En outre, […] a déclaré qu'en cas de liquidation régulière de la banque, le système de garantie des dépôts («SGD») serait appelé à rembourser immédiatement les dépôts garantis. Cela exercerait une pression supplémentaire élevée sur le système bancaire, compte tenu de la nécessité de collecter ces fonds auprès des contributeurs au SGD, les banques […].»

«Selon les autorités […], il ne serait pas possible d'éviter une perturbation grave de l'économie dans les domaines où […] et […] opèrent, avec un impact particulier sur l'interruption des activités commerciales des PME et les prêts aux ménages.»

69 **Les règles de crise exigent des mesures efficaces afin de limiter les distorsions de concurrence.** La communication de 2013 concernant le secteur bancaire fixe des exigences visant à garantir que les montants des aides soient limités au minimum nécessaire. Ces exigences consistent entre autres à répartir les charges entre les actionnaires et les détenteurs d'obligations subordonnées, à empêcher les sorties de trésorerie et à imposer des restrictions en matière de paiements aux actionnaires et aux obligataires ainsi que des plafonds pour les rémunérations. Elles prévoient également une interdiction d'acquisition et de dumping de prix, afin de limiter les distorsions de concurrence. Notre analyse des décisions nous a permis de constater que les États membres s'étaient engagés à mettre en œuvre de telles mesures. Toutefois, il n'était pas toujours aisé de comprendre comment ces engagements

avaient été calibrés par rapport à l'effet de distorsion de la mesure concernée[76]. Dans les décisions publiées que nous avons examinées, nous n'avons pas constaté que la Commission avait analysé l'incidence des mesures sur les structures de marché et les barrières à l'entrée, comme l'exige la communication de 2013 concernant le secteur bancaire[77]. Selon la Commission, ces évaluations ne sont pas exigées ni effectuées pour d'autres secteurs.

70 **La communication sur les restructurations prévoit explicitement que «la notification de tout plan de restructuration doit comprendre une comparaison avec d'autres options possibles, parmi lesquelles un démantèlement ou une absorption par une autre banque, afin de permettre à la Commission d'apprécier s'il existe des solutions plus conformes au fonctionnement du marché, moins onéreuses ou moins susceptibles de fausser la concurrence, qui sont compatibles avec l'objectif du maintien de la stabilité financière»[78]. Dans l'échantillon sélectionné, nous avons constaté que la Commission n'avait pas vérifié s'il existait d'autres options moins coûteuses ou moins susceptibles de fausser la concurrence.** La Commission a fait observer que, conformément à la jurisprudence, elle ne peut imposer des mesures de remplacement à un État membre et qu'elle ne pouvait dès lors que se prononcer sur la compatibilité de celle proposée.

---

[76] Point 20 de la communication de 2013 concernant le secteur bancaire: «En tout état de cause, il convient de calibrer les mesures visant à limiter les distorsions de concurrence de façon à se rapprocher autant que possible de la situation qui aurait existé sur le marché si le bénéficiaire de l'aide en était sorti en l'absence d'aide.»

[77] Point 11 de la communication de 2013 concernant le secteur bancaire: «De surcroît, dans son appréciation de la répartition des charges et des mesures destinées à limiter les distorsions de concurrence, la Commission évalue la faisabilité des mesures proposées, notamment des cessions, ainsi que leur incidence sur la structure du marché et les barrières à l'entrée. Dans le même temps, la Commission doit veiller à ce que les solutions imaginées dans un cas ou un État membre particuliers soient cohérentes avec l'objectif consistant à éviter les asymétries majeures entre États membres, ces dernières étant susceptibles d'accroître la fragmentation du marché unique et de générer de l'instabilité financière, entravant ainsi la reprise économique dans l'Union.»

[78] Point 9 de la communication sur les restructurations.

Conclusions et recommandations

71 **La Commission disposait de ressources et d'outils appropriés pour réaliser efficacement ses contrôles des aides d'État.** Elle peut compter sur des processus et des procédures internes biens définis qui favorisent la réalisation des objectifs et l'obligation de rendre compte. Elle s'appuie sur des structures organisationnelles adaptées, avec des lignes hiérarchiques appropriées qui permettent un flux d'informations satisfaisant et une supervision interne adéquate par l'encadrement supérieur (voir points ***31*** et ***32***). Elle dispose d'un cadre éthique solide, bien que présentant certaines faiblesses en ce qui concerne le traitement des informations susceptibles d'influencer le marché, et d'un ensemble complet de principes fondamentaux qui favorisent l'intégrité et le respect des normes professionnelles les plus élevées (voir points ***33*** et ***34***). Elle a prévu les ressources humaines et informatiques nécessaires pour une application efficace de la loi (voir points ***35*** et ***36***). Elle détient les pouvoirs nécessaires pour assurer un contrôle efficace des aides d'État et possède un cadre procédural approprié (voir points ***37*** à ***42***). En d'autres termes, la Commission avait à sa disposition tous les moyens nécessaires pour s'assurer que ses décisions étaient fondées sur des informations correctes.

72 **Nous estimons qu'au cours de la période couverte par notre audit, les règles en matière d'aides d'État n'étaient pas pleinement adaptées au contrôle des aides d'État accordées aux établissements financiers, tel que l'entendent les objectifs du traité** (voir point ***48***). Les règles en matière d'aides d'État applicables au secteur financier visent à garantir la stabilité financière tout en limitant les distorsions de concurrence à leur plus simple expression. Les règles de crise sont généralement bien rédigées et claires, bien qu'elles ne définissent pas de critères permettant de reconnaître une perturbation grave (voir point ***43***). Toutefois, les règles de crise n'ont pas été revues à la suite de l'amélioration de la conjoncture au cours de la période auditée, pas plus qu'après la refonte du cadre réglementaire consécutive à la crise financière, notamment avec l'adoption de la directive BRRD qui réduisait les possibilités d'octroyer une aide aux banques sans que celle-ci débouche sur une résolution (voir points ***48*** à ***50***).

Recommandation n° 1 – Vérifier si les règles en matière d'aides d'État restent appropriées et, le cas échéant, prendre des mesures correctrices

Afin de garantir que les règles de l'UE en matière d'aides d'État applicables au secteur financier continuent d'être adaptées aux réalités du marché et au cadre réglementaire en vigueur, la Commission devrait:

1) procéder à une évaluation des règles de crise actuelles (y compris de l'effet global du contrôle des aides d'État sur la concurrence sur les marchés bancaires de l'UE) afin de décider des mesures appropriées;

2) si cette évaluation montre qu'il est nécessaire de revoir les règles de crise, envisager entre autres:

   a) de fixer des critères d'évaluation pour la «perturbation grave» visée à l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE;

   b) d'y intégrer les principes communs d'évaluation;

   c) d'ajuster les conditions relatives à la compatibilité des mesures de précaution et de l'aide à la résolution;

   d) de préciser davantage le niveau de détail des informations à fournir.

Quand? Au plus tard en 2023 (pour l'évaluation).

73 **La Commission a, dans une large mesure, géré les procédures en matière d'aides d'État conformément à ses processus internes (non contraignants).** Le contrôle des aides d'État par la Commission est conforme aux structures, aux lignes hiérarchiques ainsi qu'aux autorités et responsabilités établies à cet effet (voir point ***52***). Le collège des commissaires a pris ses décisions après que d'autres DG ont eu l'occasion de faire part de leurs préoccupations (voir points ***53*** et ***54***). Dans ses activités de traitement des dossiers, la Commission a en général respecté ses processus internes (voir point ***55***). La gestion des documents est en grande partie conforme aux normes de la Commission (voir points ***56*** et ***57***). Toutefois, les procédures en matière d'aides d'État ont été longues et n'ont pas toujours été totalement transparentes, en partie en raison du large recours des États membres aux contacts informels de prénotification avant la notification proprement dite (voir points ***58*** et ***59***). La publication des décisions a souvent été retardée en raison de discussions avec les États membres concernant le droit de masquer des informations confidentielles dans la version publique des décisions (voir points ***60*** et ***61***).

Recommandation n° 2 – Faire en sorte que les processus internes et les bonnes pratiques soient encore mieux respectés

Afin d'accroître l'efficacité, la responsabilité et la transparence, la Commission devrait:

1) améliorer sa gestion des documents et veiller à ce que toutes les pièces importantes soient enregistrées;

2) en ce qui concerne les contacts de prénotification, encourager les États membres à ne pas dépasser le délai indicatif de six mois qu'elle a fixé dans le code de bonnes pratiques et à fonder ces contacts sur des projets de notification écrits;

3) renforcer la coopération avec les États membres afin d'accélérer la publication des versions non confidentielles des décisions et garantir une approche cohérente pour ce qui est des informations à ne pas divulguer.

Quand? Au plus tard en 2022.

74 **Les décisions en matière d'aides d'État doivent être fondées sur des évaluations fiables du point de vue juridique et économique (voir point *64*).** La Commission a analysé avec rigueur les plans de restructuration (voir point *65*), mais n'a pas systématiquement remis en cause l'existence d'une perturbation grave, y compris de menaces pour la stabilité financière (voir points *66* et *67*). Elle a imposé des mesures visant à limiter les distorsions de concurrence, mais n'a pas analysé les incidences réelles de chaque mesure sur la concurrence (voir point *69*). Les indicateurs de performance n'étaient pas totalement adaptés à l'objectif poursuivi, car ils rendaient compte de facteurs externes échappant au contrôle de la Commission et ne reflétaient pas toujours les activités de celle-ci (voir points *23* et *24*). La Commission n'a pas non plus évalué de manière formelle dans quelle mesure ses règles sectorielles en matière d'aides d'État avaient bien fonctionné, ni si elle devait modifier ou simplement abandonner son approche (voir points *28* à *30*).

