



Bruxelles, le 14.3.2018
COM(2018) 133 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION COMMUNICATION DE LA
COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL EUROPÉEN, AU
CONSEIL ET À LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE**

**Deuxième rapport d'étape sur les progrès accomplis dans la réduction des prêts non
performants en Europe**

{SWD(2018) 72 final}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL EUROPÉEN, AU CONSEIL ET À LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

Deuxième rapport d'étape sur les progrès accomplis dans la réduction des prêts non performants en Europe

1. INTRODUCTION

Alors que l'Union européenne et son économie connaissent visiblement un regain de dynamisme, il faut continuer à mettre cet élan à profit pour renforcer l'Union économique et monétaire (UEM). Dans le cadre de la feuille de route présentée par la Commission le 6 décembre 2017 en vue de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire¹, et dans la droite ligne du programme des dirigeants², l'une des priorités les plus urgentes est d'achever l'union bancaire et de mettre en place tous les blocs constitutifs d'une union des marchés des capitaux³. L'intégration du système financier renforcera la résilience de l'UEM face aux chocs négatifs, en facilitant le partage transfrontière des risques avec le secteur privé tout en réduisant la nécessité d'un partage des risques avec le secteur public.

La communication de la Commission du 11 octobre 2017⁴ présente parallèlement une voie à suivre, fondée sur la feuille de route adoptée par le Conseil en juin 2016⁵ pour achever l'union bancaire en encourageant le partage et la réduction des risques.

Les mesures de réduction des risques prises depuis la crise financière se sont traduites par une amélioration notable de la situation des banques en termes de solvabilité, d'endettement et de liquidité, comme l'explique le premier rapport d'étape de la Commission sur les progrès accomplis dans la réduction des prêts non performants (PNP) en Europe⁶, publié le 18 janvier 2018. Outre les progrès réalisés sur ces indicateurs de risque importants dans la quasi-totalité des États membres, on a pu observer une convergence accrue vers une moyenne de ces indicateurs qui est en hausse. Cette évolution résulte notamment d'améliorations remarquables dans les systèmes bancaires nationaux les plus touchés par la crise et par la récession économique qui a suivi. Du troisième trimestre de 2016 au troisième trimestre de 2017, la Banque centrale européenne (BCE) a enregistré, dans son échantillon, une amélioration du ratio de fonds propres de niveau 1 des banques de la zone euro, de 14,6 % à 15,3 %. L'augmentation du ratio de levier des banques de la zone euro témoigne aussi de l'amélioration de leur niveau de fonds propres. Le ratio de levier moyen⁷ a encore

¹ COM(2017) 821.

² http://www.consilium.europa.eu/media/21580/leadersagenda_fr02.pdf.

³ Le 7 mars 2018, la Commission a publié une communication intitulée «Compléter l'union des marchés des capitaux d'ici à 2019: il faut accélérer le processus» [COM(2018) 114].

⁴ https://ec.europa.eu/info/publications/171011-communication-banking-union_en.

⁵ <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/06/17/conclusions-on-banking-union/>.

⁶ COM(2018) 37.

⁷ C'est-à-dire le ratio de levier «*fully loaded*», qui est calculé en supposant une application des normes plus rigoureuses avant la fin de la période transitoire prévue pour 2019. L'effet d'amortissement lié à la fin de la période transitoire est ainsi ignoré.

augmenté, passant de 5 % au troisième trimestre de 2016 à 5,2 % au troisième trimestre de 2017. Les banques de la zone euro ont aussi renforcé leur résilience face aux chocs de liquidité: le ratio de couverture des besoins de liquidité est en effet passé de 138 % au troisième trimestre de 2016 à 140 % au troisième trimestre de 2017. Grâce aux mesures de réduction des risques déterminées qui ont été prises, les risques qui subsistent sont traités aujourd'hui de manière plus efficace et uniforme dans la zone euro qu'ils ne l'étaient il y a trois ans.

La Commission a par ailleurs proposé plusieurs nouvelles mesures importantes afin de réduire les risques et de renforcer la résilience du secteur bancaire de l'UE. En novembre 2016, par exemple, la Commission a présenté un vaste train de mesures législatives proposant de réviser la directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances (BRRD), le règlement sur le mécanisme de résolution unique (règlement MRU), la directive sur les exigences de fonds propres IV (CRD IV) et le règlement sur les exigences de fonds propres (CRR), en vue de réduire encore les risques dans le secteur bancaire⁸. La même année, la Commission a aussi adopté une proposition de directive concernant les procédures de restructuration préventives, une seconde chance pour les entrepreneurs et l'efficacité des cadres d'insolvabilité⁹. Il est indispensable de disposer de règles efficaces en matière de restructuration et d'insolvabilité pour prévenir l'accumulation de PNP ou réduire leur encours et assurer le bon fonctionnement de l'union des marchés des capitaux. La Commission invite le Parlement européen et le Conseil à faire preuve de détermination sur ces dossiers importants, en vue de faciliter leur adoption rapide.

Il est essentiel, pour achever l'union bancaire, de résorber l'encours élevé de PNP¹⁰ et d'empêcher leur éventuelle accumulation future. Les PNP sont des prêts dont l'emprunteur a du mal à honorer les échéances, qu'il s'agisse du paiement des intérêts ou du remboursement du capital. Lorsque le retard de paiement dépasse 90 jours ou lorsqu'il apparaît peu probable, à la suite d'une évaluation, que l'emprunteur rembourse son prêt, celui-ci est classé dans la catégorie des «prêts non performants». Avec la crise financière et les récessions qui l'ont suivie, de plus en plus d'emprunteurs se sont retrouvés dans l'incapacité de rembourser leurs prêts, alors que le nombre d'entreprises et de particuliers durablement confrontés à des difficultés de paiement ou tombant en faillite augmentait. Les situations de ce type ont été particulièrement nombreuses dans les États membres plongés dans une récession longue ou profonde. De ce fait, de nombreuses banques ont vu les PNP s'accumuler à leur bilan.

Les performances d'une banque peuvent être affectées de deux manières principales par un encours élevé de PNP:

1. les PNP génèrent moins de revenus pour une banque que les prêts performants et réduisent donc sa rentabilité, et sont susceptibles d'entraîner des pertes qui diminuent son capital. Dans les cas les plus graves, ces effets sont susceptibles de

⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_fr.htm

⁹ COM(2016) 723 – 2016/0359 (COD).

