DÉCISION DE LA COMMISSION

du 29 juillet 1998

portant approbation conditionnée de l'aide accordée par l'Italie à Banco di Napoli

[notifiée sous le numéro C(1998) 2495]

(Le texte en langue italienne est le seul faisant foi)

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

(1999/288/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment ses articles 92 et 93,

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

après avoir, conformément aux articles susmentionnés, mis les intéressés en demeure de lui présenter leurs observations [1],

considérant ce que suit:

1. Introduction

Banco di Napoli a été créé en tant qu'établissement de crédit de droit public. À la suite de la loi nº 218 du 30 juillet 1990 (loi «Amato») et de ses décrets d'application, il a fait l'objet d'une réforme de séparation de l'activité bancaire, confiée à une société par actions séparée de l'organisme public préexistant, et de l'activité à finalité sociale, confiée à un organisme apporteur (Fondation), détenteur du capital de la société bancaire. Avant les mesures d'aide en question, la Fondation détenait 48,1 % du capital social de Banco di Napoli SpA et 71,2 % des droits de vote. Le Trésor possédait 9,1 % du capital social représentant 13,5 % des droits de vote. Les autres actionnaires détenaient 10,3 % du capital représentant 15,3 % des droits de vote. Le reste du capital (32,4 %) était représenté par des actions d'épargne, sans droit de vote, cotées en bourse.

Le groupe bancaire Banco di Napoli, composé de Banco di Napoli SpA, chef de file, d'une sous-holding, de 11 sociétés contrôlées directement, de 2 sociétés contrôlées indirectement et de 16 autres participations importantes directes et indirectes, était présent à la fin de 1994 sur tout le territoire national avec 810 guichets, dont 684 localisés dans le sud et 126 dans le centre-nord de l'Italie. À ce réseau s'ajoutait la présence à l'étranger avec des filiales principalement en France, au Luxembourg, en Allemagne, en Grande-Bretagne, en Espagne, aux États-Unis d'Amérique et à Hong Kong. L'activité du groupe s'étend aux divers domaines de l'intermédiation financière et de crédit, de l'activité mobilière et immobilière, du *factoring*, du *leasing*, de la gestion fiduciaire de patrimoines et de fonds communs d'investissement, du «merchant banking» et de l'assurance. À la fin de 1993, Banco di Napoli était la septième banque italienne en termes de total de bilan (total de l'actif égal à 126 000 milliards de lires italiennes au niveau consolidé), avec un coefficient de solvabilité (9,3 %) supérieur au minimum de 8 % requis par la réglementation prudentielle bancaire européenne, mais un niveau de rentabilité faible (rapport bénéfice de l'exercice aux fonds propres égal à 3,8 %).

Banco di Napoli (ci-après dénommé «Banco») a enregistré des pertes particulièrement importantes dans les années 1994 et 1995, respectivement de 1 147 milliards de lires italiennes et de 3 155 milliards de lires, qui ont pratiquement englouti les fonds propres et rendu impossible le respect des coefficients prudentiels prévus par les normes en matière de crédit.

Les causes de pertes aussi importantes sont multiples. Longtemps principale référence des entités locales, «Banco» s'est lancé dans une politique commerciale d'expansion particulièrement active au début des années quatre-vingt-dix, caractérisée par une croissance particulièrement forte de son réseau de guichets et des prêts aux grands groupes industriels du nord de l'Italie et aux petites et moyennes entreprises du sud, alors que l'économie était déjà entrée dans sa phase de récession. Les difficultés des débiteurs, conjuguées à des méthodes de sélection du crédit inadaptées et à des procédures de contrôle des risques insuffisantes, ont

[1] JO C 328 du 1.11.1996, p. 23.

entraîne de lourdes pertes sur les prêts. Le statut public de l'institution a retardé son adaptation à l'environnement de plus en plus concurrentiel et l'adoption des mesures nécessaires pour accroître son efficacité sur le plan technique et de son organisation. Les frais de personnel ont continué à se situer à des niveaux particulièrement élevés et supérieurs à la moyenne nationale. La politique d'acquisition et de gestion des participations a été désordonnée, elle n'était ni fondée sur des critères de rentabilité, ni soumise au contrôle nécessaire du sommet du groupe sur les risques assumés par les entreprises dans lesquelles «Banco» avait une participation. Le système global de contrôle de la gestion du groupe, constitué par les règles et les institutions qui sont appropriées pour le financement et l'allocation du contrôle d'une entreprise («corporate governance»), s'est montré inadéquat.

La dégradation des résultats de «Banco», principalement en raison de fortes pertes sur les prêts, conjugée au déséquilibre entre les produits et les charges et à la part croissante des éléments d'actif non générateurs de produits, a contraint «Banco» à recourir continuellement au marché interbancaire pour se refinancer, ce qui a augmenté le coût des ressources et diminué sa rentabilité. Les difficultés de financement de «Banco» ont entraîné une crise de liquidités surmontée grâce à l'octroi, en janvier 1996, d'un prêt obligataire de 2 365 milliards de lires italiennes par la Cassa Depositi e Prestiti et par d'autres banques.

Le 27 mars 1996, le gouvernement italien a approuvé en urgence un décret-loi relatif à l'assainissement, à la restructuration et à la privatisation de «Banco» (décret-loi nº 163 du 27 mars 1996). Par décision du 30 juillet 1996, communiquée aux autorités italiennes par lettre du 12 août 1996, la Commission a ouvert la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité à l'égard de plusieurs mesures contenues dans le décret, notamment la recapitalisation de 2 000 milliards de lires italiennes par le Trésor, les avances de la Banca d'Italia selon les dispositions de l'arrêté ministériel du 27 septembre 1974 et les allégements fiscaux.

La Commission a en même temps considéré que d'autres mesures en faveur du Banco pouvaient être mises en place car il s'agissait, d'une part, de mesures qui ne constituaient pas des aides, comme le prêt obligataire de 2 365 milliards de lires italiennes octroyé par la Cassa Depositi e Prestiti et d'autres établissements de crédit publics et privés en janvier 1996 et les apports de fonds au titre de la loi «Amato» et, d'autre part, d'une mesure constituant une aide, à savoir la possibilité de libérer la réserve obligatoire déposée par Banco auprès de la Banca d'Italia, mais qui pouvait être déclarée compatible, eu égard à l'encadrement pour les aides au sauvetage des entreprises en difficulté, malgré son caractère illégal découlant du non-respect des procédures de notification.

Les autorités italiennes ont, par la suite, informé la Commission de l'approbation d'un tout nouveau décret-loi, qui apporte des modifications au décret précédent, pour faciliter et anticiper la privatisation de Banco. Elles ont lancé en automne 1996 une procédure d'appel d'offres pour la reprise de 60 % du capital de «Banco». Cette procédure s'est conclue début janvier 1997 par l'adjudication des actions de «Banco», correspondant à 60 % de son capital à une société détenue à hauteur de 51 % par l'Institut national des assurances (ci-après dénommé «INA») et à hauteur de 49 % par la Banca Nazionale del Lavoro (ci-après dénommée «BNL»). Entre-temps les autorités italiennes avaient décidé de procéder à l'augmentation de capital de «Banco» avant la fin de 1996 afin d'en éviter la mise en liquidation.

Dans le cadre de la présente procédure, aucun commentaire n'a été soumis à la Commission dans les délais prévus par d'autres parties intéressées.

2. Description des mesures de soutien public en faveur de Banco di Napoli

À la suite d'un premier examen du cas, la Commission avait retenu lors de l'ouverture de cette procédure que certaines des mesures prévues par le décret-loi nº 293 du 27 mai 1996, qui avait prorogé avec des modifications le décret-loi nº 163 du 27 mars 1996, étaient susceptibles de contenir des éléments d'aide d'État au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité et ne pouvaient pas être déclarés, à ce stade et sur la base des informations disponibles à ce moment, compatibles avec le marché commun. En particulier, la Commission avait demandé des éclaircissements sur les mesures d'aide suivantes:

1) la participation du Trésor aux augmentations de capital de «Banco», pour un montant de 2 000 milliards de lires italiennes, au sens des engagements prévus par ledit décret;

2) la possibilité pour la Banque d'Italie d'accorder à «Banco», pour faciliter la restructuration du groupe, des avances selon les modalités prévues par l'arrêt du ministre du Trésor, du 27 septembre 1974, pour les pertes découlant de financements et autres interventions de «Banco» en faveur de sociétés du groupe mises en liquidation, et dans l'intérêt des créanciers de celles-ci;

3) les mesures fiscales en matière de taxe d'enregistrement (fixée forfaitairement à 1 million de lires italiennes) pour les actes concernant les opérations de cession d'entreprise, de branches d'entreprise, de biens et de rapports juridiques créés par les sociétés du groupe avant le 30 juin 1997.

Ensuite, des modifications ont été apportées au décret précité afin d'accélérer le processus d'assainissement, de redressement et de privatisation de «Banco» (décret-loi nº 394/96). En particulier, les autorités italiennes ont introduit la possibilité de mettre en place une structure de défaisance chargée de permettre la gestion, la liquidation et la déconsolidation d'environ 12 400 milliards de lires italiennes d'actifs moins performants de «Banco». Elles ont aussi prévu une procédure accélérée de cession de 60 % du capital de «Banco» par appel d'offres, dont les modalités ont été fixées par arrêté du ministre du Trésor du 14 octobre 1996.

Les mesures détaillées en objet sont décrites ci-dessous.

2.1. *La participation du Trésor à l'augmentation de capital de Banco*

Le décret-loi nº 163 du 27 mars 1996, ensuite prorogé plusieurs fois [2], dernièrement comme décret-loi nº 497 du 24 septembre 1996 et finalement converti en loi nº 588 du 19 novembre 1996, prévoit une série d'interventions financières destinées à assainir, à restructurer et à privatiser «Banco». Il est prévu entre autres que le Trésor participe à une ou plusieurs opérations d'augmentation du capital de la banque pour un montant de 2 000 milliards de lires italiennes. Cette participation a été subordonnée au respect de plusieurs conditions que les autorités italiennes ont présentées comme étant en mesure de garantir le caractère commercial de l'opération étatique.

Premièrement, il a été prévu que l'intervention du Trésor devait se réaliser seulement de manière concomitante avec l'intervention financière d'une ou plusieurs banques et d'autres investisseurs institutionnels ou leur engagement à participer à la procédure de vente du paquet de contrôle de «Banco» égal à 60 % du capital. Le mécanisme choisi a permis au Trésor de réaliser l'augmentation de capital après avoir reçu les offres préliminaires des banques et donc avec la certitude de pouvoir trouver un acquéreur pour «Banco».

Deuxièmement, l'intervention du Trésor a été faite après ajustement du capital social en fonction de l'évaluation de la situation des fonds propres de «Banco» à la date du 31 mars 1996. Cette condition s'explique par la nécessité de fonder l'intervention du Trésor et des nouveaux actionnaires sur une situation des fonds propres de «Banco» mise à jour. L'enregistrement comptable des pertes jusqu'au premier trimestre de 1996 a comporté la réduction de la situation nette des fonds propres de 3 867 à 422 milliards de lires italiennes et du capital social de 1 111 à 128 milliards de lires. La perte du deuxième trimestre de 389 milliards de lires a été reportée à la fin de l'année. La décision de ne pas absorber intégralement la perte du premier semestre dans les comptes semestriels a été motivée par deux considérations: d'une part, par la nécessité de maintenir un niveau minimal de capital nécessaire pour éviter l'obligation juridique de mise en liquidation de «Banco»; d'autre part, par la nécessité pour le Trésor, actionnaire minoritaire de «Banco», d'obtenir de la Fondation, actionnaire majoritaire, le mandat de gestion de ses actions afin de mener à bien la procédure de vente de «Banco». Ainsi, l'opération a été subordonnée au transfert au Trésor en gage, avec droit de vote, des actions de Banco appartenant à l'actionnaire majoritaire (la Fondation), ou à l'octroi, en faveur du Trésor, du mandat irrévocable, sans instructions, à exercer le droit de vote relatif aux actions susdites, afin de lui permettre d'avoir la majorité des droits de vote dans les assemblées qui auraient dû décider les opérations d'augmentation de capital et de renouvellement des organes sociaux de «Banco».