Recommandation n° 3 – Améliorer la mesure de la performance

Afin de démontrer l'incidence du contrôle des aides d'État, ainsi que d'améliorer la transparence et de renforcer sa responsabilité vis-à-vis du Parlement européen et des citoyens de l'Union, la Commission devrait:

1) pour le contrôle des aides d'État en faveur des établissements financiers, définir des indicateurs appropriés et pertinents, qui reflètent les résultats de l'action de la DG COMP, ce qui lui permettrait de suivre efficacement, dans le cadre de son rapport annuel, les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs; vérifier également si les indicateurs sont toujours judicieux.

Quand? Au plus tard en 2022.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre IV, présidée par M. Alex Brenninkmeijer, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 28 juillet 2020.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner Lehne
Président

Glossaire

Aide d'État: soutien direct ou indirect fourni par les pouvoirs publics à une entreprise ou à une organisation, qui lui confère un avantage par rapport à ses concurrents.

Amélioration de la réglementation: concept guidant la politique et le processus législatif de l'UE, fondé sur le principe selon lequel la réglementation devrait atteindre ses objectifs au moindre coût et être conçue d'une manière transparente et étayée par des éléments probants, avec la participation des citoyens et des parties prenantes.

Conseil de résolution unique: autorité centrale de résolution au sein de l'union bancaire, chargée d'assurer la résolution ordonnée des institutions financières défaillantes au moindre coût pour le contribuable et le reste de l'économie.

Corpus réglementaire unique: ensemble de textes législatifs que toutes les institutions financières de l'UE doivent respecter.

Délit d'initié: achat ou vente d'actions dans le but de réaliser un bénéfice ou de limiter autant que possible une perte grâce à des informations qui, si elles avaient été généralement connues, auraient eu une incidence sur la valeur de ces titres.

Directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances (directive BRRD): directive établissant les règles et procédures relatives au redressement de divers types d'établissements financiers et à la résolution de leurs défaillances.

Équipe de l'économiste en chef: équipe active au sein de la direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME (Commission européenne) et chargée d'élaborer, de coordonner et de produire une analyse économique permettant de s'assurer que les initiatives prises par la direction générale s'appuient sur des éléments économiques solides.

Fonds de résolution: fonds créé pour aider à financer la résolution ordonnée des institutions financières défaillantes.

Mécanisme de résolution unique: mécanisme dans lequel le Conseil de résolution unique et les autorités de résolution nationales ont centralisé le pouvoir de résolution. Il est directement chargé de la résolution de toutes les institutions financières défaillantes dans les États membres qui font partie de l'union bancaire.

Mécanisme de surveillance unique: système de l'UE de surveillance des institutions financières. Il se compose de la BCE et des autorités nationales de surveillance des pays participants.

Obligation souveraine: titre de créance émis par un gouvernement afin de soutenir les dépenses publiques.

Prêt non performant (PNP): prêt pour lequel des paiements sont dus depuis un certain temps (en général 90 jours) ou pour lequel tout indique qu'un remboursement total est peu probable.

Rapport de Larosière: rapport publié en février 2009 appelant à une refonte du système européen de réglementation financière.

Renflouement interne: solution permettant d'éviter une défaillance bancaire et dans laquelle la banque concernée est recapitalisée par les actionnaires existants (plutôt qu'au moyen de fonds publics).

Résolution: liquidation ordonnée d'une institution financière défaillante dans le but d'assurer la continuité de ses fonctions essentielles, de préserver la stabilité financière et de protéger les fonds publics en réduisant autant que possible la nécessité de recourir à une aide financière publique.

Union bancaire: l'un des piliers de l'Union économique et monétaire, composé d'un cadre financier intégré doté d'un mécanisme de surveillance unique, d'un mécanisme de résolution unique et d'un corpus réglementaire unique.

Liste des abréviations, sigles et acronymes

ABE: Autorité bancaire européenne

BCE: Banque centrale européenne

CERS: comité européen du risque systémique

CIS: consultation interservices

Conseil Ecofin: Conseil «Affaires économiques et financières»

CRU: Conseil de résolution unique

DG COMP: direction générale de la concurrence

Directive BRRD: directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances (*Banking Recovery and Resolution Directive*)

MRU: mécanisme de résolution unique

MSU: mécanisme de surveillance unique

PNP: prêt non performant

TFUE: traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

RÉPONSES FINALES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

«CONTRÔLE DES AIDES D'ÉTAT EN FAVEUR DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES DANS L'UE: UN BILAN DE QUALITÉ S'IMPOSE»

SYNTHÈSE

Réponse commune de la Commission aux points I à X.

Depuis 2008, la Commission européenne applique au secteur financier les règles en matière d'aides d'État prévues par le traité, sur la base de lignes directrices spécifiques. La Commission a adopté plus de 500 décisions au cours des dix dernières années sur la base de ces lignes directrices.

Au cours de la période sur laquelle a porté l'audit (2013-2018), et parallèlement à la mise en œuvre du cadre de résolution de l'Union européenne depuis 2015, l'application uniforme du contrôle des aides d'État exercé par la Commission dans le secteur financier a contribué à préserver la stabilité financière de l'Union en empêchant la défaillance désordonnée de banques par ailleurs viables et en facilitant la sortie ordonnée du marché des entités non viables. Elle a contribué à renforcer la solidité du secteur bancaire de l'Union en assainissant les bilans des banques, en incitant à une profonde restructuration et en provoquant la sortie du marché des acteurs les moins efficients. Elle a également garanti une concurrence loyale en exigeant des banques bénéficiant d'une aide qu'elles mettent en œuvre des mesures destinées à atténuer les distorsions de concurrence. Enfin, elle a imposé un partage des pertes à titre privé par les actionnaires et les créanciers subordonnés des banques bénéficiant d'une aide. La Commission considère qu'elle a utilisé les ressources et les outils dont elle dispose de manière efficace et dans le respect de ses règles et procédures.

Comme le reconnaît la Cour des comptes européenne (ci-après la «Cour» ou la «Cour des comptes»), le traité confère à la Commission une large marge d'appréciation pour interpréter les critères sur la base desquels elle peut juger compatibles les mesures d'aide d'État. À cette fin, la Commission doit examiner attentivement divers éléments économiques et juridiques avant de conclure qu'une situation particulière justifie l'octroi d'une aide d'État à un bénéficiaire donné. La recherche de l'équilibre entre la justification de l'aide et la réalisation d'un objectif d'intérêt européen commun, notamment pour remédier à une perturbation grave de l'économie, est laissée à l'appréciation de la Commission en vertu du traité.

Dans le cadre de cette appréciation, la Commission a révisé, en 2013, ses lignes directrices fixant les critères de compatibilité des aides en faveur des institutions financières touchées par les effets de la crise. Pour ce faire, elle a préalablement consulté les parties prenantes, et notamment les États membres en leur qualité de donneurs d'aide. Ces critères demeurent à ce jour valables, car les effets de la crise continuent de se faire sentir dans le secteur bancaire dans toute l'Union européenne. La reprise économique a été timide dans un certain nombre d'États membres et le secteur bancaire n'est pas revenu à la situation qui prévalait avant 2008. En outre, certains États membres étaient, jusqu'à récemment, soumis à un programme d'ajustement économique.

En 2014, un nouveau cadre réglementaire de l'Union pour le secteur bancaire a été mis en place, constitué notamment de la directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances (ci-après la «directive BRRD»)[1], du règlement relatif au mécanisme de résolution unique

[1] JO L 173 du 12.6.2014, p. 190.

(ci-après le «règlement MRU»)[2] et de la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts (Deposit Guarantee Scheme Directive – ci-après la «DGSD»)[3].

Dans ce nouveau cadre réglementaire, les acteurs nouvellement créés ont assumé leurs responsabilités au sein de l'union bancaire, à savoir la Banque centrale européenne (BCE) en tant qu'autorité centrale de surveillance des banques dans le cadre du mécanisme de surveillance unique (ci-après le «MSU») et le Conseil de résolution unique (ci-après le «CRU») dans le rôle qui lui revient dans le cadre du mécanisme de résolution unique (ci-après le «MRU»)[4]. Il convient de noter que si de nombreux progrès ont été réalisés depuis 2015, la mise en œuvre de la directive BRRD est toujours en cours[5], notamment en ce qui concerne la mise en place d'instruments pouvant servir à un renflouement interne. En outre, il existe encore aujourd'hui des poches de vulnérabilité dans certaines parties du secteur bancaire européen, en raison, par exemple, des niveaux élevés de prêts non performants et de la faible rentabilité du secteur.

