

Bruxelles, le 14.3.2018
SWD(2018) 76 final

PART 2/2

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

sur le développement de marchés secondaires pour les prêts non performants par la suppression des obstacles injustifiés à la gestion de prêts par des tiers et à la cession de prêts (partie 1/2)

et

sur une procédure extrajudiciaire accélérée de recouvrement de garantie (partie 2/2)

accompagnant le document:

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil

sur les gestionnaires de crédits, les acheteurs de crédits et le recouvrement de garantie

{COM(2018) 135 final} - {SWD(2018) 75 final}

Résumé de l'analyse d'impact

Analyse d'impact sur une procédure extrajudiciaire accélérée de recouvrement de garantie dans le cas des prêts adossés à des garanties accordés aux entreprises et aux entrepreneurs

A. Nécessité d'une action

Pourquoi? Quel est le problème à résoudre?

La formation d'encours élevés de prêts non performants (PNP) nuit à la stabilité financière en pesant sur la rentabilité et la viabilité des établissements concernés et entrave la croissance économique en restreignant la capacité de prêt des banques. Les PNP ont donc des répercussions négatives à la fois sur le fonctionnement de l'union bancaire et la création d'une union des marchés des capitaux. Dans son «plan d'action pour la lutte contre les prêts non performants en Europe», le Conseil européen invite plusieurs institutions à prendre des mesures appropriées pour parer aux problèmes que posent les niveaux élevés de PNP observés en Europe. Ainsi, l'une des principales stratégies envisagées pour limiter ce risque est d'aider les banques à recouvrer efficacement et rapidement la valeur des garanties en cas de défaut de l'emprunteur. De fait, si les procédures de recouvrement des garanties sont longues et coûteuses, les avantages microéconomiques de l'utilisation de garanties sont amoindris (ex ante, les banques accordent moins de prêts ou à des taux plus élevés; ex post, les banques accumulent dans leurs comptes des volumes importants de créances douteuses caractérisées par un recouvrement des garanties difficile). Les procédures de recouvrement dans l'UE sont généralement de nature judiciaire. Toutefois, les carences des systèmes judiciaires mettent à mal la liquidation des PNP dans certains États membres, en raison surtout d'une durée excessive des procédures, à laquelle contribue parfois l'encombrement des tribunaux. Dans la pratique, les sommes que les créanciers privilégiés parviennent à récupérer sont moindres. Il existe dans certains États membres, mais pas dans tous, des mécanismes extrajudiciaires de recouvrement des garanties offrant des voies alternatives plus rapides et moins onéreuses que les recours judiciaires. Ces procédures extrajudiciaires sont très hétérogènes selon les États membres, avec des modalités, un champ d'application et une efficacité très divers, ce qui nuit à l'égalité des conditions de concurrence pour les banques comme pour les entreprises emprunteuses.

Quels sont les objectifs de cette initiative?

La présente initiative, qui s'inscrit dans un ensemble plus vaste de mesures destinées à résoudre le problème des PNP, poursuit les objectifs suivants: i) faire en sorte que les banques disposent, dans tous les États membres, de procédures extrajudiciaires pour le recouvrement de garanties; ii) renforcer l'efficacité des mécanismes nationaux existants en dotant les créanciers privilégiés d'un dispositif de recouvrement efficace, tant pour sa durée que pour la valeur recouvrée, en cas de défaut des entreprises emprunteuses. Les banques pourraient ainsi éviter à l'avenir d'accumuler au bilan un niveau élevé de PNP. En renforçant la capacité des banques à récupérer la valeur de leurs prêts rapidement et d'une manière cohérente dans tous les États membres, cette initiative devrait leur permettre d'octroyer plus de prêts aux entreprises, en particulier aux PME. Une harmonisation minimale des caractéristiques des procédures extrajudiciaires établirait des conditions de concurrence équitables pour les banques de tous les États membres et développerait l'offre de crédit transfrontière. Enfin, en permettant aux investisseurs non bancaires de bénéficier aussi de cette procédure extrajudiciaire en cas de cession de portefeuilles de PNP, cette initiative aurait une incidence positive sur le marché secondaire desdits prêts. Elle faciliterait la détermination des prix et les transactions et apporterait une liquidité accrue sur le marché des prêts pour les investisseurs opérant à l'échelon européen, qui pourraient exercer dans des conditions similaires dans toute l'UE en bénéficiant d'économies d'échelle.

Quelle est la valeur ajoutée d'une action à l'échelle de l'Union?