Troisièmement, le décret a prévu que les organes d'administration de «Banco» adoptent avant le 30 juin 1996 un plan de restructuration approprié, qui soit élaboré avec l'aide d'un expert désigné par le Trésor, soumis à l'approbation de la Banca d'Italia et conforme au droit communautaire. Les grandes lignes de ce plan, rédigé avec le concours de la banque d'affaires Rothschild, ont été notifiées à la Commission le 4 juillet 1996. Un renforcement dudit plan avec la mise en place d'une structure de défaisance à été présenté à la Commission le 6 décembre 1996.

Quatrièmement, l'intervention du Trésor a été subordonnée à la conclusion d'accords syndicaux, qui prévoient la diminution, pour le 31 décembre 1997, du coût de la main-d'œuvre, notamment grâce à un abaissement du coût unitaire aux niveaux nationaux moyens observés dans le secteur du crédit (revenus de prévoyance et d'assistance compris). Ces accords ont été effectivement conclus entre le 19 et le 22 juillet 1996. S'agissant des pensions supplémentaires à la charge de «Banco», les mécanismes de péréquation ont été suspendus jusqu'au retour à un niveau suffisant des bénéfices et, en toute hypothèse, jusqu'à la fin de l'année 2000. En outre, il a été prévu que «Banco» pouvait recourir aux préretraites pour environ 800 personnes.

[2] Voir les décrets-lois nº 293 du 27 mai 1996, nº 394 du 26 juillet 1996 et nº 497 du 24 septembre 1996.

2.2. *Les avances consenties par la Banca d'Italia conformément à l'arrêté ministériel du 27 septembre 1974*

Dans le souci de faciliter la restructuration du groupe bancaire, l'article 3, paragraphe 6, de la loi nº 588/96 permet à la Banca d'Italia d'accorder à «Banco», conformément aux modalités prévues par l'arrêté du ministre du Trésor du 27 septembre 1974, des avances destinées à compenser les pertes découlant des crédits accordés par «Banco» à des entreprises de son groupe mises en liquidation, dans l'intérêt des créanciers de ces entreprises, ainsi qu'à d'autres entreprises du groupe auxquelles ont été cédés, après autorisation de la Banca d'Italia, des créances et d'autres actifs non immobiliers de «Banco». L'arrêté ministériel du 27 septembre 1974 prévoit que la banque centrale peut octroyer, au taux de 1 %, des avances à vingt-quatre mois sur bons du Trésor à long terme aux banques qui, se substituant par subrogation aux déposants d'autres banques mises en liquidation forcée, doivent amortir les pertes liées à l'irrécupérabilité de leurs créances. La Banca d'Italia détermine le montant autorisé de ces avances en fonction de l'ampleur de la perte et des besoins créés par l'amortissement des pertes.

Dans un premier temps, la possibilité d'utiliser les avances en question était limitée aux pertes qui auraient pu se produire lors de la liquidation de l'Isveimer. Par la suite, cette possibilité a été élargie aux pertes relatives aux actifs de «Banco» transférés à une structure spécifique de défaisance pour la part qui ne pourra pas être couverte par les produits de la vente des actions de «Banco».

2.2.1. ***La liquidation de l'Isveimer***

Le 3 avril 1996, l'Isveimer, filiale bancaire dont «Banco» détenait 65 % du capital, a été mis en liquidation volontaire et la participation de «Banco» dans le capital de l'Isveimer a été ramenée de 402 milliards de lires italiennes (fin 1994) à une lire. Dans le cadre de la liquidation, les commissaires liquidateurs pourront rembourser les créanciers de l'Isveimer aux échéances prévues grâce au soutien en liquidités de «Banco». Les avances de la Banca d'Italia visent à indemniser «Banco» pour les pertes qu'il pourra subir du fait des crédits accordés à l'Isveimer pour permettre à ce dernier de rembourser ses créanciers. L'objectif est de protéger intégralement les intérêts des créanciers de l'Isveimer. Le montant du financement est limité au passif de la liquidation dans la mesure où les actifs d'Isveimer ne couvrent pas la valeur de ses engagements. L'opération a pour objet d'éviter les tensions et les effets négatifs indésirables sur les marchés financiers, compte tenu, en particulier, de l'ampleur des dettes de l'Isveimer à l'égard des institutions financières étrangères.

2.2.2. ***L'opération de défaisance***

L'opération de défaisance permet à «Banco» de sortir de son bilan et de transférer à une structure de cantonnement un certain nombre d'actifs non performants. La structure de cantonnement est composée par une société dénommée «SGA — Società per la gestione di attività SpA» (ci-après dénommée «SGA») qui achète à la valeur nette comptable au 30 juin 1996 les actifs non performants («sofferenze», «incagli» au-delà de 100 millions de lires italiennes, créances restructurées et en cours de restructuration), et 8 participations de «Banco», sauf les actifs immobiliers, pour un montant total de 12 378 milliards de lires. Il est à remarquer que les actifs sont repris à la valeur nette au 30 juin 1996, c'est-à-dire après provisionnement des pertes présumées sur ces actifs, ce qui réduit le risque de pertes futures sur les mêmes actifs. S'agissant des participations transférées — dont la plus importante est celle dans Banco di Napoli International (ci-après dénommé «BNI»), la filiale bancaire de «Banco» au Luxembourg — celles qui sont cotées en Bourse ont été évaluées à la valeur de marché, les autres selon la méthode de l'actif net. Pour la BNI, l'évaluation récemment réalisée par le cabinet d'audit spécialisé KPMG sur la base d'une méthode mixte actif/rendement a été utilisée.

Cette opération a été décidée afin d'éliminer le risque de pertes futures sur ces actifs et ainsi faciliter la vente anticipée de «Banco». En effet, même si en principe le provisionnement fait en juin dernier est suffisant afin de réduire à zéro les parties aujourd'hui prévisibles sur les actifs, il ne peut pas être exclu que des adaptations de la valeur comptable de ces actifs à leur valeur effective soient nécessaires dans le futur. L'opération permet également de sortir du bilan de «Banco» des actifs qui devraient normalement faire l'objet, comme tout autre actif, d'une couverture patrimoniale selon les règles en vigueur en matière de solvabilité. Ainsi, l'intervention publique de recapitalisation de «Banco», nécessaire pour renforcer le ratio de solvabilité, a pu être minimisée.

Le tableau suivant retrace la valeur des actifs cantonnés:

Tableau 1a

Valeur des actifs transférés dans SGA

Engagements de bilan

	Valeur brute (en milliards de lires italiennes)	Taux de provisionnement (%)	Valeur nette (en milliards de lires italiennes)
Créances ordinaires non performantes («sofferenze») à court terme	3 670	49,7	1 845
Autres créances non performantes («sofferenze») à moyen ou à long terme	3 953	28,3	2 835
Sous-total	7 623	38,6	4 680
Créances douteuses (1) («incagli»)	6 677	17,1	5 537
Créances restructurées	1 411	10,3	1 266
Actifs vis-à-vis des PVD	839	28,1	603
Participations (2)	292	0,0	292
Total	16 839	26,5	12 378

(1) Les provisions sur créances douteuses sont constituées de 936 milliards de lires italiennes de capital et 200 milliards de lires d'intérêts moratoires, dont le montant est susceptible de modifications.
(2) Il s'agit de participations dans huit sociétés, dont la plus importante est une filiale bancaire de «Banco» au Luxembourg, la BNI.

À cela, il faut ajouter les créances de cautionnement suivantes:

Tableau 1b

Valeur des actifs transférés dans SGA

Engagements hors bilan

	Valeur brute (en milliards de lires italiennes)	Taux de provisionnement (%)	Valeur nette (en milliards de lires italiennes)
Créances non performantes («sofferenze»)	27	25,9	20
Créances douteuses («incagli»)	195	3,1	189
Créances restructurées	53	0,0	53
Total	275	4,7	262

La structure de défaisance sera financée par un prêt octroyé par «Banco» à hauteur de la valeur des actifs transférés. Le prêt sera remboursé au fur et à mesure de la réalisation des actifs cantonnés. S'agissant du taux d'intérêt sur ledit prêt, il a été retenu le principe selon lequel «Banco» ne doit pas acquérir d'avantages ni subir des pertes imputables à la situation antérieure à la défaisance. Par conséquent, il a été décidé d'utiliser un taux composé qui dérive de la moyenne arithmétique des niveaux des taux suivants pour l'année précédente:

— le taux moyen annuel BOT à trois mois brut (moyenne des 24 enchères annuelles),

— le taux actuel de la lire interbancaire à trois mois «lettre» (moyenne des données du jour),

— le taux moyen annuel «prime rate ABI» (moyenne des données du jour).

Le tableau suivant retrace les simulations conduites sur la base d'estimations objectives des taux susdits.

Tableau 2

Taux d'intérêt du prêt de Banco à la SGA

	1997	1998	1999	2000
Moyenne BOT trois mois	8,6	6,5	5,6	5,4
Moyenne interbancaire trois mois	8,8	6,7	5,6	5,2
Moyenne *prime rate*	11,0	8,7	7,5	6,9
Total	9,4	7,3	6,2	5,8

Source: Données prévisionnelles fournies par Banco basées sur les prévisions de Prometeia et d'ABI Financial Outlook.

La durée prévue de la société de cantonnement est de cinq ans. «Banco» ne pourra pas racheter d'actifs cantonnés. Afin d'éviter des conflits d'intérêt dans la gestion des actifs cantonnés, des mesures spécifiques sont prévues. En premier lieu, la structure de cantonnement sera gérée par des personnes qui n'appartiennent pas à «Banco». Deuxièmement, le principe général de gestion des actifs a été retenu selon lequel «la structure de défaisance décide alors que Banco propose». Dans ce but, une structure spécifique de la direction générale de «Banco», distincte et séparée du reste de la banque, sera mise en place pour la gestion des relations avec la SGA et avec les filiales de «Banco» auxquelles la SGA a délégué la gestion des actifs. La séparation administrative et comptable entre «Banco» et la SGA sera assurée par l'adoption d'un système comptable électronique spécifique séparé de la gestion comptable interne de «Banco».

2.3. *Les allégements fiscaux*

L'article 3, paragraphe 7, de la loi dispose que, pour les actes accomplis d'ici au 30 juin 1997 dans le cadre d'opérations de cession d'entreprise, de branche d'entreprise, de biens et de liens juridiques créés par les sociétés du groupe «Banco», le droit d'enregistrement est remplacé par une taxe forfaitaire de 1 million de lires italiennes. À cet égard, les autorités italiennes ont déclaré que cette mesure n'est pleinement applicable qu'aux cessions de créances à des tiers et aux cessions de guichets. Les allégements fiscaux accordés de la sorte en 1996 ont été inférieurs à 6 milliards de lires, pour des cessions de créances totalisant 1 154 milliards de lires, et de 21 milliards de lires pour la vente de 50 guichets. Un allégement additionnel d'environ 10 milliards de lires est prévu pour la cession de 27 guichets supplémentaires. Au total, les allégements fiscaux prévus sont égaux à environ 36 milliards de lires brut. Après déduction des impots sur le revenu d'entreprise, l'ensemble des avantages liés à ces opérations se chiffre à 17 milliards de lires.