Tout projet d'octroi d'une aide d'État doit être notifié à la Commission par les États membres. De même, lorsque le CRU envisage de recourir au Fonds de résolution unique, le règlement MRU[6] exige que celui-ci soumette sa proposition d'octroi d'une aide au titre du Fonds à la Commission pour autorisation. Le rôle de la Commission en tant qu'autorité chargée de l'application des règles de concurrence consiste essentiellement à évaluer si les effets positifs de l'aide l'emportent sur les effets négatifs sur la concurrence. La Commission procède à cette évaluation sur une base ex ante, c'est-à-dire lorsque la proposition d'aide est notifiée avant sa mise en œuvre par l'État membre concerné. Cela signifie que la performance ex post des institutions financières, c'est-à-dire après avoir reçu une aide d'État, ne peut être imputée uniquement à la Commission, car d'autres acteurs et d'autres facteurs jouent également un rôle important, ce qui rend difficile la définition d'indicateurs de performance reflétant de manière univoque la contribution du contrôle des aides d'État. Les États membres peuvent décider d'accorder des aides d'État pour contribuer à prévenir ou à atténuer les éventuelles conséquences négatives découlant des difficultés ou des défaillances des banques, dans le plein respect du cadre de résolution de l'Union européenne.

En réduisant au minimum les distorsions de concurrence en cas d'octroi d'une aide publique, les lignes directrices concernant les aides d'État dans le secteur financier garantissent des conditions de concurrence équitables, que les États membres participent ou non à l'union bancaire. Dans le nouveau cadre réglementaire, les colégislateurs ont confié d'importantes responsabilités à d'autres acteurs, par exemple la surveillance quotidienne des banques, la fixation d'exigences de fonds propres, la réalisation de tests de résistance et d'examens de la qualité des actifs, la décision de savoir si une banque est «en situation de défaillance avérée ou prévisible», la décision de mettre ou non une banque en résolution. Qui plus est, la décision d'accorder une aide et de concevoir une mesure d'aide relève de la responsabilité de l'État membre. Le rôle de la Commission se limitait et se limite toujours à apprécier la compatibilité de la mesure d'aide d'État notifiée avec le marché intérieur.

La Commission estime que les règles en matière d'aides d'État spécifiquement conçues pour remédier aux effets de la crise financière sur les banques étaient toujours conformes aux réalités du marché pendant la période couverte par l'audit. Il est important que la Commission applique les mêmes règles

---

2 JO L 225 du 30.7.2014, p. 1.

3 JO L 173 du 12.6.2014, p. 149.

4 De plus, la Commission approuve les mécanismes de résolution du CRU pour les banques et leur confère des effets juridiques, dans les cas où le CRU détermine que la résolution d'une banque défaillante est dans l'intérêt public.

5 Voir le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application et le réexamen de la directive 2014/59/UE (directive relative au redressement et à la résolution des banques) et du règlement (UE) nº 806/2014 (règlement relatif au mécanisme de résolution unique), COM(2019) 213 final du 30.4.2019. Disponible en ligne à l'adresse: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/190430-report-bank-recovery-resolution_en.pdf.

6 Article 19, en particulier.

à tous les États membres. Pour ces raisons, la Commission a estimé qu'il était prématuré de lancer une évaluation formelle des lignes directrices concernant les aides d'État en faveur du secteur financier. Ce constat reste valable à court terme, car les effets économiques de la crise actuelle de la COVID-19, y compris sur les banques, constituent clairement une perturbation grave des économies des États membres.

Les règles en matière d'aides d'État devraient tenir compte des réalités du marché tout en fournissant aux acteurs du marché un cadre d'orientation solide quant à l'exercice du contrôle des aides d'État. Le cas échéant, la Commission adaptera rapidement ses règles en matière d'aides d'État afin de tenir compte des bouleversements majeurs de l'environnement économique, comme elle vient de le faire en réaction à la pandémie de COVID-19. L'encadrement temporaire pour l'économie réelle a été adopté rapidement et est entré en vigueur dès le 19 mars 2020. Entre autres mesures, cet encadrement permet aux États membres d'acheminer l'aide vers l'économie réelle par l'intermédiaire des banques. Au cours des trois premiers mois qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'encadrement temporaire, la Commission a déjà adopté plus de 160 décisions[7] par lesquelles elle a autorisé plus de 200 mesures nationales notifiées par les 27 États membres et le Royaume-Uni. Sur cette base, les États membres sont en mesure d'accorder des aides d'un montant estimé à 2 200 milliards d'euros pour soutenir les entreprises face aux conséquences de la COVID-19 sur leurs activités. Ainsi, le contrôle des aides d'État contribue de manière substantielle aux efforts globaux déployés par l'Union européenne pour atténuer les effets économiques de la pandémie de COVID-19 et pour favoriser une reprise vigoureuse, tout en préservant des conditions de concurrence équitables.

En ce qui concerne les règles en matière d'aides d'État en faveur du secteur financier, la Commission a appliqué ses règles communes de manière cohérente aux circonstances particulières de quelque 200 cas tout au long de la période couverte par l'audit. Les interventions de la Commission, parfois menées dans des délais très courts pour maintenir la confiance des déposants et la stabilité financière, ont largement contribué à préserver des conditions de concurrence équitables dans le secteur financier de l'Union et à limiter les distorsions de concurrence. Dans les différentes décisions qu'elle a prises, la Commission a vérifié à chaque fois, sur la base des critères équilibrés énoncés dans les lignes directrices, que les conditions d'autorisation des aides d'État proposées par l'État membre étaient remplies, que les mesures d'aide d'État examinées étaient nécessaires et que le montant de l'aide se limitait au minimum nécessaire pour atteindre les objectifs d'intérêt commun en cause. Il ressort clairement de chaque décision en matière d'aides d'État que la Commission a tenu compte du nouvel environnement réglementaire dans ses appréciations des aides d'État, chaque fois qu'elle y était légalement tenue.

Les décisions de la Commission en matière d'aides d'État sont soumises à une série de contrôles et d'équilibres, internes et externes. Plus particulièrement, l'examen approfondi qui consiste à déterminer si l'application, par la Commission, des règles en matière d'aides d'État est compatible avec le traité relève de la compétence exclusive de la Cour de justice de l'Union européenne, comme le prévoient les articles 263 et 267 du TFUE. Dans l'exercice de ce pouvoir, il appartient à la Cour de justice de l'Union européenne de faire porter son contrôle sur la motivation juridique, les procédures et les faits qui sous-tendent l'action de la Commission.

Dans ce contexte, en réponse aux recommandations de la Cour des comptes, la Commission:

- accepte la recommandation visant à évaluer les règles en matière d'aides d'État en faveur des banques conformément à ses lignes directrices pour une meilleure réglementation. Les retombées économiques de la crise engendrée par la pandémie de COVID-19 constituent une grave perturbation de l'économie des États membres, et il règne une grande incertitude quant aux

[7] Une liste de toutes les décisions en matière d'aides d'État adoptées en rapport avec les mesures liées à la COVID-19 est disponible à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html

perspectives économiques. Par conséquent, la Commission procédera à une évaluation une fois que la reprise de l'économie sera réelle, et au plus tard en 2023;

- accepte la recommandation visant à accroître encore l'efficacité des processus internes et, le cas échéant, la Commission rappellera aux États membres de respecter les bonnes pratiques;

- accepte la recommandation visant à définir des indicateurs de performance appropriés et pertinents, qui peuvent être inclus dans son plan de gestion annuel afin de refléter les résultats des activités de la DG Concurrence et de contrôler leur adéquation.

INTRODUCTION

Réponse commune de la Commission aux points 01 à 16.

Les aides d'État constituent une notion objective définie par le traité, qu'il appartient à la Cour de justice de l'Union européenne d'interpréter et par laquelle la Commission est liée[8]. En revanche, le traité confère à la Commission la compétence exclusive d'apprécier la compatibilité avec le marché intérieur d'une mesure d'aide d'État proposée par un État membre. Pour cette évaluation, la Commission procède à un test de «mise en balance», qui consiste à effectuer une pondération entre les effets positifs d'une mesure et ses effets négatifs sur les échanges et la concurrence dans le marché commun.

Les principes généraux du critère de mise en balance sont détaillés, avec des considérations sur le contexte sectoriel, dans plusieurs ensembles de lignes directrices relatives à des catégories d'aides spécifiques. En appréciant une mesure d'aide au regard des lignes directrices applicables (compte tenu de l'objectif de l'aide), la Commission procède donc à une mise en balance dans chaque cas. La Commission rappelle dans ce contexte que si une mesure d'aide donnée, de par son objectif, relève du champ d'application de lignes directrices en vigueur et doit donc être appréciée au regard de ces dernières, seuls les critères d'appréciation qui sont formulés dans ces lignes directrices sont applicables.

En ce qui concerne les aides d'État en faveur des banques, c'est dans la communication de 2013 concernant le secteur bancaire que la Commission a le plus récemment tenu compte des principes du critère de mise en balance. Ces lignes directrices, parce qu'elles visent à s'appliquer à des situations très différentes, énoncent des principes que la Commission applique de manière cohérente dans tous les États membres, tout en tenant compte des spécificités pertinentes de chaque cas. Les critères d'appréciation de la compatibilité peuvent être regroupés en trois «piliers clés»:

1) la limitation des distorsions de concurrence après l'octroi d'une aide afin de préserver au maximum une concurrence loyale (par exemple en limitant la croissance du bilan des banques bénéficiant d'une aide, en exigeant la cession de certaines activités ou de certains actifs, ou en interdisant les pratiques commerciales agressives);

2) la répartition des charges afin de limiter le montant des aides d'État nécessaires, ce qui réduit l'aléa moral (par exemple par la participation des actionnaires et des créanciers subordonnés des banques aux pertes, mais aussi par les cessions et les exigences en matière de rémunération ou de prix) et, accessoirement, réduit également la charge supportée par les contribuables;

3) la démonstration de la viabilité à long terme des banques, en tenant compte des mesures requises au titre des deux autres piliers. Si la viabilité ne peut être démontrée, la banque devrait quitter le marché de manière ordonnée.