En l'absence d'une intervention de l'UE, l'écart entre les capacités des systèmes bancaires des différents pays de gérer les PNP en accordant un meilleur accès aux financements pourrait continuer à se creuser. Seules les banques opérant dans les États membres où existent des mécanismes extrajudiciaires rapides et efficaces de recouvrement disposeront des outils appropriés pour parer à une éventuelle accumulation de PNP. Par conséquent, les États membres où ces mécanismes n'existent pas ou ne fonctionnent pas correctement courent le risque d'une limitation ou d'un enchérissement des crédits aux entreprises, comme cela s'est produit pour certains d'entre eux lors de la dernière crise financière. Les banques ayant des activités transfrontières devront encore s'accommoder de dispositifs de recouvrement de garantie compartimentés et évaluer les caractéristiques de différents systèmes juridiques, ce qui entraîne des coûts superflus et entrave l'offre transfrontière de prêts dans le marché unique. La valeur ajoutée de l'action au niveau de l'UE résiderait dans la plus grande égalité des conditions de concurrence pour les banques comme

pour les entreprises emprunteuses et dans le développement du marché secondaire des PNP grâce aux économies d'échelle. Cela bénéficierait à l'ensemble de l'UE en réduisant les effets de contagion, vu le degré d'interconnexion des systèmes financiers de l'UE (et de la zone euro en particulier), les problèmes de PNP d'un État membre se répercutant sur les prêts et sur l'économie d'autres États membres.

B. Solutions

Quelles sont les options législatives et non législatives qui ont été envisagées? Y a-t-il une option privilégiée? Pourquoi?

L'analyse d'impact a envisagé les options stratégiques suivantes (outre le scénario de référence: pas d'action de l'UE):

- Option 1 — mesures non réglementaires reposant sur des initiatives existantes d'harmonisation internationale des procédures extrajudiciaires de recouvrement de garantie (instrument: recommandation)
- Option 2 — harmonisation minimale des procédures extrajudiciaires de recouvrement de garantie (instrument: directive)
- Option 3 — Création d'un nouveau type de sûreté pour l'UE ainsi que d'une procédure extrajudiciaire de recouvrement totalement harmonisée (instrument: règlement)

Après évaluation et prise en considération des incidences, l'option 2 a été jugée préférable parce qu'elle réalise les objectifs poursuivis tout en offrant un rapport coûts/avantages optimal. Elle assure un bon équilibre entre la cohérence introduite à l'échelon de l'UE et la latitude laissée aux États membres pour appliquer ces nouvelles règles de façon à en limiter les implications dans leur droit national privé (droit civil, commercial), leur droit de la propriété et leur droit public, étant donné les liens multiples qu'elles entretiennent avec le droit public et privé des États membres. En conséquence, parmi les trois options envisagées, l'option 2 est considérée comme la plus indiquée.

Qui soutient quelle option?

Toutes les parties prenantes étaient opposées à l'option 3 (à de rares exceptions près), notamment parce que l'instauration d'un nouveau type européen de sûreté serait trop complexe et interférerait trop avec les ordres juridiques nationaux, par exemple en matière de droit civil, de droit public, de cession de propriété, d'obligations de publicité, d'insolvabilité et de classement des privilèges en cas d'insolvabilité.

L'option 2 avait la faveur du secteur bancaire, des investisseurs non bancaires et de certains États membres intéressés par la définition d'un ensemble de caractéristiques communes pour les procédures de recouvrement extrajudiciaire dans toute l'UE. Certaines parties intéressées ont cependant exprimé des réserves touchant à l'interaction du mécanisme avec les procédures de restructuration et d'insolvabilité (plus concrètement, la suspension dudit mécanisme dans le cas de ces procédures) qui limiteraient son attractivité et son efficacité. L'option 2 bénéficiait aussi d'un soutien partiel des associations professionnelles en raison de la réduction escomptée des coûts d'emprunt, pour les PME en particulier. Ces associations, tout comme certains États membres, ont fait observer qu'un nouveau cadre aurait plus de valeur ajoutée dans les États membres qui n'en ont pas encore, ou dont le système actuel est inefficace. Enfin, le groupe d'experts a estimé que l'option 2 était l'option la moins intrusive tout en permettant d'atteindre un niveau d'harmonisation significatif dans l'UE.

Les associations professionnelles et certains États membres ont vu des avantages à l'option 1, dans la mesure où elle prônait une action ciblée incitant les États membres ne disposant pas de procédures extrajudiciaires de recouvrement à instaurer de telles procédures et évitant de perturber les systèmes édités dans les autres États membres. Cependant, peu de parties prenantes ont finalement considéré cette option comme étant la voie à suivre.

C. Incidence de l'option privilégiée

Quels sont les avantages de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

La fonction principale d'une sûreté ou d'une garantie est de réduire les risques de pertes du prestataire de crédit vis-à-vis de la performance de la dette, c'est-à-dire du remboursement du prêt par l'emprunteur. Le bon exercice de cette fonction d'un régime de transactions garanties dépend principalement de la force juridique conférée à la sûreté par la législation nationale et de la valeur de la garantie lors du recouvrement. L'option 2 devrait améliorer l'efficacité des mécanismes extrajudiciaires de recouvrement de garantie dans toute l'UE en jouant sur ces deux aspects et en réduisant donc les risques de pertes du créancier. Celui-ci a tout à y

gagner: l'option 2 devrait en effet entraîner une hausse des taux de recouvrement moyens dans l'UE à 78 %, contre 68 % actuellement (selon les estimations de la Banque mondiale — données «Doing Business»). Dans un scénario de crise modélisé présentant une masse brute de nouveaux PNP de 463 milliards, cela se traduirait par une hausse des sommes récupérées de 8 milliards, soit 2,3 % de plus par rapport au scénario de référence. L'amélioration de l'efficacité des mécanismes extrajudiciaires de recouvrement de garantie dans l'UE serait aussi intéressante pour le débiteur, qui bénéficierait surtout d'une offre de crédit accrue et de meilleures conditions tarifaires. La diminution des coûts d'emprunt pour les entreprises atteindrait, selon une estimation basse, 10 points de base des taux débiteurs, soit pour les emprunteurs une économie annuelle durable de plus de 500 millions d'euros.