¹⁰ On qualifie de non performant un prêt dont l'emprunteur est incapable d'honorer les échéances, qu'il s'agisse du paiement des intérêts ou du remboursement du capital. Lorsque le retard de paiement dépasse 90 jours ou lorsqu'il apparaît peu probable, à la suite d'une évaluation, que l'emprunteur rembourse son prêt, celui-ci est classé dans la catégorie des «prêts non performants» [règlement d'exécution (UE) 2015/227 de la Commission].

compromettre la viabilité de la banque, avec les conséquences que cela peut avoir pour la stabilité financière;

2. les PNP mobilisent une partie importante des ressources humaines et financières des banques. Leur capacité de prêt, notamment aux petites et moyennes entreprises, s'en trouve réduite.

La responsabilité de s'attaquer aux niveaux élevés de PNP incombe avant tout aux banques et aux États membres concernés. La Commission l'a constamment rappelé aux pays concernés dans le cadre du Semestre européen. Dans le même temps, étant donné l'interdépendance des banques de l'UE en général et de la zone euro en particulier, la réduction des ratios actuels de PNP et la prévention de toute future accumulation excessive de ces prêts revêtent aussi clairement une dimension européenne. Les ratios élevés de PNP de certains États membres peuvent avoir des retombées importantes sur l'économie de l'UE dans son ensemble, sur le plan tant de la croissance économique que de la stabilité financière.

Conscient de cette dimension européenne et fort du consensus autour de la nécessité de poursuivre et d'étendre les actions déjà engagées par la Commission, le Conseil a adopté, en juillet 2017, un «plan d'action pour la lutte contre les prêts non performants en Europe», qui appelle les différentes institutions – dont la Commission – à prendre des mesures appropriées pour continuer à s'attaquer aux problèmes posés par les niveaux élevés de PNP en Europe. Dans son premier rapport d'étape sur la réduction des PNP, la Commission s'était engagée à présenter en mars un nouveau rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de ces actions.

Grâce aux efforts combinés qui ont été déployés et à la reprise économique actuelle, le niveau élevé de l'encours de PNP, notamment dans certaines banques et certains États membres, se réduit progressivement. Le ratio moyen de ces prêts est en baisse constante et a diminué de plus d'un tiers depuis 2014¹¹. Comme expliqué ci-dessous, la réduction des PNP s'est également poursuivie ces derniers mois.

Il est à présent indispensable d'intensifier les efforts pour régler le problème des PNP qui subsistent, et pour empêcher l'accumulation future éventuelle de PNP.

Parallèlement au présent rapport, et en s'appuyant sur la base solide que constituent les mesures de réduction des risques déjà prises par l'Union, la Commission propose un ensemble complet de mesures destinées à accélérer la résolution des PNP en Europe et à empêcher leur accumulation future. Ce paquet de mesures comprend deux propositions législatives visant à créer un cadre juridique à l'échelle de l'Union pour favoriser la résolution des PNP, et un document de travail des services de la Commission fournissant des orientations non contraignantes (plan détaillé ou «blueprint») sur la manière dont les sociétés nationales de gestion de portefeuille (SGP) peuvent être créées. Ensemble, ces nouvelles propositions vont:

- renforcer les outils prudentiels nécessaires pour régler efficacement le problème des PNP;
- encourager le développement de marchés secondaires pour les PNP;

¹¹ Une synthèse de l'évolution à cet égard figure au point 2.

- faciliter le recouvrement des dettes en renforçant la protection des créanciers privilégiés dans le cadre d'une procédure extrajudiciaire, d'une manière complémentaire à celle qu'offre la proposition de novembre 2016 concernant les procédures de restructuration préventives, une seconde chance pour les entrepreneurs et l'efficacité des cadres d'insolvabilité; et
- fournir aux États membres qui le souhaitent des orientations pour restructurer leurs banques en créant des SGP ou en prenant d'autres mesures concernant les PNP.

2. PROGRES ACCOMPLIS EN CE QUI CONCERNE LES PNP

Depuis le début de la crise financière en 2008-2009, la Commission a accordé beaucoup d'attention à la résolution du problème des PNP. Pour les banques dont la viabilité était menacée par des niveaux élevés de PNP, la Commission a aidé les États membres à mettre en place des mesures ad hoc et systémiques, compatibles avec les règles en matière d'aides d'État, afin de réduire les encours de prêts non performants¹². Ces mesures ont permis une réduction substantielle de l'encours global de PNP dans le secteur bancaire. Elles ont incité les banques à gérer et réduire leurs PNP par des mécanismes de marché et ont ainsi protégé les contribuables contre le risque d'en supporter les coûts, grâce à une répartition des charges adéquate et à des restructurations en profondeur. En outre, dans le cadre des obligations découlant des règles en matière d'aides d'État, il a été demandé aux banques de restructurer leurs activités de façon à garantir leur viabilité à long terme. Dans les cas où leur viabilité ne pouvait être garantie, les banques ont été mises en liquidation ou ont été reprises par des banques viables. Ces actions ont contribué à accroître la résilience et la solidité du système bancaire. De même, à l'avenir, les banques défaillantes devront, pour pouvoir bénéficier d'une aide d'État, être restructurées ou liquidées, ce qui renforcera le système bancaire.

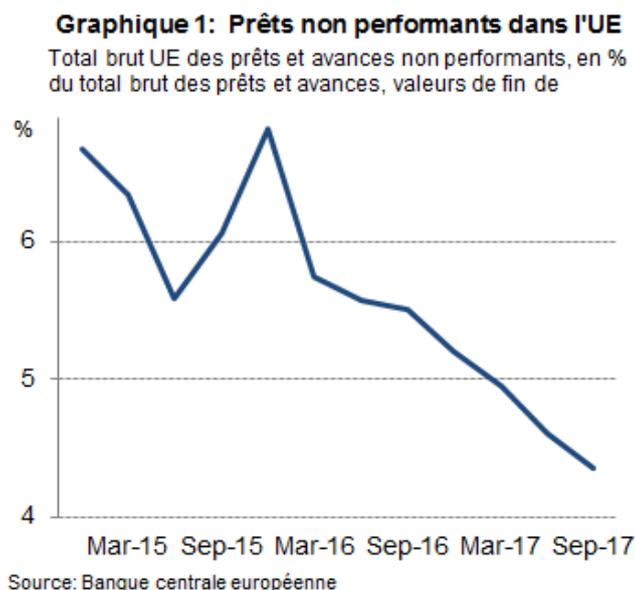
Les dispositifs institutionnels de surveillance et de résolution des banques de l'UE, et notamment de la zone euro, ont été fondamentalement renforcés par la mise en place de l'union bancaire et de deux de ses trois piliers, le mécanisme de surveillance unique et le Conseil de résolution unique¹³. En outre, les recommandations du Semestre européen, qui sont adressées aux États membres concernés, ont mis en exergue la nécessité d'agir avec détermination pour remédier aux ratios élevés de prêts non performants. Le service d'appui à la réforme structurelle de la Commission fournit par ailleurs une assistance technique aux États membres sur les projets liés aux prêts non performants¹⁴. La BCE dans l'exercice de sa fonction de surveillance, le mécanisme de surveillance unique, les autorités nationales compétentes et l'Autorité bancaire européenne (ABE) ont également joué un rôle important dans l'amélioration de la surveillance et de la déclaration des PNP en Europe, tandis que la BCE a contribué de manière essentielle à préserver la stabilité financière dans l'UE. Grâce à ces efforts combinés, des progrès considérables ont été accomplis ces dernières années dans la réduction des volumes et des ratios de prêts non productifs dans les banques de l'UE.