3. Appréciation du caractère d'aide des mesures de soutien de Banco di Napoli

3.1. *L'augmentation de capital*

Dans son évaluation des interventions étatiques, la Commission applique «le principe de l'investisseur privé dans une économie de marché», comme indiqué dans sa communication sur les entreprises publiques ([3]). Cette communication énonce qu'il y a présence d'aide dans une opération si un investisseur privé comparable, agissant dans les conditions normales d'économie de marché, ne l'aurait pas entreprise. En ce qui concerne les participations publiques dans le capital social d'une entreprise, et comme exposé dans la communication de la Commission de 1984 ([4]), il est considéré qu'un investisseur privé n'aurait pas entrepris une telle opération, et qu'il s'agit donc d'une aide d'État, dans les cas suivants:

a) lorsque la situation financière de la société est telle qu'il ne paraît pas justifié d'escompter un rendement normal (en dividendes ou sous forme d'augmentation de la valeur des titres acquis) des capitaux investis dans un délai raisonnable ou quand les risques d'une telle opération sont trop élevés ou trop étendus dans le temps

ou

b) quand, lors d'un apport de capital à une entreprise dont le capital est partagé entre des actionnaires privés et publics, la participation publique atteint une proportion sensiblement supérieure à celle de la répartition d'origine et le désengagement relatif des actionnaires privés est essentiellement imputable aux mauvaises perspectives de rentabilité de l'entreprise

ou

c) lorsque le montant de la participation dépasse le montant de la valeur réelle de l'entreprise bénéficiaire.

Toutes ces trois conditions sont réunies dans le présent cas d'espèce. À cet égard, il convient premièrement de noter que l'opération d'augmentation de capital de la part du Trésor de 2 000 milliards de lires italiennes, réalisée fin 1996 à valoir sur le compte de la même année, est nécessaire à la survie de «Banco», car les pertes enregistrées dans les années 1994 et 1995 et dans les six premiers mois de 1996 ont absorbé presque la totalité des fonds propres de «Banco», laissant cette dernière avec un ratio de solvabilité presque nul et donc bien en dessous du niveau minimal requis. En outre, la poursuite de l'action d'assainissement avec, en particulier, l'enregistrement dans le bilan de fin 1996 des pertes liées aux actifs cantonnés et des coûts de la restructuration, y compris ceux de 1997, a plongé Banco dans une situation nette négative qui, selon les dispositions du code civil italien, oblige les administrateurs soit à recapitaliser «Banco», soit à la mettre en liquidation.

On peut, en deuxième lieu, noter que l'État est le seul actionnaire qui participe à l'opération, les autres actionnaires, notamment la Fondation et les actionnaires privés, ayant refusé d'y participer. Dès lors, à la suite de l'opération, l'État devient l'actionnaire majoritaire de «Banco», alors qu'avant, il ne détenait seulement que 9 % de son capital. En effet, l'injection de 2 000 milliards de lires italiennes est utilisée pour compenser les pertes de 1996 qui se chiffrent à plus de 1 650 milliards de lires. Il est clair de ce point de vue qu'aucun actionnaire privé ne serait prêt à injecter des fonds qui sont destinés à couvrir des pertes, à moins que le produit futur du capital restant ne soit en mesure de compenser la perte initiale et le manque à gagner durant la période de restructuration. Tel n'est pas le cas, puisque le plan de restructuration de «Banco» prévoit le retour au rendement normal, et pas plus, seulement à la fin de 1999.

En principe, l'État aurait pu récupérer au moins une partie de sa mise lors de la reprivatisation par la ces-

([3]) Communication de la Commission aux États membres sur l'application des articles 92 et 93 du traité et de l'article 5 de la directive 80/723/CE de la Commission aux entreprises publiques dans l'industrie manufacturière, JO C 307 du 13.11.1993, p. 3.

([4]) Bulletin des Communautés européennes, 9/1984.

sion de 60 % de la participation de «Banco», mais le produit de la cession s'est révélé très modeste, d'environ 61 milliards de lires italiennes, et donc insuffisant pour récupérer l'injection en capital. L'évaluation du capital restant selon la méthode des «cash-flows» futurs actualisés et de la cotation du titre en Bourse, bien que susceptible de parvenir à une estimation relativement élevée, ne permet pas d'assurer la récupération de la différence. D'ailleurs, le produit de la cession ne peut être directement porté en déduction des coûts de l'augmentation de capital, car il est réservé à la couverture des pertes éventuelles de la structure de cantonnement. Par conséquent, on peut estimer que le coût net pour l'État de l'opération d'augmentation de capital est égal au montant de l'injection, soit 2 000 milliards de lires.

S'agissant des conditions préliminaires à l'augmentation de capital qui, en principe selon le Trésor, auraient dû assurer le respect du principe de l'investisseur privé dans une économie de marché, la Commission constate que ces conditions ont été introduites dans le décret pour éviter que l'intervention du Trésor ne soit faite sans aucun projet de retour à la viabilité de «Banco». Mais de telles conditions ne sont pas suffisantes pour qualifier l'opération d'opération d'un investisseur privé, comme il a été démontré ci-avant. Toutefois, la Commission apprécie favorablement l'introduction des conditions précitées, car elles sont susceptibles de faciliter la compatibilité de l'aide (voir section 5) même si elles ne peuvent supprimer le caractère d'aide de l'opération.

Comme il avait été remarqué lors de l'ouverture de procédure, le Trésor a dû agir dans un premier temps sans l'appui des banques privées. En particulier, il convient de noter que la moitié des 2 000 milliards de lires italiennes d'augmentation de capital réalisée en décembre 1996 viennent de la conversion du prêt subordonné octroyé par le Trésor à «Banco» en juin 1996. Or, ce prêt subordonné venait de la conversion du prêt obligataire de 1 000 milliards de lires octroyé à «Banco» par la Cassa Depositi e Prestiti en janvier 1996. L'opération de reprise et conversion par le Trésor du prêt obligataire de la Cassa, permettant à «Banco» de comptabiliser le montant de 1 000 milliards de lires comme prêt subordonné, n'a pas été neutre pour le Trésor, puisqu'elle a accru le degré de risque associé au prêt, en raison de son caractère subordonné en cas de liquidation par rapport aux autres dettes de «Banco», sans que les conditions financières du prêt aient été modifiées pour assurer une meilleure rémunération au Trésor de nature à compenser l'augmentation du degré de risque.

S'agissant de la conversion du prêt subordonné en capital effectuée en décembre 1996, il faut remarquer que cette opération a été réalisée avant la conclusion de l'appel d'offres lancé en octobre 1996 pour la reprise de 60 % du capital de «Banco», alors que n'avait été reçu que l'engagement d'une seule banque publique à présenter une offre de rachat, dont le contenu ne pouvait pas être connu. Par conséquent, la reprise et la conversion par le Trésor du prêt obligataire de 1 000 milliards de lires italiennes de la Cassa depositi e prestiti en prêt subordonné aux mêmes conditions de taux en juin 1996 et sa conversion successive en capital en décembre 1996, avant la conclusion de l'appel d'offres, doivent être considérées comme des opérations qui ne respectent pas le principe de l'investisseur privé et qui contiennent, de ce fait, des éléments d'aide.

La recapitalisation de «Banco» a été réalisée par le Trésor avant la décision de la Commission. À cet égard, les autorités italiennes ont affirmé que la recapitalisation de «Banco» devait absolument être réalisée avant la fin de l'année, faute de quoi «Banco» aurait dû être mis en liquidation. En effet, le code civil italien prévoit aux articles 2446, 2447 et 2448 que les administrateurs de «Banco» sont obligés de réunir l'assemblée des actionnaires lors de la constatation de pertes importantes afin de réduire le capital et de le reconstituer ou de liquider la banque. À défaut, les administrateurs sont responsables pénalement. Sur la base d'une exception spécifique introduite par le décret jusqu'au 31 décembre 1996, l'assemblée des actionnaires a décidé, le 31 juillet 1996, la réduction partielle du capital (sans toucher les actions d'épargne) et l'augmentation du capital de 2 000 milliards de lires italiennes à réaliser d'ici la fin de 1996. Les autorités italiennes ont souligné qu'elles avaient respecté les conditions prévues par le décret-loi qui obligeaient le Trésor à recapitaliser seulement après avoir reçu l'engagement d'une banque à présenter une offre ferme pour la reprise de «Banco».

La Commission comprend les raisons qui ont conduit les autorités italiennes à réaliser l'opération avant la fin de l'année. Toutefois, elle note que cette opération est intervenue de façon inattendue en l'absence d'une requête formelle et avant la conclusion de la procédure d'appel d'offres pour la cession du paquet d'actions de contrôle de «Banco». Par ailleurs, les informations remises à l'époque à la Commission étaient encore incomplètes. Par conséquent, la Commission n'aurait pu décider de la compatibilité des aides en faveur de «Banco» avant la recapitalisation, en raison du retard avec lequel les autorités italiennes lui ont soumis le plan de restructuration en bonne et due forme. De ce fait, l'aide doit être considérée comme illégale.

La Commission constate également que la procédure de vente a été conclue en janvier 1997 par l'adjudication du paquet de contrôle de «Banco» au duo formé par l'assureur INA, à hauteur de 51 %, et la banque BNL, à hauteur de 49 %, l'offre du Mediocredito centrale ayant été jugée inadéquate.

Il convient donc de conclure qu'un investisseur privé dans une économie de marché n'aurait pas accepté, comme l'a fait l'État italien, d'injecter ses capitaux dans «Banco» pour ensuite n'en récupérer qu'une fraction minime au moment de la privatisation. Dès lors, sur la base des informations disponibles, l'augmentation de capital de 2 000 milliards de lires italiennes doit être considérée comme une aide d'État.

3.2. *Les avances de la Banca d'Italia aux termes de l'arrêt du 27 septembre 1974*

3.2.1. ***La liquidation de l'Isveimer***

En général, lorsque la liquidation d'un établissement de crédit permet la cession de tous ses actifs, commerciaux et d'intermédiation, et leur libre répartition entre ses concurrents, on peut affirmer que les mesures destinées à couvrir sans discrimination les pertes pour les créanciers découlant de la liquidation ne sont pas susceptibles d'entraîner des distorsions de concurrence au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité. En revanche, si les actifs et passifs de l'établissement de crédit en liquidation sont cédés en bloc à une autre entité, les dispositions de l'arrêté du 27 septembre 1974 permettant de compenser l'acquéreur pour la valeur négative du rachat sont susceptibles de fausser la concurrence, du fait qu'elles peuvent permettre à une autre entité de reprendre les activités de l'établissement liquidé. Ainsi que la Commission l'a indiqué dans ses lignes directrices pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté, «il ne sera pas possible de se soustraire au contrôle en procédant à un transfert de l'activité à une autre entité juridique ou à un autre propriétaire» ([5]).

En l'espèce, les autorités italiennes ont affirmé que la liquidation de l'Isveimer suit la première option décrite et ont ajouté que la participaction de «Banco» dans le capital de l'Isveimer a été réduite de 402 milliards de lires italiennes à une lire. Elles ont souligné que ces mesures ne pourront être appliquées que pour résoudre les difficultés liées à la liquidation des actifs d'Isveimer. La liquidation de l'Isveimer est réalisée sous le strict contrôle de la Banque d'Italie qui, en Italie, est l'autorité prudentielle des établissements de crédit. Le premier bilan intérimaire de liquidation de l'Isveimer, rédigé avec référence au 31 décembre 1996, a enregistré un déficit de fonds propres d'environ 1 775 milliards de lires, correspondant à ce stade à l'estimation de la valeur actualisée des pertes présumées de liquidation. Depuis le début de la liquidation (9 avril 1996) jusqu'au 31 décembre 1997, le résultat des ventes de créances et le flux régulier des remboursements ont produit une réduction des actifs pour 5 028 milliards de lires, qui se situent désormais à 6 224 milliards de lires, dont 3 086 de liquidités. À la fin de l'année, les passifs étaient, après déduction des fonds propres, 6 341 milliards de lires par rapport aux 12 077 milliards de lires du début de la liquidation. La fin de la liquidation approche donc.

Les autorités italiennes ont souligné que cette intervention ne fausse pas la concurrence au niveau communautaire, puisqu'elle est destinée non pas à sauver l'Isveimer mais à protéger les intérêts des créanciers de l'institution, qui, du fait de sa mise en liquidation, est retirée du marché. À ce propos, elles ont indiqué que de nombreux établissements de crédit étrangers figurent, pour des quotités non négligeables, parmi les créanciers de l'Isveimer. Enfin, les autorités italiennes ont déclaré que la banque ne tirerait aucun profit particulier des avances en question, du fait que celles-ci constituent uniquement une compensation, en particulier pour les charges que la banque supporte en raison des crédits accordés à ses filiales pour faciliter le déroulement de la liquidation. En d'autres termes, ces avances ne feraient que transiter par «Banco». Elles ont aussi exclu que certains des actifs d'Isveimer soient acquis par «Banco» dans le cadre de la liquidation, sauf dans le cas où il s'avère impossible de les vendre à autrui ou de les récupérer à des conditions plus avantageuses pour la liquidation.

