



Bruxelles, le 12.6.2019
COM(2019) 278 final

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

**Quatrième rapport d'étape sur les progrès accomplis dans la réduction des prêts non
performants et la poursuite de la réduction des risques au sein de l'union bancaire**

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

Quatrième rapport d'étape sur les progrès accomplis dans la réduction des prêts non performants et la poursuite de la réduction des risques au sein de l'union bancaire

INTRODUCTION

Il est essentiel de mettre en place une union bancaire à part entière pour rendre l'Union économique et monétaire plus résistante aux futurs chocs économiques négatifs en favorisant un partage transfrontière des risques. Ainsi que le souligne la communication intitulée «Approfondissement de l'Union économique et monétaire européenne: bilan quatre ans après le rapport des cinq présidents», parachever l'union bancaire permettrait d'améliorer considérablement la confiance dans le secteur bancaire et, plus généralement, dans l'Union économique et monétaire.

Pour permettre une telle avancée, l'Union et ses États membres ont déployé des efforts considérables pour réduire les risques. Comme l'explique le présent rapport d'étape, ces efforts ont porté leurs fruits. Le présent rapport montre l'action déterminée menée ces dernières années pour résoudre le problème des prêts non performants (PNP) et agir ainsi sur l'un des principaux facteurs de réduction des risques dans le secteur bancaire européen. Pour diverses raisons, parmi lesquelles la crise financière et les récessions qui l'ont suivie, mais aussi un manque de prudence dans l'octroi de prêts et l'inadéquation des évaluations de solvabilité, de nombreux emprunteurs (particuliers ou entreprises), en particulier dans les États membres qui ont subi de longues ou profondes récessions, se sont trouvés dans l'impossibilité de rembourser leur emprunt, voire ont fait faillite. De nombreuses banques ont, de ce fait, été confrontées à une accumulation de PNP dans leur bilan.

Les efforts déployés ces dernières années et les résultats qu'ils ont produits (et qu'ils continueront de produire) ont pour origine l'ensemble complet de mesures décrit dans le «Plan d'action pour la lutte contre les prêts non performants en Europe» du Conseil ECOFIN¹, dont la mise en œuvre est près d'être complète. En réponse à ce plan d'action, et allant au-delà de la feuille de route du Conseil de 2016, la Commission a présenté en mars 2018 un ensemble complet de mesures spécifiques visant à réduire encore davantage l'encours des PNP. Le Conseil a également convenu de réexaminer régulièrement la question des PNP et d'évaluer les progrès réalisés sur la base d'un état des lieux dressé par la Commission. La présente communication correspond au quatrième rapport d'étape de la Commission dans ce contexte. Elle constitue donc une contribution importante pour le Conseil européen de juin, au cours duquel sera discuté le programme stratégique de l'UE pour 2019-2024, y compris en ce qui concerne l'Union économique et monétaire.

¹ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/07/11/conclusions-non-performing-loans/>.

D'importants progrès ont été accomplis pour réduire le stock existant de PNP et empêcher qu'ils s'accumulent de nouveau à l'avenir. Leur encours reste élevé dans certains États membres, mais il faut souligner que les mesures pour y remédier progressent. Il est essentiel que toutes les parties prenantes concernées poursuivent ces efforts afin qu'à terme, le problème puisse être entièrement résolu.

1. LE CONTEXTE GENERAL: LA REDUCTION DES RISQUES AU SEIN DE L'UNION

Au cours des dix dernières années, l'Union et ses États membres ont déployé des efforts considérables pour réduire les risques dans le secteur bancaire². Une vaste panoplie de mesures instaurées depuis la crise financière a permis: 1) de renforcer significativement, et de manière pratique, la situation des banques en termes de solvabilité, d'endettement et de liquidité, 2) d'améliorer considérablement la gouvernance au sein du secteur bancaire et la surveillance de ce dernier, et 3) d'accroître significativement la résolvabilité des banques. Le ratio moyen de fonds propres de catégorie 1³ des banques de la zone euro relevant directement du mécanisme de surveillance unique est resté stable, à 15,54 % au quatrième trimestre de 2018, contre 15,63 % au quatrième trimestre de 2017⁴. Ce niveau solide des fonds propres se traduit aussi par des ratios de levier élevés. Le ratio de levier moyen⁵ reste bien supérieur au niveau requis de 3 %, puisqu'il atteint 5,28 % au quatrième trimestre 2018, contre 5,41 % au quatrième trimestre de 2017. Les banques de la zone euro ont aussi maintenu leur capacité de résilience face aux chocs de liquidité, le ratio de couverture des besoins de liquidité atteignant un niveau élevé, à 145,61 % au quatrième trimestre de 2018, contre 143,56 % au quatrième trimestre de 2017. Toutes ces évolutions témoignent des actions qui ont été menées avec détermination pour réduire les risques dans la zone euro.