¹² Dans certains cas, dans le cadre d'un programme d'assistance financière.

¹³ Le troisième pilier de cette union bancaire, le système européen d'assurance des dépôts (SEAD), a été proposé par la Commission en novembre 2015. En octobre 2017, dans sa communication sur l'achèvement de l'union bancaire [COM(2017) 592], la Commission a donné un nouvel élan aux négociations sur le SEAD.

¹⁴ (UE) 2017/825.

Les chiffres les plus récents, qui concernent la fin du troisième trimestre de 2017, confirment la tendance à la baisse du ratio des prêts non performants dans l'UE. Celui-ci est tombé à 4,4 %, soit une baisse d'environ 1 point de pourcentage par rapport à l'année précédente (voir figure 1), et une baisse de 0,2 % ou 40 milliards EUR par rapport au trimestre précédent. Le ratio a ainsi atteint son plus bas niveau depuis le quatrième trimestre de 2014. C'est le résultat d'une baisse du volume de PNP, conjuguée à une augmentation du volume de prêts dans l'UE. Le taux de provisionnement¹⁵ est resté stable, à hauteur de 50,7 %. Malgré cette évolution positive, il faut poursuivre et accélérer l'action déterminée qui a été engagée.



Le ratio des prêts non performants a diminué dernièrement dans presque tous les États membres, la situation variant néanmoins sensiblement d'un pays à l'autre¹⁶ (voir tableau 1). On enregistre quand même des progrès encourageants dans les États membres où le ratio de prêts non performants reste élevé, sous l'effet combiné de mesures politiques et de la croissance économique.

¹⁵ Source: BCE. En l'absence de données disponibles sur les provisions pour les prêts, le taux de provisionnement pour l'UE est fondé sur les dépréciations et les PNP pour l'ensemble des instruments de dette (prêts et titres de créance).

¹⁶ À la fin du troisième trimestre de 2017, plusieurs États membres affichaient un faible ratio de prêts non performants (10 États membres présentaient un ratio inférieur à 3 %). D'autres conservaient un ratio élevé (supérieur à 10 % dans 8 États membres).

Tableau 1: prêts non performants et provisions par État membre ¹⁷

| | PNP et avances bruts (en % du total brut des prêts et avances) | | PNP du secteur privé* (en % des prêts du secteur privé) | | Total des provisions pour pertes (prêts)** (en % du total des prêts douteux et non performants) | |
|-------------------------|---|------------|--|------------|--|-------------|
| | T3 2017 | T3 2016 | T3 2017 | T3 2016 | T3 2017 | T3 2016 |
| Belgique | 2,7 | 3,4 | 3,9 | 4,4 | 50,1 | 48,9 |
| Bulgarie | 11,5 | 13,7 | 18,6 | 22,0 | 56,6 | 55,1 |
| République tchèque | 2,6 | 4,3 | 5,0 | 6,3 | 54,2 | 50,9 |
| Danemark | 2,7 | 3,4 | 3,0 | 3,9 | 39,6 | 38,7 |
| Allemagne | 2,1 | 2,7 | 4,0 | 4,9 | 42,6 | 43,2 |
| Estonie | 2,0 | 1,9 | 2,7 | 2,6 | 42,9 | 51,3 |
| Irlande | 11,2 | 14,4 | 15,4 | 18,6 | 37,2 | 41,8 |
| Grèce | 46,7 | 47,4 | 50,4 | 50,3 | 49,1 | 49,8 |
| Espagne | 4,7 | 5,8 | 6,3 | 7,5 | 59,2 | 59,5 |
| France | 3,2 | 3,9 | 4,5 | 4,9 | 60,3 | 60,3 |
| Croatie | 10,8 | 11,3 | 15,8 | 16,7 | 69,0 | 74,6 |
| Italie | 12,1 | 16,1 | 15,7 | 19,9 | 53,6 | 50,0 |
| Chypre | 32,1 | 36,8 | 51,3 | 55,5 | 47,3 | 39,5 |
| Lettonie | 6,0 | 6,2 | 9,0 | 10,1 | 44,1 | 44,6 |
| Lituanie | 3,7 | 4,4 | 4,9 | 5,9 | 34,4 | 38,7 |
| Luxembourg | 0,7 | 1,0 | 1,7 | 2,3 | 52,4 | 39,2 |
| Hongrie | 9,6 | 13,7 | 14,1 | 21,7 | 67,1 | 63,9 |
| Malte | 3,4 | 4,4 | 5,7 | 6,8 | 44,7 | 40,7 |
| Pays-Bas | 2,2 | 2,4 | 2,9 | 3,1 | 37,2 | 41,3 |
| Autriche | 3,8 | 5,8 | 5,3 | 7,2 | 63,8 | 59,2 |
| Pologne | 6,6 | 6,6 | 7,2 | 7,3 | 57,9 | 60,6 |
| Portugal | 14,6 | 17,7 | 14,6 | 17,7 | 50,2 | 47,3 |
| Roumanie | 8,1 | 10,2 | 10,3 | 13,5 | 70,1 | 62,9 |
| Slovénie | 10,8 | 14,4 | 13,9 | 18,8 | 70,9 | 71,7 |
| Slovaquie | 4,1 | 4,9 | 4,6 | 5,4 | 70,4 | 64,5 |
| Finlande | 1,2 | 1,4 | 2,1 | 2,1 | 31,8 | 34,0 |
| Suède | 1,2 | 1,2 | 1,4 | 1,4 | 34,5 | 36,1 |
| Royaume-Uni | 1,6 | 2,1 | 1,6 | 2,1 | 41,2 | 38,5 |
| Union européenne | 4,4 | 5,5 | 4,4 | 5,5 | 50,7 | 47,7 |

Source: BCE, données bancaires consolidées. Calculs effectués par les services de la Commission (DG FISMA).