La Commission a également examiné si les avances en question sont également destinées à compenser les pertes possibles de «Banco» sur les créances consenties à l'Isveimer. Ces créances se chiffrent à environ 800 milliards de lires italiennes. À ce propos les autorités italiennes ont déclaré que les créances de «Banco» étaient pleinement garanties par des hypothèques inscrites à des montants supérieurs à la valeur des créances. «Banco» aurait donc vraisemblablement récupéré ses créances dans le cadre de la liquidation même en l'absence des avances de la Banca d'Italia. Il convient également de noter qu'il a été prévu que les créances de «Banco» envers l'Isveimer soient remboursées seulement à la fin de la liquidation. Par conséquent, la Commission considère qu'il est justifié de considérer que «Banco» ne tire aucun avantage indu de l'application de l'arrêté ministériel du 27 septembre 1974.

Étant donné les éclaircissements fournis par les autorités italiennes sur ce sujet, la Commission considère que, en l'espèce, le recours aux dispositions de l'arrêté du 27 septembre 1974 ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité. Elle juge néanmoins nécessaire que l'application future du même arrêté à d'autres cas, notamment si les actifs et

([5]) Voir lignes directrices pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté, JO C 368 du 23.12.1994, p. 12.

passifs de l'établissement de crédit en liquidation sont cédés en bloc à une autre entité, lui soit communiquée préalablement, car elle pourrait constituer une aide d'État au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité.

3.2.2. *L'opération de défaisance*

En général, les opérations de défaisance bancaires sont considérées par la Commission comme des aides d'État, car elles permettent d'alléger le bilan de l'institution de crédit en difficulté des provisions et des pertes qu'elle aurait normalement dû supporter dans les *status quo ante* et facilitent pour le bénéficiaire le respect des normes sur la solvabilité. En outre, vu la nature des actifs, elles permettent également de faciliter d'éventuelles opérations de privatisation, car elles évitent aux repreneurs potentiels de faire une évaluation longue et difficile de l'exactitude des provisions nécessaires. L'opération de défaisance est supportée financièrement grâce aux ressources de l'État octroyées par le biais de la structure de défaisance ou par le biais d'une société fondée avec ce but qui s'interpose entre la banque et la société à laquelle sont transférés les actifs cantonnés. En tout cas, les pertes produites par les sociétés de défaisance sont *in fine* à la charge de l'État, par le biais des mécanismes de garantie étatique et, en l'espèce, par le biais des avances de la Banca d'Italia selon l'arrêté du 27 septembre 1974.

Vu la nature des actifs cantonnés, du mécanisme financier employé et la durée de l'opération, il est souvent difficile de parvenir à une estimation précise des coûts finals d'une défaisance. Toutefois, la quantification du coût présumé pour l'État est essentielle pour l'approbation de l'aide et pour la détermination des contreparties nécessaires à compenser les distorsions de concurrence provoquées par l'aide. La Commission a particulièrement considéré cet aspect, à la lumière de l'expérience des autres opérations récentes de défaisance connues, notamment à propos des déviations significatives des résultats par rapport aux estimations soumises à l'examen qu'elle doit faire selon les règles du traité sur les aides d'État. La mise à jour des estimations de la valeur nette des actifs en portefeuille, la variation des taux d'intérêt du marché, le ralentissement du rythme des cessions des actifs ou du remboursement du prêt octroyé par la banque à la structure de défaisance peuvent avoir des effets importants sur le coût net final de l'opération pour l'État.

Au moment de la création de la structure de défaisance, les autorités italiennes avaient affirmé que celle-ci ne produirait pas des pertes significatives et que sa réalisation avait pour but de réduire l'incertitude sur l'évaluation de certains éléments de bilan qui aurait pu retarder la privatisation.

Les autorités italiennes ont d'abord souligné que la structure et les mécanismes de défaisance sont tout à fait différents par rapport à d'autres auparavant utilisés et déjà examinés par la Commission, parce que les actifs de «Banco» ont été transférés à la structure de cantonnement à leur valeur nette et non pas à leur valeur brute. Cela signifie que «Banco» a déjà supporté en 1995 et en 1996 les pertes prévisibles sur les actifs cantonnés, ce qui l'a conduit à afficher une perte respectivement de plus de 1 650 milliards de lires italiennes pour 1996 et de 3 160 milliards de lires pour 1995. Au total, «Banco» a supporté sur ses ressources, c'est-à-dire grâce à la réduction des réserves et à l'abattement de capital, des pertes et provisions sur créances pour 4 460 milliards de lires qui représentent 26,5 % de la valeur totale de 16 840 milliards de lires des actifs cantonnés. Il convient de noter à cet égard que les actifs ont été évalués individuellement et non pas par des provisions forfaitaires. En outre, grâce au recours à un système informatique, la Centrale des risques, qui permet à une banque de connaître l'exposition totale d'un de ses clients auprès des autres banques et le degré de risque que ces dernières lui ont assigné, «Banco» a aussi pu adapter l'évaluation du risque de ses clients qui sont aussi débiteurs des autres banques, notamment en ce qui concerne les créances non performantes («sofferenze»). S'agissant des créances douteuses («incagli»), «Banco» a adopté un critère de classification particulièrement prudent consistant en l'inclusion des créances dans cette catégorie dès que le deuxième paiement dû n'est pas effectué. Enfin, la dévaluation des actifs a été faite sous le strict contrôle de l'autorité indépendante responsable de la surveillance bancaire, la Banca d'Italia. L'adéquation des évaluations comptables est, par ailleurs, confirmée par les résultats des premières cessions d'actifs par la SGA.

La Commission, même en considérant plausibles les éclaircissements fournis par les autorités italiennes sur l'adéquation des évaluations économiques des actifs transférés, a néanmoins considéré opportun d'obtenir un rapport détaillé sur la SGA, prenant en compte le poids financier de son activité. En 1998, la banque d'affaires Rothschild a présenté à la Commission une étude sur la SGA et ses possibles pertes futures, fondée sur des informations fournies par la Banca d'Italia et par «Banco» et sur d'autres données.

Rothschild a examiné les aspects suivants: a) l'organisation de la SGA, son activité et ses rapports avec «Banco»; b) les lignes directrices opérationnelles suivies par la SGA dans son activité de récupération; c) les

résultats de l'activité de vente pour 1997; d) la valeur économique à laquelle étaient transférés les actifs à la SGA; e) le solde entre les intérêts débiteurs sur les actifs transférés et les intérêts créditeurs sur le prêt octroyé par «Banco», sur la base des avances de la Banca d'Italia.

a) La SGA présente une organisation particulière qui connaît:

— une structure propre avec les fonctions d'indiquer, de stimuler, de coordonner et de contrôler l'activité de réalisation. Ces fonctions sont remplies par des salariés de provenance extérieure à «Banco» avec une expérience et un professionnalisme adéquats dans le secteur de la gestion et de la récupération des créances,

— une structure spécifique, séparée et partagée entre un service central qui travaille exclusivement pour la SGA et le réseau des guichets de Banco comprenant des salariés de la banque qui ont la tâche de gérer les créances avec le pouvoir d'instruction et de proposition des décisions,

— une répartition des pouvoirs décisionnels entre son conseil d'administration et son administrateur délégué, qui peuvent gérer directement les créances les plus importantes et les plus délicates et qui sont les seuls responsables des activités de réalisation et de vente des actifs.

Cette organisation, fondée sur la répartition des tâches entre une structure autonome et séparée, un service central et le réseau des guichets de la banque, permet à la SGA de gérer avec efficacité les nombreux actifs existant sur le territoire. Cela devrait faciliter l'accomplissement de sa mission en temps voulu et avec des coûts limités. Par ailleurs, la répartition et la séparation entre la responsabilité de gestion et d'instruction et la responsabilité de diriger, contrôler et de décider entre les salariés de la banque et ceux de la SGA, satisfont aux exigences de séparation entre la société de cantonnement et la banque.

b) La SGA, en conformité avec les directives de la Banca d'Italia, s'est inspirée pour les lignes directrices de l'activité de récupération des critères de maximisation des revenus de ventes, compte tenu des objectifs de limitation de la durée et de l'importance de son activité. À cet égard, par rapport aux procédures judiciaires, très longues et qui peuvent provoquer la diminution de la valeur des actifs en question, on a préféré les solutions extrajudiciaires définitives avec/ou sans la prévision d'amortissements pluriannuels limitant le plus possible les temps de remboursement. Cette attitude a permis de prendre en considération les perspectives de redressement des débiteurs en évitant, autant que possible, des effets traumatiques. Pour les créances restructurées, on a décidé de ne pas octroyer de nouveaux prêts, de réduire, si possible, les prêts déjà prévus dans les conventions de restructuration et d'éviter la conversion des créances en capital à risque.

c) L'activité de vente d'actifs a enregistré des résultats positifs: au 31 décembre 1997, on avait enregistré des récupérations pour 1 476 milliards de lires italiennes, correspondant à 12 % environ de l'actif, dont environ 660 milliards de lires provenant de la cession des titres étrangers et des créances vers des pays à risque (avec une plus-value brute d'environ 80 milliards de lires) et d'environ 780 milliards de lires pour créances de mauvaise qualité. Une légère plus-value pour la cession des titres italiens a également été enregistrée. En outre, des accords de remboursement à tempérament ont été conclus qui, à partir de 1998, produiraient des recettes pour plus de 580 milliards de lires. Au total, le conseil d'administration de la SGA a pris en considération des dossiers pour un total de 3 789 milliards de lires et a délibéré pour un total de 3 559 milliards de lires. Les résultats de l'activité de cession des actifs de la SGA, un an après son début, étaient conformes aux prévisions au moment de l'élaboration du plan de restructuration de «Banco».

d) Rothschild a comparé l'évaluation des actifs et de la politique de provisionnement adoptée par quelques-unes des plus importantes banques comparables, en termes de dimensions et localisation géographique, avec celles de «Banco». Selon le bilan du 31 décembre 1997, date à laquelle les actifs de «Banco» ont été transférés à la SGA, la politique de provisions et d'assainissement du bilan suivie par «Banco» a été soit la même que celle des principales banques, soit plus conservatrice. Toutefois, la possibilité que, une fois atteint un niveau important de récupération des actifs transférés, la SGA puisse décider de terminer son activité et liquider les derniers dossiers pour lesquels il n'y a pas de perspectives intéressantes de récupération, impose la nécessité d'estimer les pertes. Selon les évaluations conservatives de Rothschild, il y aurait une perte «physiologique» (c'est-à-dire normale) de 10 % au maximum du portefeuille transféré, c'est-à-dire de 1 000 à 1 200 milliards de lires italiennes.

e) S'agissant des coûts de financement de la structure de cantonnement, les autorités italiennes ont fait valoir que le taux d'intérêt sur le prêt de «Banco» à la SGA a été fixé sur la base du principe selon lequel «Banco» ne doit pas acquérir des avantages ni subir des pertes liées à l'octroi du prêt à la défaisance dont l'effet sur le résultat de «Banco» doit être neutre. Ainsi, le taux correspondrait au taux de rémunération effectif des actifs cantonnés. Dans cette hypothèse, la SGA devrait être en mesure d'utiliser les revenus sur les actifs en portefeuille pour payer les intérêts sur le prêt de «Banco».