Comme elle l'a indiqué dans sa communication de 2017 sur l'union bancaire⁶ et confirmé dans ses deuxième et troisième rapports d'étape sur la réduction des PNP⁷, la Commission a proposé plusieurs nouvelles mesures importantes et complémentaires afin de réduire les risques et de renforcer la résilience du secteur bancaire européen. En particulier, outre les mesures spécifiques concernant les PNP exposées plus bas de façon plus détaillée, les efforts de la Commission ont débouché ces derniers mois sur des avancées majeures:

- premièrement, le Parlement européen et le Conseil sont parvenus à un accord sur le «paquet bancaire», qui se traduit concrètement par un cadre plus solide de

² Voir également: «Monitoring report on risk reduction indicators» (Rapport de suivi sur les indicateurs de réduction des risques): https://www.consilium.europa.eu/media/37029/joint-risk-reduction-monitoring-report-to-eg_november-2018.pdf.

³ Le ratio de fonds propres de catégorie 1 est le rapport entre les fonds propres de catégorie 1 d'une banque, c'est-à-dire ses fonds propres et ses réserves déclarées, et le total de ses actifs pondérés en fonction des risques.

⁴ Les données de la présente section proviennent des statistiques bancaires prudentielles de la BCE.

⁵ C'est-à-dire le ratio de levier (divisant les fonds propres de catégorie 1 par l'actif total des banques) dit «fully loaded», calculé et présenté avant 2019 en supposant une application des normes plus rigoureuses avant même la fin de la période transitoire prévue pour 2019. L'effet des règles plus souples prévues pendant la période transitoire est ainsi ignoré.

⁶ COM(2017) 592 du 11 octobre 2017.

⁷ COM(2018) 133 du 14 mars 2018.

réglementation et de surveillance des banques⁸. Il s'agit là d'une étape importante dans la mise en œuvre des normes internationales et dans la réalisation du programme réglementaire d'après-crise. Ce train de mesures accroît la résilience des banques de l'UE et améliore leur capacité de prêt pour soutenir l'économie réelle de l'UE; et

- deuxièmement, les colégislateurs ont dégagé un accord sur la directive relative aux cadres de restructuration préventifs, à la seconde chance et aux mesures à prendre pour augmenter l'efficacité des procédures de restructuration, d'insolvabilité et d'apurement, qui s'appuie sur les systèmes qui fonctionnent déjà bien dans les États membres.⁹ Cette directive encouragera les entreprises viables à se restructurer à un stade précoce pour mieux préserver leur valeur et sauver des emplois. En outre, au lieu de pénaliser les entrepreneurs honnêtes qui font faillite, elle donnera à ces derniers une seconde chance de créer une nouvelle entreprise. Une étape cruciale a donc été franchie, des règles efficaces en matière de restructuration et d'insolvabilité étant indispensables pour réduire l'encours des PNP et prévenir leur accumulation.

La Commission se félicite de l'adoption de ces deux propositions et appelle à les mettre en œuvre rapidement.

2. DERNIERS PROGRES CONCERNANT LES PRETS NON PERFORMANTS

Les ratios de PNP ont continué à baisser au troisième trimestre de 2018. Selon les derniers chiffres, le ratio brut de PNP pour l'ensemble des banques de l'UE a encore diminué pour s'établir à 3,3 % (troisième trimestre de 2018), soit une baisse de 1,1 point de pourcentage en glissement annuel (voir la figure 1). Cette évolution confirme la tendance globalement baissière suivie depuis le quatrième trimestre 2014. Le ratio de PNP moyen de l'UE se rapproche donc de son niveau d'avant la crise (voir graphique 2). Le taux de provisionnement¹⁰ a en outre poursuivi sa hausse et a atteint 59,4 % (troisième trimestre de 2018).