[8] La Commission a exposé son interprétation de la jurisprudence des juridictions de l'Union dans la communication relative à la notion d'aide. JO C 262 du 19.7.2016, p. 1.

Les appréciations de compatibilité de la Commission sont toujours effectuées à titre ex ante, sur la base des données dont la Commission dispose au moment de l'appréciation de la mesure notifiée.

Les règles en matière d'aides d'État applicables au secteur bancaire opèrent une distinction entre trois types d'aides:

1) une «aide à la liquidité» pour remédier aux problèmes temporaires de liquidité d'entités par ailleurs solvables;

2) une «aide à la restructuration» pour permettre aux entités en difficulté de rétablir leur viabilité à long terme et les aider ainsi à préserver leur activité économique;

3) une «aide à la liquidation» destinée à soutenir la sortie ordonnée du marché d'entités en difficulté dont la viabilité à long terme ne peut être rétablie.

Après leur entrée en vigueur respective, le nouveau cadre réglementaire de l'Union européenne en matière de résolution des défaillances bancaires et les règles spécifiques en matière d'aides d'État en faveur du secteur bancaire ont été appliqués de manière cohérente et sans discrimination par la Commission. Conformément à la jurisprudence du Tribunal et de la Cour de justice de l'Union européenne, lorsque les dispositions du cadre réglementaire de l'Union en matière de résolution des défaillances bancaires sont si intrinsèquement liées à l'objet de l'aide qu'elles ne peuvent être appréciées séparément, la Commission procède à une évaluation de ces dispositions dans la décision correspondante en matière d'aide d'État. En outre, étant donné que les règles de l'Union en matière de résolution des défaillances bancaires ainsi que la réglementation sur les fonds propres sont mises en œuvre par d'autres autorités, la Commission travaille en étroite collaboration avec la BCE, le CRU et les autorités nationales de surveillance et de résolution.[9]Bien que chacun de ces acteurs opère dans le cadre de son propre mandat, ils partagent tous l'objectif de garantir un secteur financier sain et stable. La Commission interagit et coopère régulièrement avec les autorités de surveillance et de résolution aux niveaux européen et national, afin de traiter des situations complexes et urgentes et d'éviter la défaillance désordonnée de banques qui ferait peser des risques sur la stabilité financière. Toutefois, le nouvel environnement réglementaire prévoit une répartition des rôles et des responsabilités qui doit être prise en considération lors de l'examen du contrôle des aides d'État dans le secteur bancaire.

Il incombe notamment à la BCE ou à l'autorité nationale de surveillance de déclarer qu'une banque est en situation de défaillance avérée ou prévisible. À la suite de cette déclaration, l'autorité de résolution compétente (dans l'union bancaire, il s'agit du CRU pour les établissements importants[10]) doit décider s'il est dans l'intérêt public de placer la banque en résolution, ou si une banque pourrait être liquidée en vertu de la législation nationale en matière d'insolvabilité. Si le CRU ou l'autorité nationale de résolution considère qu'une mesure de résolution ne serait pas dans l'intérêt public, le droit de l'Union prévoit la liquidation de la banque conformément à la législation nationale en matière d'insolvabilité. La Commission intervient dans son rôle d'autorité chargée de l'application des règles de concurrence lorsque la résolution d'une défaillance bancaire nécessite le recours, par exemple, au Fonds de résolution unique[11] ou lorsque, dans le cadre d'une procédure nationale d'insolvabilité, l'État membre estime nécessaire d'accorder une aide d'État[12]. Dans ces deux types de situations, les

---

[9] Le comité européen du risque systémique (CERS) poursuit un objectif distinct et est investi d'un mandat différent, que la Commission juge non pertinents pour l'objectif spécifique que constitue l'appréciation de la compatibilité des aides d'État au regard de l'article 107, paragraphe 3, du TFUE.

[10] En dehors de l'union bancaire et pour les institutions moins importantes au sein de l'union bancaire, cette décision est prise par les autorités nationales de résolution.

[11] Avant que le Fonds de résolution unique (ou les fonds de résolution nationaux) puisse être utilisé, le cadre de résolution de l'Union exige que les pertes de la banque soient couvertes par le renflouement interne par les actionnaires et les créanciers et, le cas échéant, par une dette de premier rang.

[12] Lorsque des aides sont accordées par les États membres dans le cadre de procédures nationales d'insolvabilité, les exigences de partage des charges s'appliquent, c'est-à-dire que les actionnaires et les

mesures d'aide doivent être notifiées à la Commission en vue de leur appréciation au regard des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État.

Depuis 2008, la Commission recourt à l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE comme base juridique pour ses décisions en matière d'aides d'État concernant les banques[13]. Cette base juridique demeure une justification valable, car certains éléments montrent que le secteur financier n'a pas achevé son cycle d'ajustement à la crise, que des poches de vulnérabilité subsistent et que de nouveaux risques sont apparus pour le secteur.

OBSERVATIONS

Réponse commune de la Commission aux points 21 à 25 (Fixation des objectifs et mesure de la performance).

Chaque service de la Commission établit un plan de gestion annuel pour l'année à venir, qui rend compte des activités du service et de la manière dont celles-ci contribuent à la réalisation des objectifs de la Commission définis dans le plan stratégique du service. Les indicateurs de performance permettent de mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs dans le cadre de son rapport annuel. La Commission souligne qu'elle s'efforce toujours de disposer des meilleurs indicateurs de performance possibles en fonction des contraintes existantes, telles que la disponibilité des données les plus récentes, fiables et cohérentes, des méthodologies communément reconnues et des liens de causalité uniques bien établis sur lesquels fonder les indicateurs. La Commission est disposée à améliorer la mesure de la performance, mais les indicateurs de résultat devraient être adaptés aux fins d'un plan de gestion annuel. Par conséquent, elle estime qu'il est très compliqué de mesurer de manière simple et opérationnelle, avec une causalité sans ambiguïté, les résultats annuels en matière de performance sur de vastes phénomènes, comme «*l'intégrité du marché intérieur en général*» mise en évidence par la Cour des comptes.

Dans ce contexte, la Commission ne considère pas que le succès des restructurations bancaires puisse être synthétisé dans un indicateur simple et approprié destiné aux rapports de gestion annuels des services de la Commission. La Commission, dans sa mission d'autorité chargée de faire respecter les règles en matière d'aides d'État, évalue systématiquement la viabilité et les engagements connexes de l'État membre dans une perspective ex ante. La Commission est également tenue informée de la mise en œuvre d'engagements particuliers que l'État membre peut avoir pris, dans le cadre de rapports de suivi spécifiques établis par les mandataires indépendants qu'elle désigne. Cependant, les engagements juridiquement contrôlables qui se rapportent à des actions spécifiques sont différents des nombreux facteurs qui peuvent influencer le succès d'une période de restructuration de cinq ans, en particulier l'évolution macroéconomique ou commerciale qui n'est pas couverte par les engagements. La Commission ne prend pas le contrôle des entreprises bénéficiant d'une aide, et le respect des engagements demeure de la responsabilité de l'État membre. La Commission n'agit pas non plus en tant qu'autorité de surveillance et ne peut donc pas contrôler la performance quotidienne des banques ni l'évolution générale du marché.

Au cours de la période couverte par l'audit, la Commission a approuvé des aides individuelles à la restructuration dans plus de 25 cas et seul un très petit nombre des banques concernées ont bénéficié à plusieurs reprises d'un soutien en fonds propres. Selon la Cour, plusieurs banques de son échantillon qui avaient bénéficié de ce type d'aide ont par la suite demandé des interventions publiques supplémentaires après avoir été jugées viables par la Commission. Sans entrer dans les détails des différents cas, il convient de souligner que chaque cas appelle une évaluation complexe dans des

détenteurs d'instruments subordonnés doivent contribuer intégralement au coût des mesures, mais que les déposants et les créanciers non subordonnés ne sont pas tenus de contribuer.

[13] En mars 2020, dans le contexte actuel de la pandémie de COVID-19, la Commission a adopté un encadrement temporaire fondé sur la même base juridique (JO C 91I du 20.3.2020, p. 1).

circonstances très différentes[14]. En outre, pour un échantillon de 175 banques, les services de la Commission ont évalué le retour à la viabilité des banques ayant bénéficié d'une aide en les comparant aux banques n'ayant pas bénéficié d'une aide. Les résultats publiés en 2015 montrent qu'en moyenne, la performance[15] des banques restructurées rejoint les valeurs des banques qui n'ont pas bénéficié d'une aide, mais seulement à la fin de la période de restructuration[16]. Pour ces raisons, des interventions publiques supplémentaires à un stade ultérieur ne devraient pas être interprétées comme étant en contradiction avec l'appréciation de la viabilité que la Commission a effectuée sur une base ex ante.