L'analyse de la banque-conseil Rothschild sur la société de cantonnement a pris également en considération la possibilité de différences de bilan; en particulier, elle a examiné la possibilité que les intérêts passifs liés au financement à la SGA de la part de «Banco» soient certains et importants, tandis que les intérêts sur actifs qui seront reçus par les actifs transférés ou les dividendes à payer sur les titres soient incertains et non importants. En 1997 la différence entre les intérêts créditeurs à payer par la SGA pour le financement octroyé par «Banco» (1 089 milliards de lires italiennes) et les intérêts débiteurs — y compris les intérêts de retard — (1 039 milliards de lires) a été de 60 milliards de lires. Théoriquement, cette différence pourrait varier à cause d'une série de facteurs divers comme: la possibilité effective de récupérer les intérêts de retard sur créances, la proportion des créances payant un taux d'intérêt fixe et celle à taux variables, la réduction progressive des intérêts créditeurs découlant d'une réduction générale des taux d'intérêt, la réduction progressive du montant du financement de la SGA découlant des effacements et de remboursements et la détérioration progressive des actifs cantonnés à la SGA. Puisque les événements de 1997 peuvent se reproduire lors des exercices futurs et compte tenu de la durée prévue de la structure de défaisance et des aspects ci-dessus considérés, la différence devrait se chiffrer, selon l'évaluation prudente de Rothschild, de 1 000 à 2 700 milliards de lires au total dans les prochains deux à trois ans, y compris les coûts prévus au point d).

Selon les autorités italiennes, les résultats enregistrés à cette échéance laisseraient présumer que l'activité de la SGA se termine dans un bref laps de temps et sans pertes significatives. Toutefois, à ce stade, la Commission ne peut pas exclure le risque que la détérioration progressive des actifs de la SGA puisse entraîner des pertes plus importantes et une augmentation de la différence entre les intérêts passifs et les intérêts actifs. Vu les difficultés de récupération des intérêts de retard, tenant compte également d'autres expériences, la Commission considère l'estimation maximale de 2 700 milliards de lires italiennes de pertes comme étant plus prudente. En outre, la garantie étatique couvre la perte théorique maximale, à savoir 12 378 milliards de lires, qui résulterait de la situation hypothétique, selon Rothschild, où les actifs restants dans la SGA n'auraient aucune valeur positive.

Toutefois, la Commission a, comme dans d'autres cas similaires, pris en considération des éléments additionnels qui peuvent réduire les coûts à la charge de l'État.

Face à ce coût, il convient de considérer que la loi nº 588/96 prévoit que les pertes éventuelles de la défaisance seront supportées par les résultats de la cession des titres de «Banco» détenus par le Trésor. Comme dans d'autres cas similaires, il est donc admissible de déduire du coût brut de la défaisance les recettes nettes de la vente des titres de «Banco» détenus par l'État pour connaître le coût net pour l'État. De plus, la valeur de la participation minoritaire encore dans les mains de l'État est clairement, dans la situation présente, une donnée patrimoniale dont l'évaluation est plus sûre que dans le cas où le plan de restructuration doit encore porter ses fruits en rendant plus aléatoire une évaluation de l'entreprise en question. Le Trésor a déclaré, à ce propos, qu'il veut céder sa participation de 17,4 % dans «Banco». Sur la base des cotations en Bourse des titres dans les six derniers mois, on peut considérer que la valeur de cette participation se chiffre à environ 1 000 milliards de lires italiennes.

En outre, il convient encore de souligner que le Trésor devrait également profiter des résultats de la procédure de privatisation en cours de la BNL qui a une participation de 27,7 % dans «Banco». À la lumière de l'augmentation de la valeur des actions de Banco confirmée par le cours de Bourse dans les six derniers mois, les revenus de la valeur de la participation de la BNL dans Banco sont estimés à environ 1 500 milliards de lires italiennes. Le Trésor profitera directement de ces revenus grâce à l'opération de privatisation de la BNL d'ores et déjà lancée en exécution de l'engagement du gouvernement italien formalisé par décret du président du Conseil des ministres du 28 janvier 1998 et qui prévoit une offre directe, afin de constituer un groupe d'actionnaires stables, et une offre publique de vente qui devraient comporter une recette pour l'État, sur la base des cotations actuelles, d'environ 10 000 milliards de lires. Après la participation au *data rooms* par plusieurs banques, italiennes comme étrangères, le Trésor a accepté l'offre de Banco Bilbao Vizcaya d'acquérir 10 % du capital de la banque. La deuxième partie est prévue pour l'automne 1998 et le Trésor a nommé les *global coordinators* de la vente publique. À ce propos, il faut souligner que, en vue de la future vente d'un pourcentage de 50 % au mimimum de sa participation sur le marché, le Trésor avait transformé les actions d'épargne de BNL en titres ordinaires en réduisant ainsi sa participation dans la banque de 85,5 % à 70 %.

En conclusion, la Commission considère que, compte tenu des estimations quantitatives, les coûts de défaisance que l'État devra supporter, nets des recettes de la cession des titres du «Banco» par le Trésor et des recettes additionnelles découlant de la vente de la participation de la BNL pendant la privatisation en cours, peuvent se chiffrer, sur la base des informations fournies par les autorités italiennes, à 200 milliards de lires italiennes.

Toutefois, un dépassement du montant total des coûts pourrait se traduire par des aides d'État supplémentaires. En particulier, des variations du coût net pour l'État par rapport aux estimations actuelles pourraient se traduire par des aides d'État supplémentaires en faveur de «Banco», car ces coûts supplémentaires correspondent à des pertes qu'il aurait vraisemblablement dû supporter si ces actifs n'avaient pas été cantonnés dans la SGA. Les éléments d'incertitude liés à la mise en place de telles structures de cantonnement sont tels que l'approbation par la Commission de l'aide doit porter sur l'ensemble du mécanisme au moment de sa décision. En l'espèce, les estimations récentes effectuées par Rothschild se basent sur les développements depuis la création de la SGA, ce qui conduit à élargir la fourchette d'estimation des pertes probables de la défaisance. Cette fourchette, comme indiquée ci-avant, se situe d'ores et déjà entre 1 000 et 2 700 milliards de lires italiennes. Le risque théorique maximal étant couvert par la garantie se chiffrant à 12 378 milliards de lires de l'aide, l'approbation de l'aide par la Commission doit porter sur ce risque.

S'agissant des effets de l'opération de défaisance vis-à-vis des entreprises débitrices, les autorités italiennes ont expliqué que la gestion des opérations de liquidation d'actifs est faite selon des critères professionnels stricts. En vertu de son objet social, la SGA doit gérer les actifs cantonnés avec une finalité de réalisation selon des critères économiques. En particulier, elle doit parvenir à la récupération des créances et à la vente des autres activités, en obtenant le maximum d'encaissements dans les délais les plus brefs possibles. La gestion de la SGA est également soumise au contrôle de la Banca d'Italia. La Commission peut conclure que la SGA est organisée afin de se comporter comme un investisseur privé voulant minimiser les coûts de la liquidation des actifs. La Commission se réserve toutefois la possibilité d'examiner si des aides sont octroyées en faveur des entreprises débitrices ou des actifs cantonnés au sein de la SGA.

3.3. *Les allégements fiscaux*

S'agissant des allégements fiscaux prévus à l'article 3, paragraphe 7, de la loi, les autorités italiennes ont déclaré que le montant concerné était relativement modeste, soit un montant brut d'environ 36 milliards de lires italiennes, ce qui correspond à un montant net d'environ 17,2 milliards de lires après déduction du résultat d'entreprise. Elles ont souligné que l'avantage tiré par «Banco» dans le cas de cession des créances a été très réduit et qu'un résultat équivalent aurait pu être obtenu si «Banco» avait décidé de ne pas enregistrer les actes de transfert, ce qui était possible, l'enregistrement étant facultatif. Pour ce qui concerne les guichets, l'enregistrement obligatoire de la cession s'effectue aux frais de l'acquéreur. Sur le plan commercial, la nécessité où «Banco» se trouve de céder d'urgence ces actifs le place dans une position de faiblesse face à l'acquéreur ou aux acquéreurs potentiels, de sorte qu'il est peu probable que les avantages fiscaux accordés à l'acquéreur puissent être de quelque façon récupérés, totalement ou partiellement, par «Banco».

Toutefois, sur la base des informations dont elle dispose, la Commission estime que les mesures en question constituent des aides, même réduites, d'État. S'agissant des avantages liés à la cession des créances, il est apparu que «Banco» a décidé d'enregistrer les actes pour augmenter la transparence des opérations et rassurer ainsi les acheteurs et ses autres créanciers. Une telle décision a donc été motivée par un souci qui a permis de mieux céder les créances et réduire les incertitudes sur le processus de redressement de «Banco». La décision de «Banco» a, par conséquent, une valeur économique.

La même conclusion peut être retenue pour la cession des guichets, puisqu'on ne peut pas exclure, au motif que le droit d'enregistrement est officiellement supporté par l'acquéreur, la possibilité que ces avantages fiscaux rapportent un bénéfice économique à «Banco». S'agissant d'une dérogation à une mesure générale, incluse dans un dispositif juridique destiné au sauvetage et à la restructuration concernant directement «Banco», on doit conclure qu'une telle mesure a été introduite pour faciliter la restructuration de «Banco». Le montant des aides d'État maximales contenues dans les allégements fiscaux en question est, comme indiqué précédemment, de 17 milliards de lires italiennes net.

La Commission considère que l'aide d'État en faveur de «Banco» résultant des éléments ci-dessus se situe dans une fourchette entre 4 717 et 14 395 milliards de lires italiennes. Dans l'estimation de ces montants, il y a lieu de tenir compte de la valeur des participations directes et indirectes de l'État dans «Banco» à savoir 2 500 milliards de lires: le coût net du soutien pour l'État serait dès lors environ de 2 217 milliards de lires avec comme plafond potentiel 11 895 milliards de lires si l'on tient compte du risque total de la défaisance.

4. **Distorsion des échanges entre les États membres**

La libéralisation des services financiers et l'intégration des marchés financiers ont pour effet de rendre les échanges intracommunautaires de plus en plus sensibles à des distorsions de la concurrence. L'aide octroyée à un groupe bancaire comme «Banco», fournissant des prêts et d'autres moyens financiers aux entreprises qui sont en concurrence sur les marchés internationaux et offrant des services financiers en concurrence avec d'autres établissements de crédit européens, tout en élargissant son activité à l'étranger à travers son réseau d'agences en dehors de l'Italie, est certainement susceptible d'avoir un effet distorsif sur les échanges intercommunautaires. Cette tendance sera mise en évidence par l'introduction de la monnaie unique et le décloisonnement définitif des marchés qui vont accroître les tensions concurrentielles au sein des pays de la Communauté.

Il convient aussi de considérer que les banques se heurtent à des obstacles à leur expansion à l'étranger, bien qu'elles puissent en principe exercer sans frontières leur métier principalement basé sur les activités de collecte de dépôts et d'octroi de prêts. Ces obstacles sont souvent liés au bon enracinement local des banques nationales qui rend plus coûteuse l'entrée dans le marché pour les concurrents étrangers. Étant donné que la libéralisation donnera de plus en plus de possibilités aux banques d'offrir leurs services dans les autres États membres, comme l'ont fait par exemple le Crédit Lyonnais, la Deutsche Bank ou la Westdeutsche Landesbank, toute aide octroyée à une banque, internationale ou nationale, est susceptible d'entraver ces possibilités. Les aides qui ont pour objet de permettre la survie des banques, même locales, qui autrement auraient été éliminées du marché en raison de leur moindre rentabilité et capacité compétitive, risquent donc de fausser la concurrence au niveau communautaire, puisqu'elles rendent plus difficile l'entrée des banques étrangères sur le marché italien.

Sans les aides en question, «Banco» aurait probablement dû être liquidé. Dans une telle éventualité, les actifs de «Banco» auraient pu faire l'objet d'un rachat de la part des concurrents étrangers voulant acquérir une présence commerciale significative en Italie. La clientèle de «Banco» aurait alors dû s'adresser à une autre banque, éventuellement étrangère. Par conséquent, il faut considérer que les aides en faveur de «Banco» tombent sous le coup de l'article 92, paragraphe 1, du traité, puisqu'elles faussent la concurrence dans une mesure susceptible d'affecter les échanges intracommunautaires.

5. **Appréciation de la compatibilité des aides d'État en faveur de Banco di Napoli**

5.1. *Considérations générales*

Après l'évaluation de la présence d'aides d'État dans les mesures de soutien financier accordées à «Banco», il convient d'examiner si de telles aides peuvent être compatibles au sens de l'article 92, paragraphes 2 et 3, du traité.