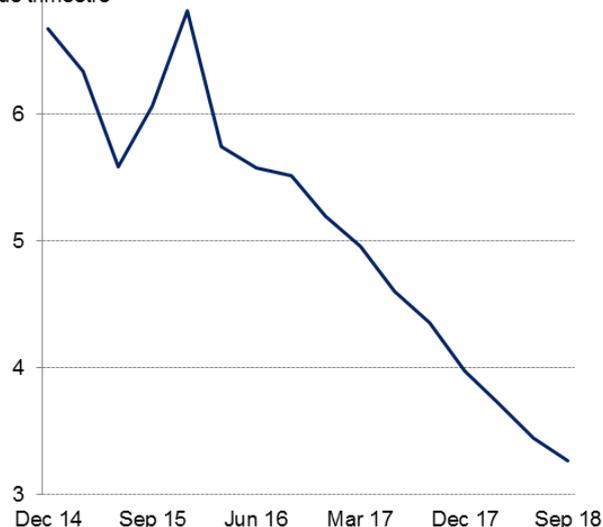
⁸ En novembre 2016, la Commission a présenté un vaste train de mesures législatives révisant la directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances (BRRD), le règlement sur le mécanisme de résolution unique (règlement MRU), la directive sur les exigences de fonds propres IV (CRD IV) et le règlement sur les exigences de fonds propres (CRR), dans l'objectif de réduire encore les risques qui demeurent dans le secteur bancaire. Voir http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_fr.htm.

⁹ COM(2016) 0723 – 2016/0359 (COD)

¹⁰ Ce taux reflète l'importance des fonds qu'une banque a mis de côté pour couvrir les pertes sur prêts. Source: Banque centrale européenne. En l'absence de données disponibles sur les provisions pour prêts, le taux de provisionnement pour l'UE a été calculé en prenant en considération les dépréciations et les PNP pour l'ensemble des instruments de dette (prêts et titres de créance).

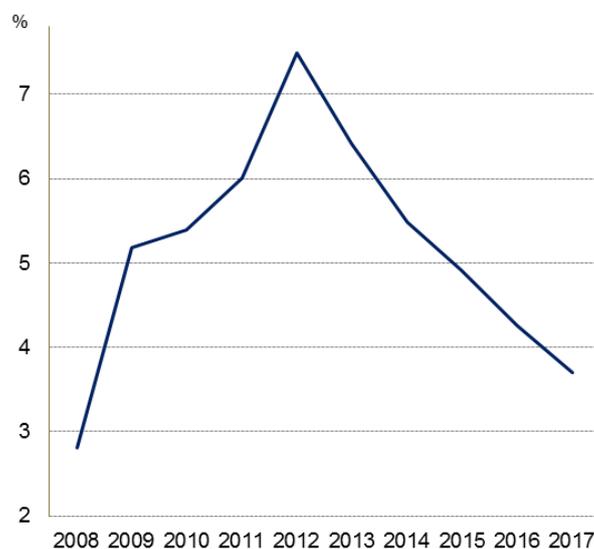
Figures 1 et 2: ratio des prêts non performants dans l'Union

Montant total brut des prêts et avances non performants dans l'UE,
en % du montant total brut des prêts et avances, valeurs en fin de trimestre



Source: Banque centrale européenne

Montant total des prêts non performants dans l'UE,
en % du montant total brut des prêts, valeurs en fin d'année



Source: Banque mondiale - Indicateurs de développement mondial

Les chiffres trimestriels les plus récents montrent que les ratios de PNP ont continué à baisser dans presque tous les États membres. Néanmoins, la situation continue à varier sensiblement d'un État membre à l'autre (voir tableau 2). À la fin du troisième trimestre de 2018, les banques de 14 États membres affichaient un ratio de PNP plutôt faible, inférieur à 3 %, tandis que dans d'autres États membres, ce ratio demeurait nettement plus élevé – supérieur à 10 % dans trois États membres¹¹. Même dans les États membres où le ratio de PNP reste relativement élevé, des progrès encourageants et soutenus ont été enregistrés dans la plupart des cas, grâce à l'effet combiné des politiques mises en place et de la croissance économique.

¹¹ Le ratio de PNP au Portugal aurait depuis reculé pour s'établir en dessous de 10 % à la fin du quatrième trimestre de 2018. Ces données de fin de trimestre sont toutefois encore en cours de validation par la BCE pour tous les États membres.