Malgré ces progrès appréciables, les PNP demeurent une menace pour la croissance économique et la stabilité financière. Leur volume total dans l'ensemble de l'UE, qui avoisine les 910 milliards d'EUR, excède encore nettement le niveau d'avant la crise¹⁸. Des obstacles structurels continuent d'empêcher une baisse plus rapide de l'encours des prêts

¹⁷ Remarques: Les chiffres correspondent aux établissements de crédit nationaux et aux filiales et succursales sous contrôle étranger.

* Pas de données sectorielles disponibles pour le Portugal et l'ensemble de l'UE. Les chiffres correspondent aux prêts et avances à tous les secteurs. Les données sectorielles (c'est-à-dire le montant total de l'exposition sur les ménages et les sociétés non financières) pour la Bulgarie, l'Allemagne, l'Espagne et la Hongrie ne sont disponibles qu'en valeur comptable.

** Pas de données disponibles concernant le provisionnement des prêts pour la Bulgarie, l'Allemagne, l'Espagne, la Hongrie et l'UE. Dans leur cas, les chiffres sont fondés sur les dépréciations et PNP pour l'ensemble des instruments de dette (prêts et titres de créance). Pas de données agrégées au niveau de l'UE pour les deuxième et troisième trimestres de 2016. Le chiffre dans le tableau pour 2016 correspond au premier trimestre de 2016.

¹⁸ Source: BCE.

non performants. Le provisionnement est souvent trop lent et insuffisant pour permettre de prévenir ou résoudre efficacement toute accumulation critique de PNP à l'avenir. L'activité sur les marchés secondaires des PNP n'est pas encore suffisante pour soutenir de manière significative les efforts de réduction des PNP, malgré l'intérêt croissant manifesté par certains groupes d'investisseurs et l'augmentation du volume des transactions liées à ces prêts. En outre, les procédures de restructuration de dettes, d'insolvabilité et de recouvrement de dettes — en l'absence de progrès sur les propositions déjà présentées par la Commission — sont encore trop lentes et n'offrent pas la sécurité juridique requise dans certains cas.

3. UN ENSEMBLE COMPLET DE MESURES POUR REGLER LES PROBLEMES ENCORE NON RESOLUS ET LES PROBLEMES FUTURS LIES AUX PNP

Malgré des progrès appréciables, des mesures législatives supplémentaires paraissent nécessaires pour régler les problèmes liés aux niveaux élevés de PNP qui subsistent. Dans ce contexte, une approche globale est nécessaire et devrait combiner des actions complémentaires dans quatre domaines: i) la surveillance et la réglementation des banques, ii) de nouvelles réformes des cadres nationaux applicables en matière de restructuration, d'insolvabilité et de recouvrement des dettes, iii) le développement de marchés secondaires pour les actifs en difficulté, et iv) l'encouragement de la restructuration des banques, s'il y a lieu. Les mesures dans ces quatre domaines devraient être adoptées au niveau national et, si nécessaire, au niveau de l'UE. La Commission est déterminée à réaliser, parmi les éléments du plan d'action PNP, ceux dont la responsabilité directe lui incombe.

La Commission adopte aujourd'hui un ensemble complet de mesures portant sur les quatre domaines mentionnés ci-dessus. Elle soutient ainsi la stabilité financière au sein de l'UE (voir le graphique 2, indiquant comment le paquet de mesures de la Commission s'inscrit dans le plan d'action général). Les mesures proposées permettront aux banques et aux États membres de s'attaquer au problème des PNP avec encore plus de détermination et d'éviter à l'avenir l'accumulation excessive de ces prêts.

Les banques seront tenues de garder en réserve des ressources suffisantes pour le cas où de nouveaux prêts deviendraient non performants, ce qui les incitera à restructurer les PNP à un stade précoce afin d'éviter leur accumulation excessive.

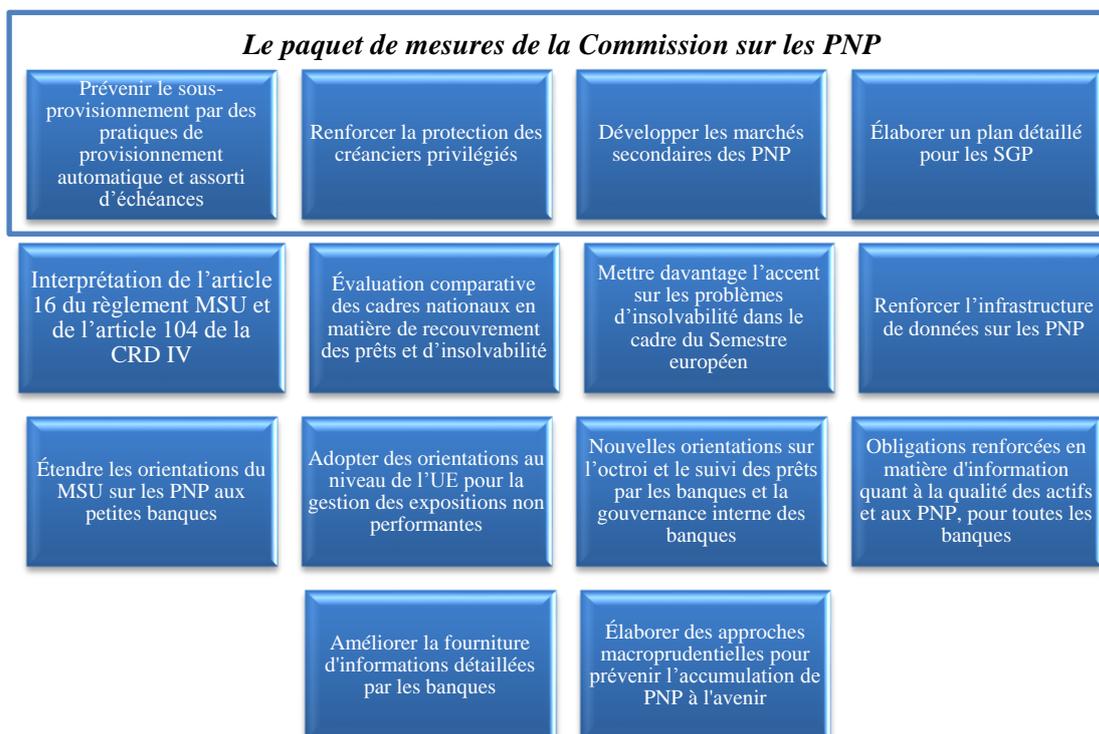
Si, malgré tout, des prêts deviennent non performants, des mécanismes d'exécution plus efficaces pour les prêts garantis permettront aux banques de restructurer les PNP, sous réserve de mesures de sauvegarde appropriées pour les débiteurs et exception faite des prêts accordés aux consommateurs.