En l'espèce, il faut d'abord considérer qu'il ne s'agit ni d'une aide à caractère social octroyée à des consommateurs individuels ni d'une aide de nature à être octroyée pour faciliter le développement de certaines régions italiennes. Il ne s'agit pas non plus d'une aide destinée à remédier à une grave perturbation économique, puisque l'aide vise à remédier aux difficultés d'un seul bénéficiaire, «Banco», et non pas à des difficultés de tous les opérateurs du secteur. Les causes des pertes de «Banco» lui sont spécifiques et semblent être liées, dans une large mesure, à la politique agressive que l'établissement a poursuivie dans l'octroi de crédit et dans ses investissements, sans un contrôle des risques suffisamment strict. Par conséquent, l'aide octroyée ne peut pas non plus être qualifiée comme étant d'intérêt européen commun.

Seule la dérogation prévue à l'article 92, paragraphe 3, point c), pourra être prise en considération. La compatibilité des aides en question doit être évaluée selon les règles spécifiques concernant les aides au sauvetage et à la restructuration [6]. Le principe général à appliquer aux aides d'État octroyées aux entreprises en difficulté subordonne leur compatibilité à plusieurs conditions, à savoir:

1) la mise au point d'un plan de restructuration basé sur des hypothèses réalistes et permettant de rétablir dans un délai raisonnable la rentabilité minimale requise des capitaux investis et d'assurer ainsi la viabilité à long terme de l'entreprise;

2) l'apport de contreparties suffisantes pour compenser l'effet distorsif de l'aide sur la concurrence et pouvoir ainsi conclure que l'aide n'est pas contraire à l'intérêt commun;

[6] Voir note 5 de bas de page.

3) la proportionnalité de l'aide aux buts recherchés et la limitation de son montant au strict minimum nécessaire à la restructuration afin que l'effort de redressement soit supporté au maximum par l'entreprise elle-même;

4) la mise en œuvre intégrale du plan de restructuration et l'exécution de toute autre obligation prévue dans la décision finale de la Commission;

5) la mise en place d'un système de contrôle de la condition précédente.

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

5.2. *Analyse du plan de restructuration*

Le plan de restructuration de «Banco» a été préparé par l'établissement de crédit avec l'appui de la banque d'affaires Rothschild, consultant désigné par le Trésor. Un premier plan avait été rédigé fin juin 1996, comprenant plusieurs mesures dont une partie avait été déjà mise en œuvre au début de 1996. Ce plan a été renforcé et précisé fin novembre 1996, afin de permettre la privatisation de «Banco» avant la fin de l'année. Le nouveau plan inclut notamment le transfert à une société de cantonnement d'environ 12 400 milliards de lires italiennes d'actifs de «Banco», l'adoption d'une politique de provisionnement plus stricte et le renforcement du programme de réduction du personnel et des frais généraux.

Le plan identifie correctement les raisons de la défaillance de «Banco», qui incluent une série de carences structurelles, financières, de gestion et de programmation stratégique de l'établissement. En particulier, du point de vue de la gestion, une gestion du personnel inappropriée, une structure d'organisation complexe, des systèmes d'information inadéquats, une activité commerciale non développée et une gestion financière risquée sont constatés. Du point de vue du développement stratégique, l'analyse montre une expansion territoriale non homogène, une politique du crédit incontrôlée, une présence étrangère non intégrée, l'investissement dans des opérations trop risquées, l'absence de produits innovatifs. Ces carences ont provoqué des problèmes économiques et financiers graves de pertes sur le portefeuille de créances, une insuffisante capitalisation, un affaiblissement de la rentabilité et une crise de liquidités. En particulier, les pertes sur les créances ont causé une augmentation du déséquilibre financier de l'exploitation (réduction de la marge d'intérêt et pertes annuelles) et du déséquilibre du bilan (augmentation de l'actif improductif et diminution du passif non coûteux) avec le recours excessif au marché interbancaire. Le réseau des guichets était caractérisé par une expansion non maîtrisée: les guichets ouverts dans les régions du nord de l'Italie, où la concurrence bancaire est très vive, sont restés moins rentables que prévu en raison de marges trop faibles, de risques trop élevés et de coûts de structure élevés. Le coût du personnel était disproportionné par rapport aux autres établissements de la place ainsi qu'à l'évolution du marché, à la fois aux niveaux individuel et global.

Le plan de restructuration s'inscrit dans une opération de privatisation concurrentielle et transparente conduite dans un laps de temps très réduit, bien avant d'attendre la confirmation du redressement de «Banco», avec une dotation de fonds propres bien en dessous du niveau minimal prévu par les règles prudentielles communautaires, laissant donc au repreneurs potentiels la tâche de recapitaliser la banque. En général, la Commission apprécie une telle mesure parce qu'elle garantit en principe la solution définitive du problème de redressement de la banque pour l'État et contribue à la réforme du système global de contrôle de la gestion («corporate governance») de la banque qui était à l'origine des pertes du groupe. La Commission considère cette solution appropriée parce qu'elle permet de reconstituer un système de contrôle plus efficace fondé sur une action sans effets de distorsion sur les marchés.

À ce propos, il convient de souligner que, jouissant du soutien explicite ou implicite de l'État, «Banco» avait ces dernières années entrepris une politique imprudente qui l'a amené à subir des pertes importantes. Une telle conduite est notamment peu avisée pour deux raisons: d'abord, parce que l'inefficacité du système de «corporate governance» a augmenté le montant final des aides nécessaires, vu le rôle passif des actionnaires principaux, provoquant aussi un problème de «moral hazard» ([7]); ensuite, parce que, en général dans le secteur bancaire, les conséquences d'une conduite erronée ou peu avisée se manifestent seulement avec le temps, car un certain laps de temps est nécessaire pour que la prise de risques démesurés produise des pertes financières, raison pour laquelle certains établissements de crédits ont pu réaliser des politiques dangereuses pendant un certain temps, se traduisant par des distorsions plus importantes.

([7]) Par cet effet d'aléa moral («moral hazard»), plus les erreurs de gestion sont importantes, plus l'entreprise coupable de telles erreurs est aidée.

Le plan de restructuration concerne tous les aspects faibles de «Banco» pour assainir le profil opérationnel de la banque, redresser l'équilibre des fonds propres, l'équilibre financier et économique et en garantir la privatisation dans un laps de temps réduit.

En particulier, le plan social prévoit la réduction de 2 480 employés, dont environ 1 000 déjà réalisées en 1996 et autant en 1997. Conformément aux dispositions du décret, le coût moyen, *pro capite*, qui était de 125 millions de lires en 1996, sera réduit au niveau moyen du système bancaire italien qui était de 117 millions de lires. La réduction des frais administratifs devrait être de 12 % en 1997 et de 9 % en 1998.

Tableau 3

Business plan de Banco di Napoli

(en milliards de lires italiennes)

	1995	1996	1997	1998	1999
Marge d'intérêt	1 961	1 635	1 597	[...] (*)	[...] (*)
Marge des services	534	621	649	[...] (*)	[...] (*)
Total marge d'intermédiation	2 495	2 256	2 246	[...] (*)	[...] (*)
Coût du personnel	– 1 512	– 1 540	– 1 322	[...] (*)	[...] (*)
Autres frais administratifs	– 613	– 550	– 518	[...] (*)	[...] (*)
Total frais généraux	– 2 125	– 2 090	– 1 840	[...] (*)	[...] (*)
Produit opérationnel brut	370	166	406	[...] (*)	[...] (*)
Pertes sur créances et provisions	– 3 112	– 1 533	– 202	[...] (*)	[...] (*)
Autres provisions	– 382	– 500	– 270	[...] (*)	[...] (*)
Produits nets extraordinaires	– 24	201	90	[...] (*)	[...] (*)
Total autres éléments	– 3 518	– 1 832	– 382	[...] (*)	[...] (*)
Résultat avant impôts	– 3 148	– 1 665	23	[...] (*)	[...] (*)
Impôts	– 8	– 4	– 4	[...] (*)	[...] (*)
Résultat après impôts	– 3 156	– 1 669	19	[...] (*)	[...] (*)

(*) Certaines parties du présent texte ont été adaptées de manière à ne pas divulguer des informations confidentielles; ces parties ont été mises entre crochets et signalées par un astérisque.

Les hypothèses du plan semblent suffisamment réalistes. Elles prévoient la réduction des taux d'intérêt à court terme d'environ 300 points base entre 1996 et 1999, ainsi que de la marge d'intérêt entre prêts et dépôts d'environ 130 points base. Le taux de croissance des ressources reste réduit alors que les emplois devraient enregistrer une augmentation plus soutenue. La marge d'intermédiation est maintenue à des niveaux satisfaisants à cause de l'augmentation des commissions, dont le pourcentage sur la marge d'intermédiation devrait s'aligner sur les niveaux plus élevés typiques des banques plus exposées à la concurrence. Toutefois, le retour aux bénéfices n'est pas basé sur une croissance de la marge d'intermédiation, qui resterait au-dessous du niveau de 1995, mais sur la diminution des frais généraux et du coût du crédit. Cela est susceptible de garantir davantage la solidité des prévisions, *coeteris paribus*, car une telle amélioration se base sur des éléments qui sont davantage sous le contrôle de l'entreprise, ne dépendant pas de la croissance du marché et du chiffre d'affaires. La diminution des provisions reflète évidemment le transfert des créances non performantes à la structure de cantonnement et la diminution du niveau d'activité. Toutefois, le plan prévoit également l'adaptation du taux des crédits non performants à des niveaux plus «physiologiques» (c'est-à-dire proches de la moyenne du marché).

La rémunération du prêt de Banco à la société de cantonnement n'a pas été fixée de façon rigide, mais elle a été basée sur un système d'indexation qui la lie aux taux de marché à court terme de l'année précédente (voir le point 2.2). Dans une situation de diminution des taux, un tel mécanisme paraît fournir à Banco une rémunération adéquate, compte tenu de la rémunération normalement plus élevée des créances à la clientèle et du coût des ressources.

Sur la base de l'analyse des documents reçus, le plan de redressement de «Banco» semble adéquat. L'appui d'une banque d'affaires internationale comme Rothschild garantit que les problèmes de fond de la banque ont été pris en considération de façon adéquate. En effet, les interventions de restructuration concernent les principaux aspects de la gestion ordinaire (personnel, organisation, informatique, commercial), du développement stratégique (choix des clients, développement territorial, innovation de produits) et de la structure financière (fonds propres, qualité des créances, rentabilité, liquidité). La majorité des mesures de restructuration a déjà été mise en place, et notamment la réduction du coût de travail unitaire et absolu. Les coûts du personnel en service ont été réduits en 1997 de 142 milliards de lires italiennes, soit 11 % en valeur relative; les coûts des retraites du personnel ont été réduits de 83 milliards de lires, soit 36 % en valeur relative.

Les résultats de «Banco» en 1997 confirment le redressement en cours et vont au-delà des espérances du *business plan*, nonobstant la réduction des volumes d'activité. Dès les six premiers mois, le résultat net (16,8 milliards de lires italiennes) était supérieur aux

prévisions et égal au niveau initialement estimé pour la fin de l'année. Dans la deuxième partie de 1997, la récupération était confirmée et «Banco» arrêtait les comptes avec un résultat net de 142 milliards de lires, bien meilleur que le résultat prévu, permettant ainsi à la banque de donner un dividende aux actions d'épargne. En particulier, les comptes de 1997 montrent que «Banco» a été capable d'arrêter et même d'inverser la tendance à la réduction de la marge d'intermédiation grâce à l'augmentation des commissions nettes et à la stabilisation de la marge d'intérêt. La forte réduction des frais généraux, grâce à une action radicale sur le coût du personnel, est cohérente avec les prévisions du plan. Ces événements conduisent à estimer que le plan de restructuration de Banco est capable de produire pour les années futures les résultats espérés et probablement de les dépasser.

La crédibilité du plan de restructuration de «Banco» a été, par ailleurs, confirmée par la pleine adhésion des actionnaires privés à l'opération de renforcement des fonds propres effectuée après la privatisation. Cette opération, pour un montant d'environ 900 milliards de lires italiennes, a vu l'abstention du Trésor et la participation largement majoritaire des actionnaires privés, notamment de l'INA ([8]). À ce propos, la Commission considère que la participation majoritaire de l'INA et des actionnaires privés à cette opération confirme son caractère commercial et donne une crédibilité supplémentaire au plan de restructuration de «Banco».

Selon les autorités italiennes, la viabilité de «Banco», d'ores et déjà assurée grâce aux mesures prévues dans le plan de restructuration, sera assurée également dans le cas de l'intégration avec la BNL. Elles ont souligné les effets positifs des synergies des deux banques sur le taux de rentabilité de «Banco» et les importants efforts de restructuration de la BNL en vue de son projet de privatisation. À ce propos, il faut noter que le processus de privatisation de la BNL déjà entrepris exclut le risque d'un passage du contrôle de «Banco» du privé (l'INA) au public (BNL) et, par conséquent, diminue le risque d'une nécessité d'apport de fonds supplémentaires publics en cas de non-réalisation des prévisions du plan de restructuration. Au contraire, la privatisation de la BNL confirme le passage définitif du contrôle de «Banco» au secteur privé.

En ce qui concerne la possibilité d'une intégration entre «Banco» et la BNL comme conclusion de la privatisation de cette dernière, la Commission constate que, à ce stade, il n'y a pas encore de certitude sur la date exacte de réalisation de ce projet. En tout cas, si le projet devait être réalisé, comme envisagé dans le décret du 28 janvier 1998, compte tenu des valeurs patrimoniales des deux banques et des cotations du marché, la fusion devrait produire une nouvelle banque dont le capital serait en large majorité détenu par le secteur privé où l'État gardera une participation minoritaire.

Toutefois, la Commission a néanmoins voulu vérifier que l'hypothèse de fusion avec la BNL ne serait pas préjudiciable au niveau de la rentabilité de l'ensemble résultant de la fusion et donc de Banco. Or, la BNL a montré lors des derniers exercices un niveau de rentabilité modeste qui ne permettrait pas de conclure, en l'absence d'éléments supplémentaires, que la rentabilité pour les fonds propres de la nouvelle banque résultant de la fusion de la BNL et de Banco sera acceptable pour conclure, sur cette base, que l'entité résultant de la fusion est viable. Les autorités italiennes ont souligné à ce sujet que la BNL avait entrepris un important projet de restructuration, dont les coûts seront supportés par la BNL elle-même avant la fusion. En particulier, la BNL a déjà fait d'importantes provisions sur les actifs et les coûts de restructuration qui ont provoqué une réduction correspondante de la situation nette. Il est donc raisonnable de considérer que la fusion n'aura pas d'effets négatifs sur la rentabilité du nouvel ensemble bancaire par rapport aux estimations relatives à Banco seul; un effet bénéfique peut même être attendu à plus long terme.

En particulier, la banque d'affaires Rothschild a soumis à la Commission un rapport qui souligne les progrès réalisés par la BNL à partir de 1993, date à laquelle la direction était changée. Au-delà des provisions déjà décrites, la BNL montre un important redressement structurel. En cohérence avec les stratégies poursuivies, la banque a réussi à contenir la réduction de la marge d'intérêt qui s'est produite de façon générale dans le système bancaire et à augmenter les profits de l'activité de services, grâce à la croissance de l'activité de gestion de l'épargne et des assurances; du côté des coûts, la BNL a réussi à réduire le coût du travail en termes réels également grâce à la réduction du nombre des salariés. Le plan de restructuration en cours qui prévoit, entre autres, une réduction ultérieure des coûts et du personnel (– 3 700 salariés dans la période 1998-2000) permet d'envisager de bonnes perspectives d'amélioration des résultats dans les prochaines années.

La banque Rothschild a estimé que, dans l'hypothèse d'une fusion entre Banco et la BNL, les résultats de Banco bénéficieraient de l'intégration avec la BNL. Ainsi la fusion entre les deux banques est susceptible de produire des synergies significatives d'environ 500 milliards de lires italiennes, compte tenu de la complémentarité géographique et fonctionnelle des

([8]) Le caractère privé de l'INA a été déterminé sur la base des informations remises par les autorités italiennes en ce qui concerne son actionnariat, notamment la présence significative des investisseurs institutionnels privés et les droits de vote y relatifs.

deux établissements de crédit. La fusion devrait permettre d'obtenir des synergies au niveau du personnel, des autres frais généraux et des produits non financiers. En particulier, les synergies devraient se chiffrer à environ 240 milliards de lires au niveau du personnel (soit 47,5 % des coûts totaux du personnel), par réduction des effectifs des directions générales et rationalisation du réseau des filiales italiennes et étrangères; 125 milliards de lires au niveau des autres frais généraux (soit 25 % des frais généraux totaux) et 140 milliards de lires au niveau des produits non financiers (soit 27,5 % du total), notamment dans les centres de profits financiers et commissions de services.

Par rapport à d'autres cas de fusion, les hypothèses ici utilisées semblent suffisamment prudentes. On estime que les synergies sont à peu près égales à 30 % des coûts opérationnels, alors que dans d'autres cas, notamment italiens et britanniques, les synergies réalisées ont été d'environ 35 % des coûts opérationnels.

Par conséquent, le taux de rentabilité du capital de «Banco», dans l'éventualité d'une fusion avec la BNL, pourrait augmenter de 7,6 à 11,6 %. Ce niveau est adéquat pour assurer la viabilité de l'ensemble. Il est évident qu'un tel résultat, ainsi que l'a confirmé la banque d'affaires Rothschild, est subordonné à la pleine exécution du plan de restructuration de «Banco» et à la réalisation de la fusion de «Banco» et de la BNL. En tout état de cause, l'adossement de «Banco» au groupe INA/BNL, INA étant majoritaire, assurera la viabilité de «Banco» même en l'absence d'une fusion régulière entre «Banco» et la BNL.

Compte tenu des éléments ci-dessus, la Commission est d'avis que dans le cas d'une éventuelle fusion entre les deux banques, la viabilité de l'ensemble «Banco»-BNL est assurée et qu'il n'y aura plus recours à un soutien d'État.

5.3. *Proportionnalité de l'aide par rapport aux buts poursuivis*

S'agissant du respect des autres conditions prévues par l'encadrement pour les aides à la restructuration, la Commission considère que Banco contribue de façon très significative aux coûts de la restructuration avec ses propres moyens. À cet égard, il convient de rappeler que «Banco» a supporté le coût de provisionnement de tous les engagements transférés à la structure de défaisance, pour environ 4 400 milliards de lires italiennes, c'est-à-dire le double de l'augmentation de capital du Trésor. À cela, il faut ajouter les cessions, hors opération de défaisance, de 5 300 milliards de lires de créances à moyen terme en deux ans (1995 et 1996), de participations, notamment financières, pour environ 210 milliards de lires, et d'immeubles pour environ 230 milliards de lires.

Le principe de la limitation de l'aide au strict minimum nécessaire oblige également à veiller, d'une part, à ce que «Banco» dispose d'un montant de fonds propres suffisant pour satisfaire ses obligations réglementaires mais, d'autre part, à ce qu'il ne soit pas doté d'un niveau de fonds propres allant au-delà du strict nécessaire. À cet égard, la Commission note que le niveau minimal de capitalisation doit être apprécié en tenant compte de la possibilité que l'intervention publique soit suivie de l'apport des fonds nécessaires supplémentaires par d'autres actionnaires. Dans le cas d'une privatisation à brève échéance par appel d'offres, on peut imaginer que le repreneur potentiel satisfasse aux obligations réglementaires.

À cet égard, la Commission note d'abord que l'intervention de recapitalisation du Trésor, qui se chiffre à 2 000 milliards de lires, n'a pas été suffisante pour reconstituer le ratio de solvabilité, en raison des pertes enregistrées à la fin de 1996, qui ont réduit les fonds propres de «Banco» à environ 1 000 milliards de lires italiennes. Le respect du niveau de capitalisation réglementaire du groupe a été assuré par les repreneurs et d'autres actionnaires qui ont recapitalisé «Banco» en 1997. On doit donc conclure que l'intervention du Trésor a été effectivement limitée au strict nécessaire.

5.4. *L'apport de contreparties*

Il convient de rappeler la politique de la Commission s'agissant des contreparties exigibles afin de compenser les effets distorsifs causés par les aides pour les concurrents. Le rôle des contreparties, comme prévu dans les lignes directrices communautaires sur les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté, est de compenser, autant que possible, les conséquences négatives des aides sur les concurrents. Dans le cas contraire, les aides seraient «contraires à l'intérêt commun» et ne pourraient pas bénéficier de la dérogation de l'article 92, paragraphe 3, point c).

Les contreparties doivent représenter un effort supplémentaire de l'entreprise aidée par rapport aux opérations de restructuration nécessaires à son redressement. Par conséquent, il doit s'agir de mesures qui ne sont pas financées, directement ou indirectement, par des aides d'État.

La Commission a indiqué dans un autre cas bancaire récent qu'il est possible de parvenir à une estimation de la distorsion théorique de la concurrence provoquée par les aides. Dans le secteur bancaire, l'existence d'une contrainte de solvabilité établissant une relation directe entre la capitalisation d'une banque et les engagements, pondérés selon leur niveau de risque, qu'elle est autorisée à prendre, permet de mesurer très directement l'effet théorique possible de l'augmentation de capital d'un établissement bancaire sur son niveau d'activités. Cette contrainte de solvabilité est, en vertu de la directive 89/647/CEE du Conseil du 18 décembre 1989 relative à un ratio de solvabilité des établissements de crédit ([9]), telle que modifiée par la directive 96/10/CE du Parlement européen et du Conseil ([10]), la même pour tous les établissements bancaires en Europe, ce qui simplifie l'évaluation de l'effet d'une augmentation de capital ou d'une aide ayant un effet analogue. Si les aides prennent la forme d'injection de capital, la distorsion de concurrence peut se mesurer, à titre purement indicatif, en termes d'actifs pondérés. Par exemple, une injection de capital ou toute mesure d'effet équivalent, de 1 milliard de lires italiennes, permet *coeteris paribus*, à une banque d'accroître son niveau d'actifs pondérés dans son bilan (compte tenu de la contrainte de la solvabilité réglementaire obligeant l'entreprise à disposer d'un ratio minimal de solvabilité de 8 % qui doit être calculé sur la base de fonds propres constitués au moins pour moitié par des fonds propres de base) d'un montant compris entre 12,5 et 25 milliards de lires.

En l'espèce, les aides, d'un montant d'environ 2 217 milliards de lires italiennes, sont presque égales à la moitié des fonds propres nécessaires pour le respect du ratio de solvabilité fin 1994. Par rapport à d'autres cas, et comme déjà noté au point 5.3, les aides en question sont destinées premièrement à couvrir les pertes et à permettre la survie de la banque et non à la conservation d'un niveau de fonds propres afin de permettre le maintien du précédent niveau d'activité. En effet, le respect du ratio de solvabilité a été garanti par l'augmentation de capital souscrite en 1997 après la privatisation. Elles permettent toutefois *de facto* le maintien de Banco, mais à un niveau d'activité réduite après cessions.

À cet égard, il apparaît que les mesures envisagées dans le plan de restructuration sont suffisantes à atténuer, de façon significative, les distorsions de concurrence provoquées par les aides.

Tout d'abord, les mesures déjà adoptées ont produit une réduction importante de la taille de la banque. Le total du bilan s'est réduit de 121 000 milliards de lires italiennes (fin 1994) à 69 000 milliards de lires (fin 1997), soit une réduction de 43 % en trois ans. Les actifs pondérés par leur risque ont subi une réduction encore plus marquée. La réduction de la taille correspond, compte non tenu de l'effet du cantonnement de 12 400 milliards de lires d'actifs en faveur de la SGA, à une réduction de presque 40 000 milliards de lires d'actifs.