Réponse commune de la Commission aux points 26 et 27 (Évaluation des risques)

La Commission souligne que le processus de recensement et de sélection des risques mis en place à la DG Concurrence est neutre sur le plan sectoriel. Celui-ci met en évidence à la fois les risques majeurs pouvant donner lieu à une action, pour lesquels des mesures d'atténuation sont nécessaires, et les risques acceptés, pour lesquels des mesures d'atténuation sont déjà en place conformément aux lignes directrices internes de la Commission qui s'appliquent à tous ses services.

Pour garantir une application effective de la politique de concurrence dans l'Union européenne, la Commission veille régulièrement à ce que ses instruments juridiques soient adaptés aux réalités du marché et à la réflexion économique et juridique contemporaine, en procédant à leur évaluation et à leur révision. À cette fin, soit elle procède de la manière prévue dans l'instrument ou le cadre juridiques eux-mêmes, soit elle détermine, sur la base de sa connaissance du marché et de ses échanges avec les parties prenantes – et désormais en vertu du cadre pour une meilleure réglementation – le moment opportun pour lancer une évaluation et éventuellement un réexamen des dispositions, sauf si une exemption s'applique. Par conséquent, le maintien d'instruments juridiques alignés sur les réalités du marché et la réflexion économique et juridique contemporaine s'applique comme un principe général; les orientations politiques sectorielles, comme dans le domaine des aides d'État en faveur des institutions financières, n'ont pas été spécifiquement recensées comme un risque majeur. Néanmoins, l'évolution du marché fait l'objet d'une attention constante. Il convient également de garder à l'esprit que les dispositions en matière de concurrence, en particulier les lignes directrices, assurent la stabilité et la sécurité juridique pour les participants au marché et les États membres, et que les modifications des dispositions doivent donc être soigneusement étudiées.

Comme indiqué précédemment, la Commission a mis en place un cadre d'action complet régissant les aides d'État dans le secteur financier, qu'elle a appliqué de manière cohérente. Par conséquent, la DG Concurrence n'a eu aucune raison de s'écarter de son approche neutre sur le plan sectoriel et de considérer ce secteur/cet instrument, à la différence d'autres secteurs/instruments, comme un risque majeur susceptible de compromettre la réalisation des objectifs de la DG.

---

[14] Lorsque l'État membre a fait valoir qu'une intervention publique supplémentaire était nécessaire, de nombreux facteurs ont pu jouer. Dans certains cas, l'aide initiale a été fournie dans le cadre d'un programme d'ajustement macroéconomique, dans une situation de grande volatilité. Dans d'autres, des aides successives ont été accordées avant 2013 ou remboursées avant une intervention ultérieure. Dans un certain nombre de cas, l'octroi récurrent d'un soutien en fonds propres a entraîné la sortie du marché des banques concernées, ce qui constitue un effet important sur le plan concurrentiel. Du point de vue de la concurrence, il y a en effet une différence entre le fait que les banques reçoivent une aide en fonds propres en vue de leur restructuration ou en tant qu'aide à la liquidation. Le fait que les banques bénéficient d'un soutien en fonds propres ou en liquidités (sous la forme de garanties sur les financements de premier rang) joue également un rôle. Il n'est pas possible de déterminer si les niveaux de prêts non performants (PNP) ou l'exposition souveraine affectent la réussite des restructurations, sans examiner chaque cas particulier.

[15] Mesurée au moyen d'indicateurs opérationnels et de risque, de la rentabilité et des positions de financement et de solvabilité.

[16] Commission européenne: «Competition State aid Brief (2015/1): State aid to European banks: returning to viability» [Note sur les aides d'État dans le domaine de la concurrence (2015/1): Aides d'État en faveur des banques européennes: retour à la viabilité], disponible à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/competition/publications/csb/csb2015_001_en.pdf

Réponse commune de la Commission aux points 28 à 30 (Analyse d'impact et évaluation)

Le cadre pour une meilleure réglementation est un outil important dans l'élaboration des politiques de la Commission. Il est entré en vigueur en 2015, après l'adoption de la communication concernant le secteur bancaire en 2013. Néanmoins, en 2013, la Commission avait déjà acquis, dans l'application des règles en matière d'aides d'État propres au secteur financier, une expérience substantielle qu'elle a mise à profit pour procéder à une évaluation minutieuse des facteurs pertinents, en consultation avec tous les États membres et les autres parties prenantes. La Commission fait en outre remarquer que les lignes directrices pour une meilleure réglementation ne spécifient pas le moment précis où les politiques doivent être évaluées, mais décrivent la manière de procéder à une évaluation lorsqu'une décision politique a été prise de lancer l'évaluation de certaines politiques ou si la législation relative aux politiques comporte des dispositions prévoyant la réalisation d'évaluations.

En tout état de cause, la Commission estime que les règles qu'elle applique pour apprécier la compatibilité des aides d'État dans le secteur financier sont adéquates et adaptées à l'objectif poursuivi – et l'ont été tout au long de la période couverte par l'audit. Comme il a déjà été précisé, aucune évaluation formelle de la communication de 2013 concernant le secteur bancaire n'était requise au cours de la période couverte par l'audit, et la Commission estime que les règles étaient alignées sur les réalités du marché tout en fournissant à l'ensemble des États membres et aux acteurs du marché un cadre d'orientation stable et éprouvé.

Réponse de la Commission au point 32 (Structures de gestion)

La Commission prend acte avec satisfaction de l'évaluation de la Cour des comptes selon laquelle les structures de gestion de la DG Concurrence étaient adéquates. L'économiste en chef et son équipe au sein de la DG Concurrence contribuent utilement au contrôle des aides d'État de la Commission, et cette contribution est prise en considération par la DG Concurrence lorsqu'elle élabore ses décisions dans ce domaine.

Réponse commune de la Commission aux points 33 et 34 (Cadre éthique)

La Commission se félicite que la Cour reconnaisse de manière générale l'existence d'un cadre éthique solide, et elle considère que ses règles sont également bien adaptées au personnel chargé de traiter des informations sensibles sur le marché. La Commission rappelle que les articles 11 à 26, point a), de son statut constituent le cadre éthique fixé par les colégislateurs pour le personnel des institutions européennes. Sur cette base, les institutions adoptent des règles plus détaillées pour leur personnel. Selon l'évaluation des risques réalisée à la DG Concurrence, le fait d'obliger le personnel à demander une autorisation préalable pour effectuer certaines opérations financières d'ordre privé constituerait un contrôle disproportionné, compte tenu également du traitement des données à caractère personnel (sensibles) conformément à l'article 4, paragraphe 1, point c), du règlement (UE) 2018/1725, qui dispose que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées («minimisation des données»).

En outre, la Commission fait observer que dans un récent audit préalable concernant le cadre éthique des institutions de l'Union européenne, la Cour des comptes a formulé des remarques positives sur les orientations et les procédures de la DG Concurrence en matière d'éthique[17].

La Commission souligne enfin que dans les affaires en matière bancaire (ou plus généralement), aucun cas d'acte répréhensible n'a été signalé par les autorités compétentes désignées à cette fin dans l'Union.

[17] Voir les points 37 et 71 du rapport spécial nº 13/2019 de la Cour des comptes européenne – Les cadres éthiques des institutions de l'UE auditées: des améliorations sont possibles. Disponible en ligne à l'adresse suivante: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_13/SR_ethical_frameworks_FR.pdf

Réponse commune de la Commission aux points 35 et 36 (Ressources humaines et informatiques).

La Commission se félicite de la conclusion de la Cour des comptes concernant la qualité du personnel de la Commission affecté au domaine qui a fait l'objet de l'audit. La Commission rappelle que – grâce aux mesures d'atténuation qu'elle a prises – la DG Concurrence a toujours disposé (et dispose) d'un personnel hautement qualifié et compétent pour accomplir ses tâches.

Réponse commune de la Commission aux points 38 à 42 (Cadre procédural relatif au contrôle des aides d'États)

La Commission et ses services exercent le contrôle des aides d'État conformément à la mission que leur confère le traité et au moyen de procédures formelles et informelles. Les procédures formelles sont définies dans des règlements du Conseil[18], tandis que la Commission et les États membres, en tant que donneurs d'aide, tiennent également compte des bonnes pratiques en matière de coopération informelle, qui sont définies de manière transparente dans le code de bonnes pratiques[19]. Cette coopération informelle, appelée phase de prénotification, donne aux États membres la possibilité de consulter la Commission sur les mesures prévues, de manière informelle et non contraignante. La durée et la portée de ces échanges informels dépendent de l'état d'avancement du projet d'un État membre. Naturellement, lorsqu'une proposition de mesure potentielle est moins précise, les échanges sont généralement plus nombreux jusqu'à ce que la Commission soit en mesure d'obtenir le niveau de détail nécessaire pour adresser un retour d'information utile à l'État membre. Les résultats de la consultation publique menée dans le cadre de la révision de 2018 du code de bonnes pratiques – qui n'est spécifique à aucun secteur – montrent d'ailleurs qu'une phase de prénotification prolongée a été perçue favorablement par la plupart des répondants et constitue effectivement une bonne pratique. En outre, la Commission ne peut pas refuser d'engager ce type d'échanges informels avec les États membres, même si ces derniers choisissent de ne pas suivre les bonnes pratiques énoncées dans le code susmentionné. Enfin, dans la mesure où, même lorsque ces contacts informels de prénotification sont pris, toute décision de la Commission relative à une mesure d'aide ne peut être prise qu'après une notification formelle, les droits procéduraux des tiers prévus dans le règlement de procédure[20] sont sauvegardés de la même manière que dans une procédure d'aide d'État dépourvue de cette phase de prénotification informelle. Dans ce contexte, la Commission souligne que le Tribunal de l'Union européenne a estimé que la simple durée des contacts de prénotification ne pouvait être considérée comme suffisante pour mettre en doute la compatibilité.