Tableau 2: prêts non performants et provisions par État membre¹²

	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 ou non performants)	
	2018Q3	2017Q3	2018Q3	2017Q3	2018Q3	2017Q3
Belgique	2,2	2,7	3,0	3,9	54,6	50,1
Bulgarie	8,6	11,5	13,6	18,6	64,3	56,6
République tchèque	2,1	2,6	4,0	5,0	65,2	54,2
Danemark	2,3	2,7	2,8	3,0	36,7	39,6
Allemagne	1,6	2,1	2,6	4,0	85,5	42,6
Estonie	1,7	2,0	2,2	2,7	41,0	42,9
Irlande	7,8	11,2	10,9	15,4	37,2	37,2
Grèce	43,5	46,7	47,3	50,4	51,0	49,1
Espagne	4,0	4,7	5,1	-	63,0	-
France	2,8	3,2	3,9	4,5	65,3	60,3
Croatie	7,9	10,8	12,3	15,8	74,2	69,0
Italie	9,5	12,1	12,4	15,7	59,3	53,6
Chypre	21,8	32,1	37,4	51,3	52,3	47,3
Lettonie	6,0	6,0	8,1	9,0	39,2	44,1
Lituanie	2,9	3,7	3,7	4,9	35,7	34,4
Luxembourg	0,9	0,7	2,1	1,7	43,6	52,4
Hongrie	6,1	9,6	8,1	14,1	78,1	67,1
Malte	2,9	3,4	-	5,7	51,8	44,7
Pays-Bas	1,9	2,2	2,6	2,9	35,1	37,2
Autriche	2,8	3,8	3,8	5,3	66,8	63,8
Pologne	6,5	6,6	7,1	7,2	68,0	57,9
Portugal	11,3	14,6	12,6	15,6	58,8	50,2
Roumanie	5,7	8,1	7,4	10,3	77,4	70,1
Slovénie	6,9	10,8	9,1	13,9	70,1	70,9
Slovaquie	3,6	4,1	3,9	4,6	86,0	70,4
Finlande	1,1	1,2	1,9	2,1	33,5	31,8
Suède	1,2	1,2	1,5	1,4	35,6	34,5
Royaume-Uni	1,2	1,6	2,1	-	50,1	41,2
Union européenne	3,3	4,4	-	-	59,4	50,7

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

¹² *Remarques:* Les chiffres correspondent aux établissements de crédit nationaux et aux filiales et succursales sous contrôle étranger.

* Pas de données sectorielles disponibles concernant l'UE, Malte (troisième trimestre 2018) et l'Espagne (troisième trimestre 2017). 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 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 (à l'exception du troisième trimestre de 2018), la Hongrie et l'UE. Dans leur cas, les chiffres sont fondés sur les dépréciations pour l'ensemble des instruments de dette (prêts et titres de créance).

Cette réduction des PNP et des ratios de PNP a été favorisée par les mesures fermes prises par les banques et les décideurs politiques, en particulier dans les États membres affichant un niveau de PNP relativement élevé. En outre, la Commission a continué de mener un travail constructif avec les États membres pour trouver des solutions spécifiques pour les banques, dans le cadre des règles de l'UE applicables aux aides d'État et au secteur bancaire, avec l'objectif clair de limiter les coûts supportés par les contribuables tout en assurant à tout moment aux déposants une protection complète. Les transactions qui ont ainsi pu être réalisées ont permis d'éliminer quelque 112 milliards d'EUR de PNP bruts du bilan des banques au cours des trois dernières années (dont environ 82 milliards d'EUR en Italie, environ 24 milliards d'EUR au Portugal et environ 6 milliards d'EUR à Chypre).

L'Union et ses États membres ne doivent pas pour autant relâcher leurs efforts. Nous devons être conscients des effets que pourrait avoir un ralentissement de l'activité économique. Ces dernières années, la lutte contre les PNP a été portée par une conjoncture économique forte. C'est en poursuivant nos efforts collectifs que nous pourrions nous attaquer aux PNP de la façon la plus décisive possible et accroître ainsi notre résilience face aux chocs négatifs que pourrait nous réserver l'avenir.