Si, en dépit des mesures précitées, l'encours de PNP devient trop élevé – comme c'est actuellement le cas pour une partie des banques dans certains États membres – les banques seront en mesure de vendre des PNP à d'autres opérateurs sur des marchés secondaires efficaces, concurrentiels et transparents. Les autorités de surveillance guideront les banques dans leurs efforts, en utilisant les pouvoirs dits de pilier 2 que le règlement sur les exigences de fonds propres¹⁹ leur confère spécifiquement à l'égard des banques.

¹⁹ Règlement (UE) n° 575/2013 (règlement sur les exigences de fonds propres).

Dans les cas où les PNP sont devenus un problème de grande ampleur, les États membres qui le souhaitent peuvent mettre en place des SGP nationales ou prendre d'autres mesures dans le cadre des règles actuelles en matière d'aides d'État et de résolution bancaire.

Figure 2: éléments du «plan d'action pour la lutte contre les prêts non performants en Europe» du Conseil²⁰



4. COUVERTURE SUFFISANTE DES PERTES SUR PRETS PAR LES BANQUES, DANS LA PERSPECTIVE DE PNP FUTURS

Un règlement modifiant le règlement sur les exigences de fonds propres²¹ imposera aux banques de disposer d'une couverture suffisante des pertes sur prêts pour les prêts nouvellement émis si ceux-ci deviennent des expositions non performantes. La modification apportée met en place un «dispositif de soutien réglementaire de type prudentiel» pour prévenir le risque de sous-provisionnement des PNP futurs. Ce dispositif de soutien correspond à un niveau minimal de provisions et de déductions des fonds propres que les banques seraient tenues d'effectuer pour couvrir les pertes encourues et attendues sur les prêts nouvellement émis qui se révèlent ensuite non performants. Dans l'hypothèse où une banque n'atteindrait pas le niveau minimal applicable, des déductions de fonds propres s'appliqueraient.

Pour assurer la cohérence du cadre prudentiel, la Commission instaure également une définition commune des expositions non performantes (ENP), correspondant à celle déjà utilisée aux fins des déclarations de l'information prudentielle. Le dispositif de soutien prudentiel réduira les risques que fait peser un niveau élevé d'ENP insuffisamment couvertes sur la stabilité financière, en évitant l'apparition ou l'accumulation de ces ENP qui sont susceptibles d'avoir des retombées négatives dans une situation de tensions sur les marchés. Grâce à ce dispositif, les établissements disposeront aussi d'une couverture

²⁰ Légende des abréviations: SGP (société de gestion de portefeuille), règlement MSU (règlement sur le mécanisme de surveillance unique), CRD IV (directive sur les exigences de fonds propres IV).

²¹ Règlement (UE) n° 575/2013.

suffisante des pertes sur les ENP, ce qui protégera leur rentabilité et leurs fonds propres et réduira leurs coûts de financement en périodes de tensions. Les ménages et les entreprises bénéficieront ainsi d'un financement stable et moins procyclique.

5. UNE DIRECTIVE SUR LES GESTIONNAIRES DE CREDITS, LES ACHETEURS DE CREDITS ET LE RECOUVREMENT DE GARANTIE

Cette directive permettra aux banques de gérer plus efficacement les prêts devenus non performants, en améliorant les conditions dans lesquelles soit la garantie utilisée pour sécuriser le prêt peut être recouvrée, soit le prêt peut être cédé à des tiers. La mise en place d'une procédure extrajudiciaire accélérée de recouvrement de garantie (*accelerated extrajudicial collateral enforcement*), conçue comme un mécanisme de récupération rapide de valeur, devrait réduire les coûts liés à la résolution des PNP et aider les banques à récupérer de la valeur. Dans les cas où une banque se retrouve confrontée à une importante accumulation de PNP et ne dispose pas du personnel ou de l'expertise dont elle aurait besoin pour les gérer correctement, la directive facilitera l'externalisation de la gestion de ces prêts à un gestionnaire de crédits spécialisé, ou la vente des contrats de crédit à un acheteur de crédits qui a l'appétit pour le risque et l'expertise nécessaires pour le gérer.

Ces deux modalités dont disposent les banques pour gérer les PNP, et que la directive facilitera, se renforcent mutuellement. Avec la réduction des délais de résolution et l'amélioration des récupérations de valeur que devrait permettre la procédure extrajudiciaire accélérée de recouvrement de garantie, la valeur des PNP augmentera, de même qu'augmenteront les cours acheteurs dans les éventuelles transactions sur PNP. Il est également plus facile de tarifier un PNP garanti qu'un PNP non garanti sur les marchés secondaires, parce que la valeur de la garantie lui confère une valeur minimale. Par conséquent, les acheteurs de crédits préféreront les PNP pour lesquels un recouvrement extrajudiciaire accéléré de garantie est prévu. Les établissements de crédit devraient s'en trouver d'autant plus incités à utiliser ce dispositif lorsqu'ils émettent de nouveaux prêts. En outre, l'harmonisation réalisée par la procédure extrajudiciaire accélérée de recouvrement de garantie devrait favoriser l'émergence d'un marché paneuropéen de l'investissement dans les PNP, ce qui devrait améliorer encore la liquidité des marchés.

5.1. Développer davantage les marchés secondaires des PNP

La directive contribuera au développement des marchés secondaires des PNP, en supprimant les obstacles injustifiés à la gestion de prêts par des tiers ainsi qu'à la cession de prêts à des acheteurs de crédits, tout en respectant pleinement l'acquis de l'Union en matière de droit civil et les règles nationales de protection des consommateurs.

À l'heure actuelle, les banques ne sont pas toujours en mesure de gérer efficacement leurs PNP. En pareil cas, la valeur qu'elles récupèrent de leur portefeuille est moindre que cela ne devrait être possible. Cette situation se produit notamment lorsque les banques accumulent un important volume de PNP et ne sont pas en mesure de gérer ceux-ci correctement. Une banque peut également se retrouver avec un portefeuille de PNP qui, par leur nature, dépassent son expertise de base en matière de recouvrement. Dans ces circonstances, la meilleure option peut consister soit à externaliser la gestion de ces prêts non performants à un gestionnaire spécialisé, soit à vendre le contrat de crédit.

C'est pourquoi la directive proposée instaurera un socle commun de règles que les gestionnaires de crédits seront tenus de respecter pour pouvoir exercer une activité transfrontière dans l'Union. Elle instaurera également des normes communes pour garantir, d'une part, la bonne conduite des acheteurs et des gestionnaires de crédits et, d'autre part, leur sujétion à une surveillance dans l'ensemble de l'Union, tout en renforçant la concurrence grâce à une harmonisation des règles d'accès au marché entre les États membres. Pour les acheteurs potentiels, ces dispositions feront baisser le coût d'entrée sur le marché, en facilitant l'accès à l'activité de gestion de crédits et en rendant l'exercice de cette activité moins cher. Un plus grand nombre d'acheteurs sur le marché est synonyme de marché plus concurrentiel, générant une demande et des cours plus élevés.

Afin de garantir l'existence d'un marché secondaire sain pour les PNP et un solide encadrement des gestionnaires de crédits, des règles claires de protection des intérêts et des droits des consommateurs sont proposées. La proposition prévoit des garanties juridiques et des obligations de transparence, pour faire en sorte que le transfert de créance ne porte pas atteinte à la protection des consommateurs. Les consommateurs les plus vulnérables et surendettés se voient accorder une attention particulière. Les gestionnaires de crédits devront notamment mettre en place des politiques appropriées pour traiter avec les emprunteurs et, si nécessaire, orienter le consommateur vers des services de conseil en endettement ou les services sociaux.

Afin d'éviter, dans le cadre des prêts aux consommateurs, l'éventualité que de nouveaux prêts deviennent non performants, les États membres sont également invités à instaurer des règles d'évaluation de la solvabilité des consommateurs. Les travaux préparatoires sur l'évaluation de la solvabilité annoncés dans le plan d'action relatif aux services financiers pour les consommateurs²² sont en cours, et la Commission va continuer à œuvrer avec les États membres à la définition de bonnes pratiques et de principes directeurs pour l'évaluation de la solvabilité des consommateurs par les établissements de crédit.

5.2. Une récupération de valeur plus efficace sur les prêts garantis

Avec la procédure extrajudiciaire accélérée de recouvrement de garantie prévue dans la directive, les créanciers privilégiés disposeront d'une méthode plus efficace pour récupérer de la valeur sur les prêts garantis. Il s'agit d'un mécanisme d'exécution extrajudiciaire accélérée et efficace, qui permettra aux créanciers privilégiés de recouvrer la valeur des garanties fournies uniquement par des sociétés et des entrepreneurs pour garantir des prêts. Semblables mécanismes existent déjà dans 25 États membres (dans la moitié d'entre eux, cependant, le champ d'application de ces mécanismes se limite soit aux actifs mobiliers, soit aux actifs immobiliers).

La directive proposée aidera les banques à améliorer leurs processus de mise en liquidation et à mieux gérer leurs PNP, en rendant le recouvrement de dettes plus efficace grâce à la procédure extrajudiciaire accélérée de recouvrement de garantie. Dans la majorité des cas, les banques gèrent leurs PNP elles-mêmes, en récupérant de la valeur par une liquidation. Une grande proportion des prêts qui deviennent non performants sont sécurisés par une garantie. Si les banques sont en mesure de faire exécuter la garantie en vertu des cadres nationaux en matière d'insolvabilité et de recouvrement de dettes, le processus est souvent

²² COM(2017) 139.

long et peut manquer de sécurité juridique. En attendant, les PNP restent à leur bilan, ce qui les maintient exposées à une incertitude prolongée et immobilise leurs ressources. Les banques se trouvent alors empêchées de se concentrer sur l'émission de nouveaux prêts en faveur de consommateurs solvables. C'est pourquoi la proposition prévoit, pour les banques et les autres entreprises autorisées à accorder des prêts, une méthode efficace qui leur permettrait de récupérer leurs fonds sur les prêts garantis qu'elles ont accordés à des entreprises, dans le cadre d'une procédure extrajudiciaire. Cette procédure extrajudiciaire efficace pourrait être appliquée lorsque cela a été convenu d'avance à la fois par le prêteur et l'emprunteur dans le contrat de crédit. Elle ne concernera pas le crédit aux consommateurs et elle est conçue de manière à ne pas avoir d'incidence sur les procédures de restructuration précoce ou d'insolvabilité. Elle n'aura pas d'impact sur les législations des États membres en matière d'insolvabilité, sur des questions telles que l'ordre des créanciers dans une procédure d'insolvabilité.

Les procédures de restructuration et d'insolvabilité prévaudront sur la procédure extrajudiciaire de recouvrement de garantie prévue dans la proposition de directive. Afin de garantir une cohérence et une complémentarité pleines et entières avec la proposition en matière de restructuration, le principe suivant s'appliquera: le recouvrement extrajudiciaire de garantie ne serait possible que tant qu'une mesure de suspension des poursuites individuelles, conformément au droit national en vigueur, n'est pas applicable. La proposition en matière de restructuration prévoit déjà que les créanciers, y compris les créanciers privilégiés d'une entreprise ou d'un entrepreneur en cours de restructuration, sont soumis à une suspension des poursuites individuelles. Le débiteur en difficulté peut alors négocier un plan de restructuration avec ses créanciers et éviter la faillite.

6. UN PLAN TECHNIQUE DÉTAILLÉ SUR LES MODALITÉS ENVISAGEABLES POUR LA CRÉATION DE SOCIÉTÉS NATIONALES DE GESTION DE PORTEFEUILLE (SGP)

Dans le cadre du paquet, les États membres se voient aussi proposer des orientations non contraignantes sur la manière dont ils peuvent créer, s'ils le souhaitent, des sociétés nationales de gestion de portefeuille (SGP), dans le plein respect de la réglementation de l'UE en matière bancaire et en matière d'aides d'État. Le plan détaillé fournit des orientations pratiques pour la conception et la mise en place de SGP au niveau national, qui s'appuient, dans la mesure du possible, sur les bonnes pratiques tirées d'expériences passées dans les États membres. Les SGP peuvent être privées ou bénéficier d'un financement public (partiel) sans qu'il soit besoin d'une aide d'État, si l'on peut considérer que l'État intervient comme le ferait tout autre agent économique. L'option d'une SGP bénéficiant d'une aide d'État ne devrait pas être vue comme la solution par défaut. Cela étant dit, et considérant les SGP comportant un élément d'aide d'État comme une solution exceptionnelle, le plan détaillé vise à préciser comment de telles SGP pourraient être conçues, dans le plein respect du cadre légal de l'UE, et notamment de la directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances (BRRD), du règlement instituant le mécanisme de résolution unique (règlement MRU) et des règles en matière d'aides d'État.

Le plan détaillé suggère un ensemble de principes communs, concernant, par exemple, le périmètre des actifs, le périmètre de participation, le seuil de taille des actifs, les règles de valorisation des actifs, la structure du capital, et la gouvernance et les opérations de la SGP.

En outre, il propose certaines mesures alternatives de sauvetage des actifs dépréciés qui ne constituent pas des aides d'État, comme des garanties d'État conformes au marché permettant de titriser des PNP. Ces dernières années, la Commission a aussi évalué d'autres mesures proposées par les États membres pour gérer les PNP hérités du passé et elle continuera à le faire dans des cas particuliers, pour s'assurer que ces mesures respectent pleinement la BRRD, le règlement MRU et les règles en matière d'aides d'État.

7. UN PAQUET FORT, PREVOYANT DES MESURES QUI SE RENFORCENT MUTUELLEMENT

Les propositions contenues dans ce paquet se renforcent mutuellement et perdraient en efficacité si elles étaient mises en œuvre isolément. Les dispositifs de soutien réglementaire de type prudentiel garantiront une couverture suffisante des pertes de crédit sur les futurs prêts qui deviendraient non performants, ce qui facilitera la résolution ou la vente de ces prêts. Ces effets seront renforcés par l'impulsion donnée au développement des marchés secondaires des PNP, grâce à laquelle ces prêts devraient faire l'objet d'une demande plus concurrentielle et voir leur valeur de marché s'accroître. En outre, la procédure extrajudiciaire accélérée de recouvrement de garantie, conçue comme un mécanisme de récupération rapide de la valeur de la garantie, réduira les coûts liés à la résolution des PNP.

Le paquet couvre la majeure partie du plan d'action du Conseil. Combinant plusieurs éléments, il crée, dans son ensemble, l'environnement requis pour traiter le problème des PNP demeurant au bilan des banques et pour réduire le risque d'une future accumulation de PNP. Les différentes mesures ne devraient pas avoir le même impact d'un État membre à l'autre ni d'un établissement à l'autre. Certaines auront une incidence plus forte sur l'évaluation des risques réalisée par les banques ex ante, au moment de l'émission de prêts, tandis que d'autres favoriseront une prise en compte rapide et une meilleure gestion des PNP et que d'autres encore accroîtront la valeur de marché de ces prêts.

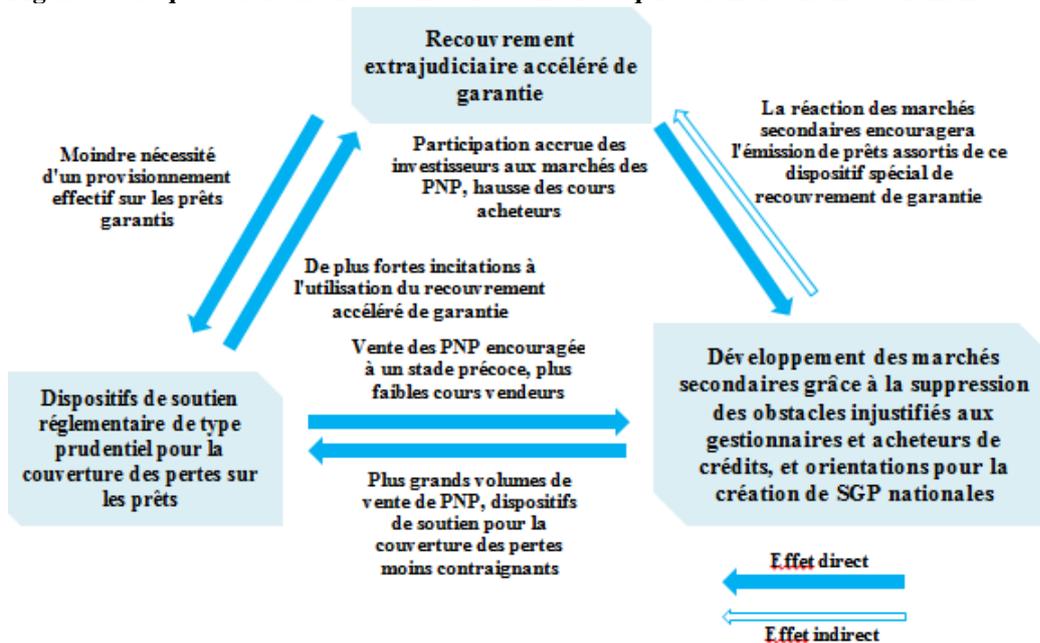
En particulier:

- la proposition sur les dispositifs de soutien réglementaire de type prudentiel vise à garantir un provisionnement suffisant des pertes de crédit sur les futurs prêts qui deviendraient non performants, ce qui facilitera la résolution et/ou la vente de ces prêts. Ces effets seraient renforcés par des marchés secondaires des PNP plus développés, où ces prêts feraient l'objet d'une plus forte demande et verraient leur valeur de marché augmenter. Ce développement des marchés secondaires, conjugué au renforcement des règles de provisionnement, permettra aux banques de vendre plus aisément leurs PNP;
- dans le passé, les SGP se sont révélées être un instrument utile lorsque les conditions requises sont remplies, et elles conservent toute leur place dans notre boîte à outils, même si le cadre législatif de l'UE a évolué ces dernières années. Toutefois, les SGP perdent de leur utilité lorsque les marchés secondaires des PNP sont sous-développés, puisqu'il est important pour une SGP de pouvoir vendre ses prêts à des investisseurs tiers. Les SGP et bon nombre d'autres acheteurs de crédits potentiels sont fortement dépendants de l'existence de prestataires indépendants en mesure de gérer les prêts pour leur compte. Les SGP seront donc d'autant plus efficaces qu'elles seront soutenues par les mesures législatives proposées par la Commission dans le cadre du présent paquet. Inversement, en l'absence d'amélioration du fonctionnement des

marchés secondaires des PNP, elles risquent d'avoir plus de mal à atteindre leur objectif;

- en outre, la mise en place d'une procédure extrajudiciaire accélérée de recouvrement de garantie, conçue comme un mécanisme de récupération rapide de la valeur de la garantie, devrait réduire les coûts liés à la résolution des PNP et aider les banques et les acheteurs de tels prêts à récupérer de la valeur. Un tel mécanisme, qui serait applicable en dehors des procédures de restructuration préventive ou d'insolvabilité, compléterait la proposition de directive de novembre 2016 sur la restructuration, la seconde chance et l'efficacité des procédures d'insolvabilité.