Réponse commune de la Commission aux points 43 à 50 (Règles en matière d'aides d'État)

La Commission affirme que l'élaboration de lignes directrices pour l'appréciation de la compatibilité des aides d'État dans un secteur particulier relève de sa compétence exclusive en matière de contrôle des aides d'État prévue par le traité. Le choix de la base juridique s'inscrit dans l'exercice de cette compétence, et la Commission considère que l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE constituait toujours, au cours de la période couverte par l'audit, la base juridique adéquate pour apprécier la compatibilité des mesures d'aide en faveur des institutions financières. Cela est d'autant plus vrai aujourd'hui que la pandémie de COVID-19 constitue un choc majeur pour les économies de l'Union européenne.

En particulier, la Commission estime que ses décisions i) de maintenir l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE comme base juridique applicable aux aides d'État en faveur des banques au cours

[18] En particulier, le «règlement de procédure» [règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, JO L 248 du 24.9.2015, p. 9] et le «règlement d'exécution» [règlement (UE) 2015/2282 de la Commission du 27 novembre 2015 modifiant le règlement (CE) nº 794/2004 en ce qui concerne les formulaires de notification et les fiches d'information, JO L 325 du 10.12.2015, p. 1].

[19] Communication de la Commission sur le code de bonnes pratiques pour la conduite des procédures de contrôle des aides d'État, JO C 253 du 19.7.2018, p. 14.

[20] Voir note de bas de page nº 18.

de la période couverte par l'audit, et ii) de ne pas encore réviser la communication de 2013 concernant le secteur bancaire étaient justifiées à la lumière des considérations suivantes:

- des faiblesses non négligeables ont subsisté dans les économies au cours de la période couverte par l'audit et demeurent, même si elles ne touchent pas tous les États membres de la même manière[21]. Par exemple, les retombées négatives de la crise (notamment sous la forme de stocks importants de prêts non performants) se font encore sentir dans plusieurs États membres. Il convient de noter que ces problèmes hérités du passé ont constitué une menace pour la viabilité des banques. La Commission considère que lorsque les États membres décident que des mesures d'aide sont nécessaires pour remédier à ces problèmes, il s'agit toujours d'une conséquence de la crise. Par conséquent, la Commission estime que l'évaluation qu'elle a réalisée en 2013 de l'application générale de l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE lors de l'adoption de ses lignes directrices et qui est résumée au point 6 de la communication de 2013 concernant le secteur bancaire demeure valable. En outre, l'application des mêmes principes que ceux énoncés dans la communication de 2013 concernant le secteur bancaire a permis de garantir un traitement équitable entre tous les États membres. Bien entendu, le cadre réglementaire en matière de résolution est applicable depuis son entrée en vigueur;
- une évaluation, et une éventuelle révision, de la communication de 2013 concernant le secteur bancaire pourraient tirer profit de l'expérience acquise quant à la manière dont les défaillances bancaires sont traitées conformément au cadre de résolution. Il convient de noter que le cadre de résolution de l'Union européenne, et en particulier le CRU, est devenu pleinement opérationnel en 2016, mais que jusqu'à présent, le nombre de cas a été limité[22].

Les règles en matière d'aides d'État et le cadre de résolution des défaillances bancaires s'appliquent en parallèle. Le contrôle des aides d'État est une compétence exclusive conférée à la Commission par le traité, sur laquelle l'adoption d'une législation dérivée dans le domaine des exigences prudentielles et de la résolution n'a pas d'incidence directe. En outre, la Commission ne peut pas utiliser ses compétences en matière de contrôle des aides d'État pour faire appliquer d'autres dispositions du droit de l'Union, sauf si ces dispositions s'appliquent et sont intrinsèquement liées à la compatibilité d'une mesure d'aide donnée. Le texte de la directive BRRD fait directement référence au cadre des aides d'État de l'Union. Il ressort clairement de ce texte que les colégislateurs ont reconnu l'applicabilité du cadre des aides d'État (et de la communication de 2013 concernant le secteur bancaire), tout en se fixant des conditions dans la directive BRRD sur le recours au soutien extraordinaire des pouvoirs publics dans des cas exceptionnels (par exemple pour la recapitalisation préventive et les instruments publics de stabilisation financière) en vertu du nouveau cadre de résolution. En outre, la directive BRRD n'exclut pas les aides provenant de dispositifs de financement pour la résolution dans le cadre de la résolution ni les aides d'État en dehors de la résolution (par exemple, dans le cadre de procédures nationales d'insolvabilité). Le type de procédure suivie (à savoir, la résolution ou les procédures nationales d'insolvabilité) relève en dernier ressort de la responsabilité des autorités de surveillance et de résolution, tandis que les compétences de la Commission en matière de concurrence restent bien entendu importantes.

En général, la communication de 2013 concernant le secteur bancaire établit une distinction entre les banques pour lesquelles le retour à la viabilité peut être démontré et celles pour lesquelles il ne peut pas l'être et qui – du point de vue de la concurrence – devraient quitter le marché. Dans le cadre des règles en matière d'aides d'État, il est donc important de distinguer les notions d'«aide à la restructuration» (pour les banques qui sont viables à long terme) et d'«aide à la liquidation» (pour faciliter la sortie ordonnée du marché des banques qui ne sont pas viables à long terme). Quant à la possibilité d'accorder des aides pour faciliter la sortie d'une banque du marché, les dispositions pertinentes de la communication de 2013 concernant le secteur bancaire mettent l'accent sur l'atténuation des distorsions de concurrence. Les dispositions relatives à la compatibilité de l'aide à la liquidation au regard des règles de concurrence ne dépendent d'aucun régime juridique particulier et

[21] Voir, à titre d'exemple, le point 4.1 du Semestre européen 2020. Disponible en ligne à l'adresse suivante: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1584543632863&uri=CELEX%3A52020DC0150.

[22] Pour plus de détails, voir la note de bas de page 4.

s'appliquent donc à la fois à la résolution, lorsque des fonds gérés par les pouvoirs publics sont utilisés, et en dehors de la résolution (c'est-à-dire dans le cadre de procédures nationales d'insolvabilité).

En réponse à l'observation selon laquelle les exigences plus strictes de la directive BRRD en matière de renflouement interne ne trouvaient pas d'écho dans les règles en matière d'aides d'État, il convient de noter que dans les décisions relatives aux aides d'État adoptées au cours de la période d'audit, la Commission a évalué les dispositions intrinsèquement liées de la directive BRRD dans le cadre de l'appréciation de la compatibilité. Cela inclut également, le cas échéant, l'exigence relative au renflouement interne dans les cas où le Fonds de résolution unique ou les fonds de résolution nationaux interviendraient[23].

Réponse commune de la Commission aux points 52 à 63 (Respect des processus et procédures internes)

La consultation interservices est un élément important du processus décisionnel de la Commission. Alors que la DG Concurrence élabore le projet de décision (qui est un projet de document interne et donc un document en cours d'élaboration), la consultation interservices garantit la participation d'autres services de la Commission en fonction de leurs domaines de responsabilité respectifs. Selon les règles de procédure interne de la Commission, un avis positif accompagné d'observations d'un autre service est synonyme d'accord sous réserve de la prise en considération desdites observations. Le service chef de file (c'est-à-dire la DG Concurrence) révise ensuite le projet de décision en tenant compte des observations formulées, et la décision n'est soumise à la Commission qu'après la conclusion d'un accord avec les services ayant formulé les observations. Dans ce contexte, la Commission fait remarquer que les observations mentionnées au point 54 étaient peu nombreuses et, bien entendu, très spécifiques au contexte des affaires concernées. En tout état de cause, la formulation d'observations constructives entre services de la Commission est une composante normale du processus décisionnel de la Commission, et ces observations sont ensuite dûment prises en compte dans le cadre de ce processus. Dans chacun des cas audités, le projet final de décision en matière d'aides d'État a été approuvé par les services consultés, afin qu'il puisse être soumis au collège des commissaires pour adoption formelle.

En ce qui concerne l'enregistrement des documents, la politique de gestion des documents de la Commission prévoit l'enregistrement des documents qui sont pertinents pour le processus décisionnel. Cet enregistrement est effectué dans l'un des systèmes de gestion des documents de la DG Concurrence. La Commission estime qu'aucun document pertinent ne faisait systématiquement défaut et que la mise à niveau, en cours, de l'infrastructure d'enregistrement des affaires de la DG Concurrence contribuera au respect des orientations internes dans ce domaine.