Quels sont les coûts de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

L'option privilégiée établit un cadre pour les procédures extrajudiciaires de recouvrement et les coûts liés à ces procédures seraient donc essentiellement supportés par les banques ou par les créanciers privilégiés et par les entreprises, et non par les contribuables comme c'est le cas des mesures d'exécution judiciaire. Les parties privées ne devraient pas supporter de coûts significatifs. Les autorités de surveillance des banques devront supporter des coûts liés aux informations que ces dernières seront supposées recueillir sur le nombre de prêts adossés à des garanties qui ont fait l'objet d'une procédure de recouvrement extrajudiciaire.

Quelle sera l'incidence sur les entreprises, les PME et les micro-entreprises?

Les PME dépendent plus des financements bancaires pour leurs activités que les grandes entreprises dans la mesure où celles-ci peuvent faire appel plus facilement aux marchés de capitaux en émettant des obligations ou en augmentant leur capital. Si elles disposaient d'une procédure accélérée et efficace de recouvrement de garantie, les banques pourraient baisser leurs taux débiteurs car elles anticiperaient une probabilité moindre de défaut de paiement du débiteur (de par la limitation de l'aléa moral lié à celui-ci) et des pertes moindres en cas de défaut (la valeur de la garantie ne diminuant pas à cause de procédures trop longues). Dans la pratique, une amélioration des taux de recouvrement de 10 points de pourcentage entraîne en moyenne une diminution des coûts du crédit de 10 à 18 points de base (avec des retombées sur les prix plus fortes, de l'ordre de 40 %, pour les petits emprunteurs). En outre, compte tenu de la réduction des risques exposée ci-dessus (notamment les pertes moindres en cas de défaut), de nombreux projets qui ne pouvaient pas être financés auparavant pourraient bénéficier de prêts bancaires. En conclusion, l'offre de prêts garantis et l'offre globale de financement devraient aussi augmenter pour les PME disposant d'actifs pouvant servir de garantie.

Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?

Aucune incidence notable n'est prévue sur les budgets nationaux et les administrations nationales. L'instauration de mécanismes extrajudiciaires peut éventuellement réduire les coûts administratifs des autorités publiques puisque leur intervention dans le processus de recouvrement serait alors à la charge des parties (frais de notaire ou d'huissier par exemple). En outre, le recours accru aux mécanismes extrajudiciaires permettrait (tant qu'ils ne sont pas contestés) de réduire les affaires soumises aux tribunaux et donc de soulager leurs capacités.

Y aura-t-il d'autres incidences notables?

Au vu des incidences sociales négatives pouvant découler d'une application trop large des procédures extrajudiciaires de recouvrement de garantie, et pour protéger certaines catégories d'emprunteurs concernés comme les consommateurs, le champ d'application de l'initiative sera limité aux opérations financières des entreprises (à savoir les prêts entre les banques et les entreprises ou entrepreneurs). Les consommateurs seront exclus de ce champ en raison des répercussions négatives que cela pourrait avoir sur leur patrimoine et leur situation financière. Même dans le cas des entreprises emprunteuses, la résidence principale de l'emprunteur sera exclue du champ d'application.

Par ailleurs, l'option 2 devrait avoir une influence globale positive sur l'emploi et la création d'entreprises en facilitant l'accès au financement des entreprises et des entrepreneurs. Toutefois, dans certains cas, par exemple quand la garantie est constituée par l'outil de production principal, le recouvrement extrajudiciaire pourrait empêcher l'entreprise ou l'entrepreneur de poursuivre ses activités et l'amener à licencier du personnel. La capacité d'une entreprise ou d'un entrepreneur de demander à une autorité judiciaire l'ouverture d'une procédure de restructuration à tout moment apportera aux salariés concernés l'assurance qu'ils bénéficieront de tous les droits et protections à la disposition des travailleurs dans ce type de procédures. L'option retenue n'aura pas d'incidence sur les droits des travailleurs en vigueur.

D. Suivi

Quand la législation sera-t-elle réexaminée?

La Commission procédera à une évaluation de cette initiative cinq ans après la date d'entrée en application de la directive. L'objectif sera d'apprécier, entre autres, le degré d'efficacité et d'efficience de la mesure dans la réalisation des objectifs exposés dans l'analyse d'impact et de décider de la nécessité de nouvelles mesures ou de modifications.