Les différences de ratio de PNP d'un État membre à l'autre témoignent de l'effet asymétrique persistant de la crise financière. En dépit des progrès encourageants qui ont été enregistrés dans l'ensemble, les PNP continuent de représenter un risque (même si ce risque diminue) pour la viabilité des banques les plus touchées et pour la croissance économique et la stabilité financière dans certains États membres. Réduire encore l'encours des PNP permettrait de parvenir à une plus grande convergence entre les États membres. Le volume total de PNP dans l'Union s'élève maintenant à 786 milliards d'EUR¹³. Il faut continuer d'accorder de l'attention aux procédures de restructuration de dettes, d'insolvabilité et de recouvrement de dettes, pour lesquelles, dans de nombreux cas, de nouvelles réformes pourraient être très bénéfiques. Pour aider les banques à éliminer le stock existant de PNP et pour empêcher qu'il ne se reconstitue à l'avenir, il est essentiel de disposer de cadres efficaces et prévisibles en matière d'insolvabilité et de recouvrement de prêts. Régler cette question importante de manière efficace permettrait d'imprimer un vif élan à l'objectif d'une nouvelle réduction des PNP. L'harmonisation législative est difficile dans ce domaine en raison de ses liens étroits avec divers domaines du droit qui relèvent de la compétence nationale et avec des choix de politique publique qui débordent la question des PNP.

La croissance soutenue des marchés secondaires des PNP est un facteur tout aussi essentiel. Dans le cadre des efforts collectifs des États membres et des autorités de l'UE, il convient de ne pas perdre de vue le potentiel encore inexploité qu'offre un marché secondaire performant, non seulement pour ce qui est de réduire le stock existant de PNP, mais aussi pour ce qui est de créer un débouché pour les flux futurs et d'empêcher ainsi toute nouvelle accumulation de PNP dans le bilan des banques. Les politiques en la matière (voir également ci-dessous) devraient constamment être axées sur le développement du marché secondaire, afin de stimuler et de soutenir la dynamique en cours dans plusieurs États membres.

¹³ Source: Banque centrale européenne

3. ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'ACTION DU CONSEIL

Dans son plan d'action, le Conseil a convenu de revenir régulièrement sur la question des PNP afin de faire le point sur leur évolution dans l'Union et d'évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre du plan d'action, sur la base d'un état des lieux dressé par la Commission. Le tableau 3 montre que d'importants progrès ont été accomplis vers la mise en œuvre complète du plan d'action.

Tableau 3: État d'avancement de la mise en œuvre du plan d'action

Num.	Initiative du plan d'action	Num.	Initiative du plan d'action
1	Interprétation des pouvoirs de surveillance actuels dans la législation de l'UE concernant le provisionnement des PNP	8	Améliorer les informations demandées aux banques dans les modèles de données sur les prêts (<i>loan tapes</i>)
2	Prévenir le sous-provisionnement par des techniques de provisionnement automatique assorti d'échéances	9	Renforcer l'infrastructure de données sur les PNP, y compris par d'éventuelles plateformes de transaction
3	Étendre les orientations du MSU sur les PNP aux petites banques	10	Élaborer un plan détaillé pour les sociétés de gestion de portefeuille
4	Adopter des orientations au niveau de l'UE pour la gestion des expositions non performantes	11	Développer les marchés secondaires pour les PNP
5	Nouvelles orientations sur l'octroi et le suivi des prêts par les banques et la gouvernance interne des banques	12	Évaluation comparative des cadres nationaux en matière de recouvrement des prêts et d'insolvabilité
6	Élaborer des approches macroprudentielles pour prévenir l'accumulation de PNP à l'avenir	13	Mettre davantage l'accent sur les problèmes d'insolvabilité dans le cadre du Semestre européen
7	Obligations renforcées en matière d'information sur la qualité des actifs et les PNP, pour toutes les banques	14	Renforcer la protection des créanciers privilégiés

	Accompli
	Imminent
	En cours

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

Dans le cadre de son ensemble de propositions sur les PNP présentées en mars 2018, la Commission a proposé un règlement qui vise à modifier le règlement sur les exigences de fonds propres (CRR)¹⁴ en instaurant un «dispositif de soutien réglementaire de type

¹⁴ Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012.

prudentiel» pour prévenir le risque de sous-provisionnement des PNP futurs. Le règlement a été adopté en avril 2019¹⁵.

Ce règlement impose aux banques d'avoir une couverture suffisante (c'est-à-dire de respecter des niveaux communs de couverture minimale) des pertes sur les prêts nouvellement émis, dans le cas où ceux-ci deviendraient des expositions non performantes (ENP). Si une banque n'atteint pas le niveau de couverture minimale applicable, elle doit déduire de ses fonds propres la couverture manquante.

Dans le cadre du dispositif de soutien de type prudentiel, l'exigence de couverture minimale applicable dépend de deux variables principales:

- la mesure dans laquelle une ENP est couverte par une forme éligible de protection de crédit (telle que définie dans le CRR); et
- la durée pendant laquelle une exposition a été classée comme non performante.

Les exigences de couverture auxquelles sont soumises les banques augmentent progressivement jusqu'à atteindre 100 % au bout de 3 ans pour les ENP non garanties, au bout de 9 ans pour les ENP garanties par un bien immobilier et au bout de 7 ans pour les ENP garanties par d'autres formes éligibles de protection de crédit. Cette approche tient compte du risque accru que représentent les ENP «anciennes», même lorsqu'elles sont garanties: plus une ENP reste longtemps au bilan d'une banque, moins cette dernière a de chances de parvenir à récupérer son argent. L'objectif de la mesure est d'encourager les banques à gérer leurs PNP de façon proactive et sans tarder. C'est d'autant plus important que c'est généralement durant les premières années suivant la classification d'une exposition comme non performante que les mesures de recouvrement et de renégociation ont le plus de chance de réussir.

Afin de garantir la sécurité juridique et d'assurer la cohérence du cadre prudentiel, le règlement instaure également une définition commune des «expositions non performantes» (ENP), correspondant à celle déjà utilisée aux fins de la transmission d'informations prudentielles.

Globalement, le dispositif de soutien prudentiel réduira les risques que fait peser un niveau élevé d'ENP insuffisamment couvertes sur la stabilité financière, en empêchant l'apparition ou l'accumulation de ces ENP et les retombées négatives qu'elles peuvent avoir, en particulier dans une situation de tensions sur les marchés. Par ailleurs, il contribuera aussi à ce que les établissements disposent, pour les ENP, d'une couverture suffisante des pertes, ce qui protégera leur rentabilité et leurs fonds propres et réduira leurs coûts de financement en périodes de tensions. Partant, cela permettra d'assurer un financement stable et moins procyclique aux ménages et aux entreprises.

¹⁵ Règlement (UE) 2019/630 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne la couverture minimale des pertes sur les expositions non performantes.

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

La directive proposée¹⁶ permettrait aux banques de gérer de manière plus efficace les prêts devenus non performants, en améliorant les conditions de: 1) cession des crédits à des tiers sur un marché secondaire; ou 2) recouvrement des sûretés utilisées pour garantir les crédits.

L'un des objectifs centraux de la proposition est de favoriser le développement de marchés secondaires sur lesquels les banques puissent vendre des PNP, aussi bien à l'échelon national que d'un État membre à un autre, tout en maintenant un niveau élevé de protection des emprunteurs. Pour atteindre cet objectif, la directive instaure un régime harmonisé et moins restrictif pour les acheteurs de crédits et les gestionnaires de crédits et elle supprime les obstacles injustifiés à l'activité transfrontière. Le développement d'un marché secondaire performant serait ainsi encouragé, ce qui contribuerait grandement à la réduction des stocks actuels de PNP.

Afin d'atteindre le deuxième objectif central de la directive, la Commission a proposé un mécanisme complémentaire de recouvrement extrajudiciaire accéléré des garanties. Ce mécanisme permettrait aux banques et aux entreprises emprunteuses (et non aux consommateurs) de se mettre d'accord d'emblée, par contrat, sur une méthode de recouvrement rapide de la garantie par le créancier en cas de défaut de l'emprunteur. Ce mécanisme renforcerait les chances des créanciers privilégiés de recouvrer la valeur des prêts et vise à permettre d'empêcher à l'avenir l'accumulation de PNP.

Ces deux modes de gestion des PNP par les banques¹⁷ portés par la directive fonctionneront en synergie. La durée plus courte de restructuration des PNP et l'augmentation des montants recouverts rehausseront la valeur des PNP ainsi que leur cours lors des transactions dont ils pourraient faire l'objet. Il sera en outre plus facile de fixer le prix d'un PNP garanti que d'un PNP non garanti sur les marchés secondaires, car la valeur de la garantie confère une valeur minimale au PNP. Cela pourrait donc également pousser les acheteurs de crédits à préférer les PNP pour lesquels est prévu un recouvrement extrajudiciaire accéléré de la garantie. 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 engendrée 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 améliorerait encore la liquidité des marchés.

Le Conseil est parvenu à dégager une orientation générale partielle concernant les marchés secondaires, mais pour ce qui est du recouvrement des garanties, les négociations se poursuivent. La reprise des délibérations au Parlement européen sur ces deux aspects devrait être une priorité une fois que le nouveau Parlement sera en place. La conclusion rapide de ce dossier, qui fait partie du plan d'action du Conseil, revêt une importance capitale dans le cadre des efforts déployés par l'UE pour remédier au problème des PNP dans l'ensemble de l'Europe. Par conséquent, la Commission appelle les colégislateurs à trouver rapidement un accord sur cette proposition importante.

¹⁶ COM(2018) 0135 final — 2018/063 (COD)

¹⁷ Comme pour les banques, les dispositions de la proposition applicables aux acheteurs de crédits et aux gestionnaires de crédit auront aussi un effet de renforcement mutuel.

3.3. COMPARAISON DES REGIMES D'INSOLVABILITE NATIONAUX

Étant donné que la gestion des PNP profiterait de cadres plus efficaces et plus prévisibles en matière d'insolvabilité et de recouvrement, les services de la Commission procèdent à une évaluation comparative des régimes nationaux de recouvrement des prêts, qui englobe à la fois les procédures individuelles et les procédures collectives de recouvrement ou d'insolvabilité. L'objectif consiste à dresser un tableau fiable des délais et des taux de recouvrement de valeur enregistrés par les banques en cas de défaut de l'emprunteur. Ces résultats dépendent fortement de la capacité judiciaire des États membres concernés. Lors de diverses réunions, dont les dernières en date se sont tenues les 13 février et 10 avril 2019, l'état d'avancement de cette évaluation comparative a été présenté aux États membres et a fait l'objet de discussions, y compris en ce qui concerne le manque d'accès à des données significatives. En janvier 2019, les services de la Commission ont adressé une demande d'avis à l'Autorité bancaire européenne afin de recueillir et d'analyser les données des banques sur les taux de recouvrement et la vitesse de recouvrement dans les différents pays et territoires. Cette analyse devrait être étayée par des données qualitatives sur les caractéristiques essentielles des régimes nationaux de recouvrement et d'insolvabilité. Les services de la Commission ont demandé aux États membres de fournir ces données qualitatives.

3.4. UN PLAN TECHNIQUE DETAILLE POUR LES SOCIETES NATIONALES DE GESTION DE PORTEFEUILLE

Dans le cadre de son paquet «PNP», la Commission a fourni aux États membres un plan détaillé pour la création de sociétés nationales de gestion de portefeuille (SGP). Ce document fournit des orientations pratiques et non contraignantes sur la manière dont les États membres peuvent établir, s'ils le souhaitent, des SGP nationales, dans le plein respect de la législation de l'UE. Il s'appuie autant que possible sur les meilleures pratiques tirées des expériences passées dans les États membres. Le plan détaillé développe certains principes essentiels, 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. À l'évidence, il pourrait être nécessaire d'adapter en tant que de besoin certaines des suggestions de ce plan détaillé en fonction des particularités de chaque pays.

La Commission prend note du fait que, depuis la publication de ce plan détaillé, aucun État membre n'a encore lancé la mise en place d'une SGP au niveau national selon les modalités qui y sont décrites. Néanmoins, des discussions informelles avec certains États membres ont révélé qu'ils étudiaient sérieusement la possibilité de créer de telles entités. En tout état de cause, il est impératif de garder à l'esprit que le succès d'une SGP nécessite que celle-ci soit soutenue par 1) un cadre juridique et administratif adapté, facilitant par exemple le recouvrement de dettes et l'accès aux garanties; et 2) des politiques macrofinancières saines soutenant la reprise économique. En outre, il importe de rappeler que le plan détaillé précise la forme que peuvent prendre les SGP comportant un élément d'aide d'État (qui doivent être considérées comme une solution exceptionnelle¹⁸), dans le plein respect du cadre juridique

¹⁸ 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 donc pas être vue comme la solution par défaut. À cet égard, le plan

de l'Union, et notamment de la directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances, du règlement instituant le mécanisme de résolution unique et des règles en matière d'aides d'État.

3.5. PLATEFORMES EUROPEENNES DE TRANSACTION POUR LES PNP

Le plan d'action du Conseil invitait également la Banque centrale européenne (BCE), l'Autorité bancaire européenne (ABE) et la Commission à envisager la création de plateformes de transaction pour les PNP afin de stimuler le développement de marchés secondaires. Fin novembre 2018, un document de travail des services de la Commission sur la mise en place éventuelle de telles plateformes, élaboré conjointement avec le personnel de la BCE et de l'ABE, a été publié. Il décrit comment ce type d'infrastructure pourrait fonctionner dans la pratique.

Les plateformes européennes de transaction pour les PNP seraient des marchés électroniques sur lesquels les détenteurs de PNP - banques et créanciers non bancaires - et les investisseurs intéressés pourraient échanger des informations sur des portefeuilles de PNP et effectuer des transactions sur ces derniers¹⁹. De telles plateformes pourraient permettre de pallier à plusieurs sources actuelles de défaillance du marché qui affectent le marché secondaire des PNP, parmi lesquelles l'asymétrie d'information entre vendeurs et acheteurs et le niveau élevé des coûts de transaction. En conséquence, elles pourraient faciliter l'accès des investisseurs aux marchés des PNP et aider les banques à vendre davantage de ces prêts, ce qui leur permettrait de s'en défaire et d'assainir leur bilan plus rapidement, en bénéficiant de prix de vente plus élevés que ce qui est actuellement possible. Ce type de plateformes faciliterait la gestion des stocks actuels de PNP et constituerait pour l'avenir un moyen efficace de se défaire de prêts au fur et à mesure qu'ils se révéleront non performants. En ce sens, elles pourraient constituer un investissement d'infrastructure important, et néanmoins peu coûteux, pour prévenir une nouvelle accumulation d'encours massifs de PNP au bilan des établissements de crédit.

Dans le prolongement du document de travail de ses services, la Commission a organisé, le 15 janvier, une table ronde avec les parties prenantes du secteur, l'ABE et la BCE afin de lancer les travaux visant à mettre en place des plateformes paneuropéennes pour les PNP. Cette réunion a permis un échange utile d'informations et de vues avec les parties prenantes et entre ces dernières. Pour avancer dans la mise en place de ces plateformes, il faut que les parties prenantes du secteur privé se mettent d'accord sur les modalités concrètes de mise au point et de publication de normes sectorielles pour ces plateformes. Dans cette optique, la Commission, en collaboration avec la BCE et l'ABE, continue de jouer un rôle clé en facilitant la réalisation de progrès concrets en vue de l'émergence de ces plateformes paneuropéennes pour les PNP. La prochaine étape consistera pour la Commission à organiser une deuxième table ronde avec les parties prenantes.

détaillé décrit également 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.

¹⁹ Dans la mesure où les plateformes traitent des données à caractère personnel, elles devront se conformer pleinement au règlement général sur la protection des données (RGPD). En particulier, il faudra que leur conception et leur fonctionnement soient précisés en détail afin de garantir le respect intégral du RGPD.

4. CONCLUSIONS

Comme le montre clairement le présent rapport d'étape, la réduction des risques dans le secteur bancaire de l'UE se poursuit au rythme soutenu enregistré ces dernières années. Cette réduction concerne l'essentiel des risques et s'effectue de façon plus uniforme dans l'ensemble de l'Union, grâce à la croissance économique et aux politiques pertinentes mises en place. Le présent rapport d'étape constitue dès lors une contribution importante pour le Conseil européen de juin.

Comme cela a été exposé dans le présent rapport d'étape, la tendance à la baisse des PNP se poursuit dans l'Union. La vigueur de ce mouvement de baisse devrait encourager l'Union et ses États membres à poursuivre leurs efforts collectifs afin de s'attaquer de manière convaincante au stock restant de PNP et d'empêcher de futures accumulations de ces derniers. Dans certains États membres en particulier, les ratios de PNP demeurent un problème auquel il convient de rester attentif.

Toutes les mesures du plan d'action approuvé par le Conseil en juillet 2017 ont été prises ou sont en cours d'application. La Commission invite toutes les parties prenantes, tant au niveau national qu'europpéen, à finaliser sans délai les actions en cours restantes.

En particulier, la Commission invite le Parlement européen et le Conseil à s'entendre rapidement sur tous les éléments du train complet de mesures législatives proposé en mars 2018 pour résoudre le problème des PNP. Ce train de mesures, conjugué aux avancées significatives réalisées dans la réduction des PNP, en coopération avec l'ABE, la BCE et le Comité européen du risque systémique, est indispensable pour soutenir les travaux collectifs en cours visant à réduire les risques encore présents dans le secteur bancaire européen, et faciliterait, en particulier l'achèvement de l'union bancaire.