Le manuel des procédures de la DG Concurrence comporte des orientations non contraignantes qui énoncent les principes applicables aux modalités de travail en interne pour son personnel. Comme mentionné ci-dessus, le code de bonnes pratiques définit les bonnes pratiques non contraignantes en matière de coopération informelle avec les États membres. S'il est vrai que la bonne pratique consisterait à ce que les États membres soumettent un projet de notification lors de la phase de prénotification informelle, la Commission ne peut pas refuser d'engager des discussions avec un État membre si cette démarche n'est pas effectuée. C'est particulièrement le cas dans les affaires en matière bancaire, dans lesquelles les contacts informels peuvent se révéler utiles, même si les mesures en sont encore à un stade de planification préliminaire et provisoire. Il va sans dire que cela doit se faire dans la plus stricte confidentialité. Toutefois, si les États membres choisissent de ne pas appliquer ces bonnes pratiques non contraignantes, cela ne constitue pas une violation des règles de procédure par la DG Concurrence.

[23] La Commission fait observer qu'à ce jour, cette exigence n'a dû faire l'objet d'une vérification dans aucun cas.

La Commission tient à nuancer la déclaration au point 60 selon laquelle «*certaines informations importantes n'ont pas été publiées*». La Commission doit concilier deux obligations, à savoir celle de préserver la nécessité de motiver ses décisions conformément à l'article 296 du TFUE et, partant, de veiller à ce que celles-ci fassent apparaître tous les éléments essentiels sur lesquels elles sont fondées, et celle de sauvegarder l'obligation de secret professionnel[24]. En d'autres termes, il se peut que certaines informations pertinentes pour l'appréciation de la Commission ne puissent pas être entièrement divulguées au public. Nonobstant ce qui précède, trouver un terrain d'entente avec les États membres quant aux informations confidentielles peut parfois se révéler ardu, selon l'expérience de la Commission.

La Commission souligne qu'elle n'a aucune obligation légale de publier les résultats du suivi des actions concrètes auxquelles s'engage le bénéficiaire. Les engagements font partie de la notification par l'État membre et sont évalués et publiés dans le cadre des décisions. Le suivi ultérieur des engagements, normalement avec l'aide d'un mandataire indépendant, sert toutefois de source d'informations confidentielles pour la Commission. Si une violation des engagements exige que la Commission prenne des mesures supplémentaires, sa décision sera rendue publique. Par ailleurs, si aucune violation de ce type n'est constatée, la Commission fait remarquer que les informations obtenues dans le cadre du suivi sont protégées par la confidentialité.

De même, un État membre est toujours en mesure de proposer une modification ultérieure des engagements qu'il avait proposés pour permettre à la Commission d'appliquer le critère de mise en balance à une mesure d'aide. La Commission déterminera alors si la modification proposée des engagements porte ou non atteinte à l'équilibre de la décision initiale, et adoptera et publiera une décision motivée à cet effet. La Commission ne partage pas l'avis de la Cour des comptes exprimé au point 63. Elle considère que ses décisions fournissaient des explications adéquates sur les raisons pour lesquelles la modification des engagements ne portait pas atteinte à l'équilibre de la décision initiale.

Réponse commune de la Commission aux points 64 à 70 (Les décisions relatives aux aides d'État en faveur des institutions financières, sur le fond)

La Commission estime qu'elle a toujours vérifié l'existence d'une perturbation grave. Par l'adoption de lignes directrices (à savoir, la communication de 2013 concernant le secteur bancaire), la Commission s'est engagée à apprécier les aides d'État destinées à soutenir les banques au regard de l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE, compte tenu de la situation de crise et du risque pour la stabilité financière globale, qui équivalent à une perturbation grave de l'économie. En ce qui concerne l'application de ces lignes directrices dans un cas particulier, la Commission rappelle que les autorités des États membres ont la responsabilité de décider si elles souhaitent accorder une aide pour empêcher la sortie du marché non contrôlée d'une banque donnée qui menacerait la stabilité financière. Lorsqu'un État membre décide qu'une telle aide doit être accordée, il notifie l'aide envisagée à la Commission, et il incombe alors à cette dernière d'apprécier la compatibilité de cette aide avec le marché intérieur. La Commission fait observer qu'il appartient à l'État membre concerné de démontrer que l'aide était nécessaire parce qu'en l'absence de l'aide, la stabilité financière aurait été menacée. Dans ce contexte, la Commission a vérifié si les arguments avancés par les autorités nationales étaient solides ou, le cas échéant, si des éléments de preuve supplémentaires étaient requis. En outre, la Commission estime que les effets de la crise se font toujours sentir au moins dans certaines parties du secteur bancaire de l'Union européenne. Elle a donc poursuivi l'application du même ensemble de règles dans tous les États membres. Dans ce contexte, la Commission souligne le devoir de coopération loyale de l'État membre concerné, prévu à l'article 4, paragraphe 3, du TUE. La Commission fait également observer qu'aucune de ses décisions n'a fait l'objet d'un recours pour ces motifs.

[24] Point 18 de la communication de la Commission C(2003) 4582 du 1er décembre 2003 sur le secret professionnel dans les décisions en matière d'aides d'État, JO C 297 du 9.12.2003, p. 6.

Dans ce contexte, la Commission confirme qu'elle a tenu compte des éléments fournis par l'État membre lors de la vérification de l'existence d'une perturbation grave dans chaque cas individuel. Elle a combiné ces éléments avec sa connaissance de la situation économique générale dans l'État membre concerné, qui ne doit pas être enregistrée dans le dossier[25]. De plus, la Commission souligne que le Conseil a reconnu l'existence de risques pour la stabilité financière à chaque fois qu'il a approuvé (ou modifié) un programme d'ajustement économique (par exemple pour la Grèce).

En ce qui concerne plus particulièrement l'aide à la liquidation, la Commission constate que la Cour des comptes reconnaît que la défaillance désordonnée d'une banque, même de petite taille, peut constituer un risque pour la stabilité financière. S'agissant des mesures d'aide à la liquidation notifiées, la Commission a estimé que les éléments de preuve fournis par les États membres étaient suffisants. Le cas échéant, ces éléments ont été conjugués à la connaissance qu'a la Commission de la situation économique générale dans l'État membre concerné. La Commission reconnaît que la communication de 2013 concernant le secteur bancaire ne décrit pas les éléments de preuve que les États membres doivent présenter lorsqu'ils envisagent d'accorder une aide à la liquidation. Toutefois, la Commission estime qu'il n'était pas nécessaire d'inclure des dispositions aussi détaillées dans ses lignes directrices. En effet, le règlement de procédure constitue une base suffisante permettant à la Commission de demander aux États membres toute information complémentaire dont elle a besoin pour effectuer son appréciation de la compatibilité. Comme expliqué plus haut, la Commission détermine si les arguments avancés par les autorités nationales sont solides et, le cas échéant, elle demande que des éléments complémentaires lui soient fournis.

Les engagements sont proposés par les États membres, et ils dépendent des circonstances particulières du cas. Ils sont appréciés dans les décisions relatives aux aides d'État au regard du critère de mise en balance, afin de veiller à ce que les distorsions de concurrence indues résultant de la mesure d'aide proposée soient atténuées. Un certain nombre d'engagements sont binaires (par exemple, une interdiction de dividende ou d'acquisition s'applique ou non). D'autres engagements (comme les cessions ou l'abandon de certaines activités) libèrent clairement de l'espace sur le marché pour les concurrents, et la Commission évalue si l'engagement est proportionné au montant de l'aide. L'effet d'atténuation découlant des engagements pris par le bénéficiaire de se comporter conformément aux pratiques du marché, par exemple en matière de prix, est également manifeste. Lorsque la Commission contrôle le respect des actions concrètes auxquelles le bénéficiaire s'engage, ce contrôle a trait à la validité de l'aide, et non à l'évaluation ex post des effets sur le marché des mesures effectivement mises en œuvre. La Commission a déjà expliqué que l'appréciation de la compatibilité se fait ex ante, c'est-à-dire avant que la mesure d'aide ne soit mise en œuvre par l'État membre, sur la base des informations disponibles à ce moment. Par conséquent, le calibrage des engagements en fonction de l'effet de distorsion a été effectué dans chaque cas, et la Commission considère qu'elle a suffisamment rendu compte de son appréciation dans ses décisions.

Le point 9 de la communication sur les restructurations de 2009 concernant la comparaison avec d'autres options possibles, parmi lesquelles un démantèlement ou une absorption par une autre banque, fait référence au contenu éventuel de la notification d'un plan de restructuration, c'est-à-dire une proposition de l'État membre – et cela ne constitue pas une obligation pour la Commission. Conformément à la jurisprudence des juridictions de l'Union[26], la Commission est tenue d'apprécier uniquement la mesure telle qu'elle a été notifiée par l'État membre. Elle ne peut pas analyser l'ensemble des autres mesures potentielles susceptibles d'atteindre le même objectif afin de déclarer compatible la mesure notifiée. A fortiori, la Commission n'a pas le pouvoir de substituer à la mesure notifiée une autre mesure qu'elle jugerait plus opportune, plus proportionnée ou moins susceptible de fausser la concurrence. En outre, le choix d'une mesure d'aide particulière est souvent fonction des

[25] La Commission note que le CERS ne lui a adressé aucune recommandation sur l'existence ou non d'une perturbation grave liée à une banque en difficulté, et elle n'est donc pas en mesure de se prononcer sur la question de savoir si le CERS le ferait.

[26] Affaires T-135/17, SCOR/Commission, points 94 et 123; T-57/11 Castelnou Energía/Commission, point 171; C-159/94, Commission/France, point 101.

exigences de surveillance ou de la décision d'une autorité de résolution (dans le cas de fonds provenant du Fonds de résolution unique ou d'un fonds de résolution national), que la Commission apprécie en sa qualité d'autorité chargée des aides d'État au regard de sa compatibilité avec les règles en matière d'aides d'État.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Réponse de la Commission au point 72.