Toutefois, la fermeture par liquidation volontaire de la filiale Isveimer (presque 15 000 milliards de lires italiennes d'actifs fin 1994) ne peut pas être pleinement assimilée à une contrepartie; la liquidation était également une mesure nécessaire dans le cadre du plan de restructuration pour laquelle des ressources d'État seront utilisées. Comme il s'agit d'une liquidation et que les sommes concernées ne faisaient que transiter par «Banco», il a été conclu qu'il n'y a pas d'élément d'aide dans les mesures de soutien pour «Banco» dans la liquidation de l'Isveimer. Cette liquidation correspond à une fermeture de capacité. «Banco» ne pourra pas racheter les actifs d'Isveimer dans le cadre de la liquidation de ce dernier, sauf dans le cas où il s'avère impossible de les vendre à autrui ou de les récupérer à des conditions plus avantageuses pour la liquidation.

En outre, «Banco» a cédé plus de 300 milliards de lires italiennes d'actifs immobiliers et plus de 200 milliards de lires de participation. En particulier, les participations dans les banques IMI et Banca di Roma ont été réalisées avec une plus-value. Des cessions supplémentaires d'actifs immobiliers sont prévues pour environ 100 milliards de lires.

Au niveau national, «Banco» a déjà cédé 50 guichets à la Banca Popolare di Brescia et 9 à la Banca Popolare Antoniana Veneta. En outre, la procédure de cession de 18 guichets supplémentaires est déjà entamée et devra normalement être terminée pour la fin de l'année. Comme démontré premièrement par l'intérêt manifesté par le marché et par le prix payé (respectivement 290 milliards de lires italiennes et 34,5 milliards de lires) et, deuxièmenent, par la partie de «goodwill» payé par le repreneur (respectivement 132 milliards de lires, c'est-à-dire 46 % de la valeur de la cession et 21,3 milliards de lires, c'est-à-dire 62 % du total), les guichets cédés étaient profitables. En particulier, la vente des 59 guichets a comporté la cession de plus de 2 500 milliards de lires de créances. Une réduction additionnelle d'environ 1 000 milliards de lires de créances devrait provenir de la cession de 18 guichets restants. Cette cession peut, par conséquent, être considérée comme une compensation pour les aides. Après cession de 77 guichets, ce qui représente environ 10 % du réseau en termes du nombre d'installations, Banco deviendra une banque à caractère régional avec seulement quelques guichets à l'étranger et une présence très modeste dans le nord de l'Italie. D'autres cessions ou regroupements de guichets interviendront sans doute en cas de fusion avec la BNL.

Au niveau international, «Banco» a déjà réduit sa présence de façon très significative: le nombre des filiales

([9]) JO L 386 du 30.12.1989, p. 14.
([10]) JO L 85 du 3.4.1996, p. 17.

a été réduit de 13 à 6 en deux ans et le niveau d'activité a subi une réduction d'environ 70 %. En particulier, la réduction du niveau des prêts des filiales a été d'environ 22 000 milliards de lires italiennes. Les établissements de Paris, Francfort, Los Angeles, Moscou et Séoul ont été fermés, alors que les autres (notamment Barcelone) ont été cédés. La sortie du marché espagnol interviendra prochainement. Les autres établissements ont fait l'objet de réductions de personnel et du niveau d'activité. Dans cette évaluation, on a tenu compte du transfert de la succursale luxembourgeoise (Banco di Napoli International) à la structure de défaisance, qui ne peut pas être considéré comme une contrepartie puisque la création de la défaisance a contribué au sauvetage de «Banco».

Sur la base des éléments précédents, la Commission constate que les efforts consentis par «Banco» et les mesures prises par les autorités, bien que ne permettant pas de supprimer totalement les effets distorsifs des aides, représentent un niveau de compensation très significatif permettant d'atténuer substantiellement les effets distorsifs des aides accordées à «Banco».

À la lumière des observations ci-dessus, la Commission est d'avis que les contreparties fournies par Banco sont adéquates et qu'elles contribuent à rendre l'aide à Banco compatible avec l'intérêt commun.

5.5. *Autres éléments*

Comme prévu par l'encadrement pour les aides à la restructuration, la Commission a aussi examiné la situation de «Banco» en ce qui concerne le report des déficits fiscaux. En effet, l'encadrement prévoit que les entreprises ayant bénéficié des aides d'État ne peuvent pas bénéficier aussi d'un report des déficits fiscaux pour le montant des pertes fiscales couvertes par des augmentations de capital qui constituent des aides. À cet égard, les autorités italiennes ont déclaré que les conditions prévues par la loi italienne, et notamment par l'article 123 T.U. 917/86, afin que «Banco» puisse bénéficier de cet avantage, ne sont pas réunies.

On peut donc conclure que l'intervention de l'État ne contribue pas à renforcer la situation financière de «Banco» au-delà du strict nécessaire et ne provoque pas des distorsions de concurrence pour les banques européennes. Au contraire, d'ores et déjà, la part de marché de «Banco» a été significativement réduite. Par conséquent, étant donné la contribution de «Banco» en termes d'efforts de restructuration et de réduction d'activité, les aides en question peuvent être considérées comme conformes à l'encadrement communautaire pour les aides à la restructuration et être déclarées comme compatibles avec le marché commun.

6. **Conclusions**

En conclusion, étant donné les éléments ci-dessus et sur la base des informations disponibles, la Commission considère que le plan de redressement de «Banco» contient d'importants éléments d'aide d'État, sous forme notamment d'une augmentation de capital de 2 000 milliards de lires italiennes, de l'utilisation des avances octroyées par la Banca d'Italia au sens de l'arrêté ministériel du 27 septembre 1974 pour l'absorption des pertes de la SGA et des allégements fiscaux pour une valeur nette du 17 milliards de lires. Compte tenu des recettes estimées pour l'État à la suite de la privatisation en cours, le coût total net actualisé pour l'État se situe autour de 2 217 milliards de lires avec un plafond théorique de 11 895 milliards de lires. En revanche, les avances octroyées par la Banca d'Italia aux termes de l'arrêté du 27 septembre 1974 dans le cadre de la liquidation de l'Isveimer ne constituent pas des aides d'État à Banco, si certaines conditions sont respectées.

Ces mesures ont été examinées à la lumière de l'article 92, paragraphe 3, point c), du traité afin d'établir si elles peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun. À la lumière des considérations exposées ci-dessus, on peut considérer que les aides octroyées à «Banco» respectent les conditions prévues dans l'encadrement des aides au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté si un certain nombre de conditions sont respectées, dont certaines constituent des conditions indispensables à la viabilité de l'entreprise alors que d'autres sont des contreparties nécessaires afin que l'on puisse conclure que l'aide respecte l'intérêt commun.

Il est en outre nécessaire, étant donné l'importance des aides, que la bonne exécution du plan soit surveillée, notamment en ce qui concerne les efforts de restructuration et le projet de fusion, afin que le plan de redressement présenté à la Commission soit effectivement et intégralement réalisé. Par conséquent, les autorités italiennes devront informer la Commission tous les six mois à partir de la date d'approbation de la présente décision, de l'état d'avancement du plan ainsi que de toute déviation des résultats réalisés par rapport aux prévisions. Aucune modification susceptible d'augmenter les aides d'État en faveur de «Banco» ne

pourra être apportée au plan sans l'accord préalable de la Commission.

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

À de telles conditions, les aides en question peuvent donc être exemptées de l'interdiction prévue à l'article 92, paragraphe 1, du traité CE et à l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE, puisqu'elles peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun, selon les dispositions de l'article 92, paragraphe 3, point c) du traité CE et de l'article 61, paragraphe 3, point c), de l'accord EEE,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. Les mesures destinées à l'assainissement, à la restructuration et à la privatisation de Banco di Napoli contenues dans le décret-loi nº 163 du 27 mars 1996, plusieurs fois prorogé, dernièrement par le décret-loi nº 497 du 24 septembre 1996, converti en loi nº 588 du 19 novembre 1996, en particulier en ce qui concerne l'augmentation de capital de Banco di Napoli par le Trésor à raison de 2 000 milliards de lires italiennes, les allégements fiscaux et l'utilisation des avances octroyées par la Banca d'Italia au sens de l'arrêté ministériel du 27 septembre 1974 pour l'absorption des pertes de la Società per la Gestione di Attività SpA, avec un plafond potentiel de 14 395 milliards de lires, constituent des aides d'État au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité CE.

Ces opérations, dont le coût net estimé pour l'État se situe autour de 2 217 milliards de lires italiennes mais avec un plafond potentiel de 11 895 milliards de lires sont déclarées compatibles avec le marché commun et avec l'accord EEE en vertu de l'article 92, paragraphe 3, point c), du traité CE et de l'article 61, paragraphe 3, point c), de l'accord EEE.

2. Les avances octroyées par la Banca d'Italia aux termes de l'arrêté ministériel du 27 septembre 1974 dans le cadre de la liquidation de l'Isveimer ne constituent pas des aides d'État en faveur de Banco di Napoli dans la mesure où l'utilisation de ces ressources est faite selon des critères acceptables pour un investisseur privé et si la condition indiquée à l'article 2, point e), est respectée.

Article 2

L'autorisation des mesures visées à l'article 1er est subordonnée au respect par l'Italie de l'engagement de Banco di Napoli de céder ou de fermer, avant la fin de 1998, 18 guichets supplémentaires se trouvant dans le nord et dans le centre de l'Italie ainsi que la filiale de Madrid, ainsi que des conditions suivantes:

a) garantir la mise en œuvre de toutes les mesures de redressement et de toutes les dispositions prévues par le système décrit à l'article 1er et contenues dans le plan de restructuration présenté à la Commission;

b) ne pas modifier les conditions prévues dans le plan de restructuration, après prise en compte des conditions imposées par la présente décision, sauf accord préalable de la Commission;

c) supprimer la possibilité pour Banco di Napoli de bénéficier d'un report des déficits fiscaux pour le montant des pertes fiscales couvertes par l'augmentation de capital du Trésor;

d) destiner les produits des cessions des guichets, des participations et d'autres actifs à la restructuration économique et financière de Banco di Napoli;

e) garantir que Banco di Napoli ne rachète pas des actifs de la liquidation de l'Isveimer, sauf dans le cas où il s'avère impossible de les vendre à autrui ou de les réaliser à des conditions plus avantageuses par la liquidation.

Article 3

Les autorités italiennes collaborent pleinement au contrôle de la présente décision et soumettre à la Commission les documents suivants:

a) un rapport détaillé des autorités italiennes sur l'application de la décision de la Commission et sur l'application du plan de restructuration. Ce rapport devra notamment:

— examiner la viabilité des différentes entités du groupe restant sous le contrôle de l'État par présentation des résultats détaillés par rapport aux estimations contenues dans le plan,

— détailler toute intervention de l'État en faveur des mêmes entités sous forme de recapitalisation, financement, garantie, abandon de créance, etc.,

— analyser en détail le déroulement du processus d'éventuelle fusion entre la Banca Nazionale del Lavoro et Banco di Napoli,

— indiquer dans quelle mesure l'engagement et les conditions énumérées aux articles 2 et 3 ont été réalisés.

Le rapport doit être remis tous les six mois à partir de la date de la décision de la Commission et jusqu'à la date d'accomplissement des engagements et des conditions énumérées à l'article 2;

b) les bilans, les comptes de résultats et les rapports (annuels et semestriels) des administrateurs des sociétés faisant partie de l'opération sous examen, à savoir Banco di Napoli et Banca Nazionale del Lavoro, jusqu'à la date de la privatisation de cette dernière, ainsi que de la structure de défaisance Società di Gestione di Attitivà SpA, jusqu'à l'accomplissement de sa mission, et de l'Isveimer, jusqu'à l'achèvement de sa liquidation. Ces documents doivent être présentés à la Commission au plus tard immédiatement après leur approbation par le conseil d'administration des entités en question.

La Commission peut demander l'évaluation par des «audits» spécialisés de ces documents et de la mise en place du plan indiqués aux points a) et b).

Article 4

La République italienne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 29 juillet 1998.

Par la Commission
Monika WULF-MATHIES
Membre de la Commission