Figure 3 – Paquet sur les PNP: des mesures aux effets qui se renforcent mutuellement



Par ailleurs, la Commission étudie avec la BCE et l'ABE comment accroître encore la transparence des PNP et des marchés des PNP. Mais il faut, pour ce faire, disposer de plus de données sur les PNP et en améliorer la comparabilité. Une idée qui est explorée dans ce contexte est de soutenir le développement, par les acteurs du marché, de plateformes d'information sur les PNP ou de registres de crédit. Les travaux exploratoires touchent à leur fin, et une note technique ad hoc présentera les travaux menés conjointement par la Commission, la BCE et l'ABE.²³

²³ Étant donné que la gestion des PNP profiterait de cadres plus efficaces et plus prévisibles en matière d'insolvabilité et de recouvrement, la Commission procède à une évaluation comparative des régimes de recouvrement afin de dresser un tableau fiable des retards et des récupérations de valeur dont les banques font l'expérience en cas de défaut de l'emprunteur. Elle invite les États membres et les autorités de surveillance à collaborer étroitement au développement d'une méthode d'évaluation comparative fiable. Dans ce contexte, la directive proposée par la Commission sur l'insolvabilité des entreprises, les procédures de restructuration et la seconde chance impose aux États membres l'obligation de collecter des données comparables sur les procédures d'insolvabilité et de restructuration et de les communiquer à la Commission. C'est essentiel pour démontrer l'efficacité des cadres réglementaires en place dans les États membres pour les débiteurs insolubles.

Enfin, les initiatives présentées aujourd'hui par la Commission sont aussi très complémentaires des autres mesures proposées dans le plan d'action du Conseil, et notamment des mesures que devraient prendre les États membres, les autorités de surveillance et les autres institutions de l'UE. Plus précisément, les mesures suivantes compléteront celles proposées par la Commission aujourd'hui:

- les orientations générales sur la gestion des PNP, couvrant toutes les banques de l'UE;
- les orientations détaillées sur l'octroi et le suivi des prêts par les banques et la gouvernance interne des banques, traitant en particulier des questions de transparence et d'évaluation de la solvabilité de l'emprunteur;
- les approches macroprudentielles destinées à prévenir l'émergence de problèmes systémiques en lien avec les PNP, prenant en considération les effets procycliques des mesures visant à réduire l'encours de PNP et leurs répercussions potentielles sur la stabilité financière; et
- les obligations d'information sur la qualité des actifs des banques et leurs PNP.

Les actions de la Commission, de la BCE, de l'ABE et du comité européen du risque systémique dégageront d'importantes synergies. Les exigences réglementaires de provisionnement minimum qui sont proposées devraient inciter fortement les directions des banques à prévenir l'accumulation de PNP à l'avenir, par une meilleure gestion des PNP et des pratiques plus solides en matière d'émission de prêts. Cela renforcera les effets attendus des travaux actuellement menés par la BCE et l'ABE sur l'émission de prêts par les banques, leur gestion et leur suivi des PNP et leurs pratiques de gouvernance interne. Enfin, les travaux relatifs aux informations qui devraient être publiées sur les PNP et à l'infrastructure des marchés des PNP devraient améliorer encore le fonctionnement des marchés secondaires pour ces prêts.

8. CONCLUSIONS

Parallèlement aux progrès globalement significatifs en matière de réduction des risques dans le secteur bancaire de l'UE, le stock de PNP continue de baisser dans l'Union. Malgré cette évolution positive, leur niveau élevé demeure un problème pour plusieurs États membres et pour l'UE dans son ensemble.

Une étape importante vers l'achèvement de l'union bancaire consiste à accélérer le mouvement actuel de réduction de l'encours des PNP et de prévention de toute nouvelle accumulation de PNP. Si la surveillance exercée par la BCE sur les grandes banques d'importance systémique (mécanisme de surveillance unique) et le Conseil de résolution unique fonctionnent désormais, l'union bancaire demeure incomplète. Les principaux blocs constitutifs des cadres prudentiels et de résolution voulus après la crise sont en place ou en passe de l'être, et les risques auxquels est exposé le secteur bancaire de la zone euro sont en forte réduction. Cela signifie qu'il est temps de mettre en place les deux éléments manquants de l'union bancaire: un dispositif de soutien budgétaire commun pour le Fonds de résolution unique, d'une part, et le système européen d'assurance des dépôts (SEAD), d'autre part. Si l'union bancaire demeure incomplète, le secteur bancaire restera fragmenté par marché national et, en conséquence, ne procurera pas les avantages économiques et la stabilité renforcée qui découleraient d'une plus forte intégration du secteur.

Le paquet complet présenté aujourd'hui représente une avancée importante dans les efforts engagés pour relever ce défi. Il est nécessaire que la mise en œuvre de toutes les mesures envisagées continue de progresser au même rythme au cours des mois et des années à venir si l'on veut résoudre le problème des ratios élevés de PNP, tant pour ce qui est de ramener leur encours actuel à des niveaux soutenables que d'empêcher toute accumulation future.

Les banques et les États membres concernés doivent certes maintenir leurs efforts à un rythme soutenu, mais il faudra aussi que la Commission et les autres institutions de l'UE, BCE comprise, poursuivent leur action concertée. Le paquet de mesures législatives et non législatives présenté aujourd'hui avec la présente communication constitue un volet essentiel de ce travail. La Commission appelle donc le Parlement européen et le Conseil à progresser rapidement sur ce dossier important, afin de soutenir les efforts conjoints actuellement consentis pour réduire les risques dans le secteur bancaire européen. Dans le même temps, les mesures législatives en suspens sur la réduction des risques (le paquet bancaire de novembre 2016)²⁴ et sur le droit en matière de restructuration et d'insolvabilité des entreprises doivent se voir accorder la plus haute priorité politique et être adoptées le plus rapidement possible. La Commission se tient prête à engager le dialogue avec les colégislateurs à cet effet.

²⁴http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_fr.htm.