La Commission estime que son cadre éthique, que la Cour des comptes qualifie de solide, est également adapté pour réduire au minimum le risque de traitement inapproprié d'informations sensibles sur le marché, pour les raisons exposées ci-dessus dans la réponse fournie aux points 33 et 34.

Réponse de la Commission au point 73.

La Commission considère que les règles en matière d'aides d'État étaient pleinement adaptées au contrôle des aides d'État accordées aux institutions financières au cours de la période couverte par l'audit, et celles-ci n'ont donc pas dû être révisées, pour les raisons exposées ci-dessus dans la première section et dans la réponse détaillée fournie aux points 30 et 43 à 50.

Recommandation nº 1 – Vérifier si les règles en matière d'aides d'État restent appropriées et, le cas échéant, prendre des mesures correctrices

La Commission accepte cette recommandation.

En ce qui concerne la recommandation nº 1, la Commission accepte de procéder à une évaluation, conformément à ses lignes directrices pour une meilleure réglementation. Les répercussions économiques de la crise engendrée par la pandémie de COVID-19 constituent une perturbation grave de l'économie des États membres, et il règne une grande incertitude quant aux perspectives économiques. Par conséquent, la Commission procédera à une évaluation une fois que la reprise de l'économie sera réelle, et au plus tard en 2023.

Réponse de la Commission au point 74.

La Commission souligne qu'elle s'est conformée à tout moment aux dispositions contraignantes du règlement de procédure et du règlement d'exécution. Ce point devrait être traité de manière strictement distincte des orientations internes (non contraignantes) et plus détaillées de la Commission à l'intention du personnel. Néanmoins, tout écart constaté par rapport à ces orientations internes a été négligeable et n'a pas affecté le résultat des appréciations de la Commission. La longueur des procédures relatives aux aides d'État dans certaines affaires en matière bancaire s'explique par la sensibilité et la complexité des mesures d'aide concernées, qui dépendent des décisions d'autres acteurs. Parmi ceux-ci figurent notamment les autorités de surveillance et de résolution, qui, comme la Commission dans ces affaires, doivent préserver le caractère confidentiel des discussions et les informations sensibles sur le marché. Il convient également de rappeler que la Commission ne peut pas refuser de prodiguer des conseils aux États membres sur les effets des projets en matière d'aides d'État à n'importe quel stade du processus, même si les États membres ne respectent pas toujours pleinement le code de bonnes pratiques. Enfin, la Commission rappelle qu'il y a lieu, lors de la publication des décisions, d'éviter de divulguer des secrets d'affaires tout en assurant une transparence maximale, comme expliqué ci-dessus dans la réponse aux points 58 à 61, et que la rapidité de cette publication dépend avant tout de la bonne coopération des États membres.

Recommandation nº 2 – Améliorer encore le respect des processus et procédures internes

La Commission accepte cette recommandation.

En ce qui concerne la recommandation 2 1), la Commission signale qu'elle va mettre en place un nouvel outil de gestion des dossiers (Case@EC) qui facilitera la gestion des documents, y compris dans les affaires d'aides d'État. Dans ce contexte, la Commission rappellera également à son personnel les règles applicables en matière d'enregistrement des documents et révisera ses orientations internes en fonction du nouvel outil de gestion des documents.

En ce qui concerne la recommandation 2 2), la Commission rappellera aux États membres les bonnes pratiques en matière de contacts préalables aux notifications, telles que décrites dans le code de bonnes pratiques. La Commission s'acquittera notamment de cette tâche dans le cadre du groupe de travail sur la modernisation des aides d'État, où les États membres sont représentés.

Pour ce qui est de la recommandation 2 3), la Commission rappelle qu'elle est fortement tributaire de la coopération des États membres pour assurer la publication de sa décision en temps utile, comme le reconnaît la Cour des comptes. Bien que la Commission ait utilisé les outils disponibles pour publier des décisions en matière d'aides d'État sans le consentement des États membres, il serait disproportionné de les déployer immédiatement et dans tous les cas. La Commission n'est donc pas en mesure de s'engager seule à ce que ce processus puisse être accéléré dans la pratique. Toutefois, la Commission rappellera aux États membres la procédure à suivre pour les demandes de traitement confidentiel dans le cadre du groupe de travail sur la modernisation des aides d'État, où les États membres sont représentés. La Commission étudiera également la possibilité de fournir des orientations internes supplémentaires à son personnel afin de garantir une gestion efficace et cohérente des demandes de traitement confidentiel présentées par les États membres.

Réponse de la Commission au point 75.

La Commission confirme que ses décisions en matière d'aides d'État sont toutes fondées sur des évaluations rigoureuses du point de vue juridique et économique et se félicite de la conclusion de la Cour des comptes concernant l'analyse rigoureuse des plans de restructuration. La Commission estime que l'approche qu'elle a suivie pour vérifier l'existence d'une perturbation grave était adéquate, pour les raisons exposées ci-dessus dans la réponse détaillée fournie aux points 64 à 70. En ce qui concerne les effets des mesures destinées à limiter les distorsions de concurrence, la Commission rappelle qu'elle a calibré ces mesures (qui prennent la forme d'engagements) en fonction de l'effet de distorsion dans chaque cas, au moyen du critère de mise en balance. La Commission considère que chaque décision a été suffisamment motivée. S'agissant des indicateurs de performance aux fins de la gestion annuelle, la Commission rappelle que la mise en place d'indicateurs fiables et pertinents se heurte à de nombreuses difficultés, comme indiqué ci-dessus dans la réponse détaillée fournie aux points 21 à 25. Enfin, la Commission a déjà expliqué qu'il n'y avait pas eu lieu de procéder à une évaluation formelle de la communication de 2013 concernant le secteur bancaire au cours de la période couverte par l'audit. La Commission renvoie à cet égard aux arguments exposés ci-dessus dans la synthèse et dans les réponses aux points 28 à 30 et aux points 43 à 50.

Recommandation nº 3 – Améliorer la mesure de la performance

La Commission accepte cette recommandation.

En ce qui concerne cette recommandation, la Commission accepte de revoir ses indicateurs de performance dans le contexte du plan stratégique 2020-2024 et du plan de gestion 2020, qui sont en cours d'élaboration. Ces indicateurs se rapportent nécessairement aux réalisations et aux résultats découlant des activités de la DG Concurrence, sur lesquels la DG peut exercer un contrôle et qui sont mesurables de manière fiable et efficace. La Commission veillera à ce que ces indicateurs de performance restent adaptés.

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre IV (Réglementation des marchés et économie concurrentielle), présidée par M. Alex Brenninkmeijer, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Mihails Kozlovs, Membre de la Cour, assisté de: M^{mes} Edite Dzalbe, cheffe de cabinet, et Laura Graudina, attachée de cabinet; M. Zacharias Kolias, manager principal; M. Jörg Genner, chef de mission; M^{mes} Vasileia Kalafati et Maria Isabel Quintela, ainsi que MM. Giorgos Tsikkos et Marc Hertgen, auditeurs. L'assistance linguistique a été fournie par M. Michael Pyper.

En raison de la pandémie de COVID-19 et des conditions strictes de confinement, il n'a pas été possible de prendre l'équipe d'audit en photo.

Calendrier

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête / Début de l'audit	22.1.2019
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	14.5.2020
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	28.7.2020
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	27.8.2020

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2020.

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est régie par la décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une licence Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Cela signifie que vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous avez apportées. Le réutilisateur a l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'acquérir des droits supplémentaires si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables, comme par exemple sur des photos des agents de la Cour, ou contient des travaux de tiers. Lorsque l'autorisation a été obtenue, elle annule l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, vous pouvez être amené(e) à demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Figures 3 et 4: icônes réalisées par Pixel perfect à partir du site https://flaticon.com.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne et aucune licence ne vous est accordée à leur égard.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

PDF	ISBN 978-92-847-5142-6	1977-5695	doi:10.2865/444161	QJ-AB-20-018-FR-N
HTML	ISBN 978-92-847-5118-1	1977-5695	doi:10.2865/313786	QJ-AB-20-018-FR-Q

Notre audit a permis d'établir que, pendant la période allant du mois d'août 2013 à la fin de 2018, la Commission disposait de ressources et d'outils appropriés, et notamment d'une structure organisationnelle adéquate, pour exercer son contrôle des aides d'État en faveur des institutions financières. Toutefois, elle n'a pas toujours été en mesure de les utiliser pleinement.

Les indicateurs de la Commission ne rendaient pas tout à fait compte de sa performance. Nous avons constaté que les réalités du marché s'étaient améliorées au cours de la période auditée et jusqu'au déclenchement de la pandémie de COVID-19, et que le cadre réglementaire avait évolué. Par contre, les règles en matière d'aides d'État proprement dites n'ont pas été modifiées depuis 2013.

En outre, nous avons relevé que l'efficacité du contrôle des aides d'État par la Commission a pu pâtir, par moments, du fait que celle-ci n'a pas systématiquement remis en cause les déclarations des États membres selon lesquelles les conditions régissant l'approbation exceptionnelle d'une aide d'État étaient réunies.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.

CURIA RATIONUM
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Office des publications de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors