



Bruxelles, le 18.1.2018
COM(2018) 37 final

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

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

{SWD(2018) 33 final}

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

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

1. TRAITEMENT DES PRÊTS NON PERFORMANTS DANS LE CADRE DE L'ACTION MENÉE POUR RÉDUIRE LES RISQUES DANS LE SECTEUR FINANCIER

Le cadre réglementaire des banques a profondément changé à la suite de la crise financière. L'Union européenne a ouvert la voie à cette évolution en mettant en œuvre des réformes adoptées au niveau mondial, dans le cadre du G20 et du comité de Bâle, en vue de renforcer la stabilité financière, de réduire les risques dans le secteur bancaire et d'éviter aux contribuables d'avoir à supporter une partie des coûts liés aux défaillances bancaires.

Outre l'introduction, pour les banques, d'exigences nettement plus strictes en matière de fonds propres et de liquidité, ainsi que de l'obligation de détenir suffisamment de fonds propres pouvant servir au renflouement interne dans le cadre d'une procédure de résolution, les dispositifs institutionnels de surveillance et de résolution des banques dans l'Union, et notamment dans 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 unique¹. Grâce à ces mesures, le secteur bancaire de l'UE se porte bien mieux que les années précédentes. Depuis 2014, les banques de la zone euro ont accru leurs fonds propres de 234 milliards d'euros, et leurs actifs liquides de 813 milliards d'euros. Au cours des dernières années, elles ont réduit leurs avoirs en titres de dette publique (de 17 % entre 2015 et 2017) et ont ainsi également réduit leur lien financier avec les émetteurs souverains. En novembre 2016, la Commission a proposé de nouvelles mesures de réduction des risques, parmi lesquelles une modification de la directive et du règlement sur les exigences de fonds propres² et une proposition en matière d'insolvabilité, de restructuration et de seconde chance concernant les entreprises³. La Commission a également placé la poursuite des travaux relatifs à l'union des marchés des capitaux (UMC) au premier rang de ses priorités.

¹ 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 ce système.

² Les propositions de la Commission imposeront aux banques l'obligation de constituer des coussins de passifs pouvant, si nécessaire, être utilisés à des fins de renflouement, en mettant en œuvre la norme de capacité totale d'absorption des pertes du Conseil de stabilité financière et en l'intégrant dans les règles existantes relatives à l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles, ainsi qu'en prévoyant des règles harmonisées sur le rang qu'occupent dans la hiérarchie des créanciers des banques les instruments de dette admissibles aux coussins constitués par la norme de capacité totale d'absorption des pertes et l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles. Les propositions de la Commission prévoient également des règles harmonisées concernant l'utilisation d'outils de moratoire par les autorités de surveillance et de résolution pour stabiliser les banques, qui, comme l'a montré l'expérience récente, sont tout aussi importants. Enfin, les mesures bancaires proposent de mettre en œuvre plusieurs normes internationales, et notamment d'introduire un ratio de levier et un ratio de financement net stable.

³ COM/2016/0723 final - 2016/0359 (COD).

Certaines banques et certains États membres ont commencé à réduire leurs encours élevés de prêts non performants (PNP). Le ratio moyen de ces prêts a diminué d'un tiers depuis 2014 et est en baisse constante. Les performances à court et à long terme d'une banque peuvent être affectées de deux manières principales par un encours élevé de PNP. D'une part, les prêts non performants exigent des niveaux de provisionnement plus élevés. Ces provisions pèsent sur la rentabilité des banques ainsi que sur le niveau de leurs fonds propres réglementaires. Dans les cas les plus graves, la nécessaire comptabilisation des PNP peut remettre en question la viabilité de la banque, avec les conséquences que cela peut avoir pour la stabilité financière. D'autre part, les prêts non performants mobilisent une partie importante des ressources humaines et financières d'une banque. Tout cela réduit la capacité de prêt des banques, notamment aux petites et moyennes entreprises, lesquelles dépendent beaucoup plus que les grandes entreprises du crédit bancaire, et nuit par conséquent à la croissance économique et à la création d'emplois. Pour ces raisons, la Commission insiste depuis longtemps sur la nécessité impérieuse de prendre les mesures nécessaires pour remédier aux risques liés aux PNP.

Il est indispensable, pour parachever l'union bancaire, de s'attaquer aux niveaux élevés des prêts non performants ainsi qu'à leur éventuelle future accumulation et, pour favoriser le bon fonctionnement de l'Union des marchés des capitaux, de développer un marché secondaire des PNP. Ces divers éléments constituent une priorité absolue du programme de l'UE visant à approfondir l'Union économique et monétaire (UEM), comme l'indique le document de réflexion de la Commission de mai 2017⁴. De plus, 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 avec le secteur public. Le train de mesures sur l'UEM présenté par la Commission le 6 décembre 2017 contient une feuille de route et des propositions concrètes pour l'approfondissement de l'Union économique et monétaire européenne, qui s'inscrit dans le cadre de la vision d'une Union plus unie, plus forte et plus démocratique⁵.

La responsabilité de s'attaquer aux ratios élevés de prêts non performants incombe d'abord et avant tout aux banques et aux États membres concernés. La Commission l'a constamment rappelé aux pays concernés dans le cadre du Semestre européen. Toutefois, étant donné l'interdépendance du système bancaire de l'UE en général et de la zone euro en particulier, la réduction des ratios actuels de PNP et la nécessité d'empêcher une nouvelle accumulation de ces prêts revêtent aussi clairement une dimension européenne. Plus particulièrement, les ratios élevés de PNP de certains États membres ont des effets importants 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 degré élevé de convergence autour de la nécessité de poursuivre et d'étendre les actions 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». Ce plan d'action appelle les différentes institutions – dont la Commission – à prendre des mesures appropriées pour continuer à s'attaquer aux problèmes posés par les ratios élevés de PNP en Europe. Le Conseil est également convenu, dans ses conclusions, de revenir régulièrement sur cette question, dans un premier temps après six mois, afin de faire

⁴ COM(2017) 291.

⁵ COM(2017) 821.

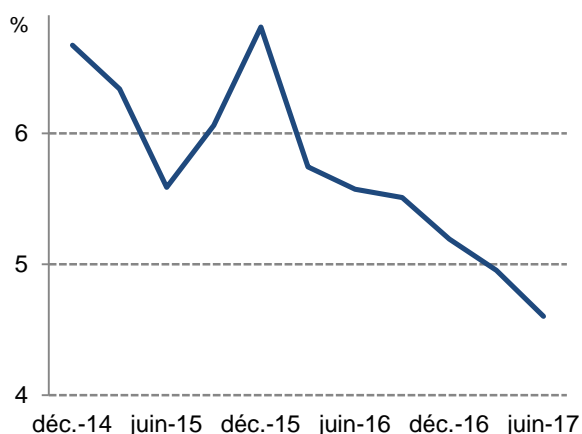
le point sur l'évolution des prêts non performants dans l'Union sur la base d'un bilan dressé par la Commission. La présente communication, accompagnée du document de travail des services de la Commission, constitue le premier rapport d'étape relatif à la mise en œuvre de ce plan d'action. Le document de travail comprend des contributions d'autres parties prenantes de l'UE, qui ont également été invitées par le Conseil, conjointement avec la Commission, à prendre des mesures pour soutenir et accélérer le règlement du problème des prêts non performants dans l'Union.

2. ÉVOLUTION RÉCENTE DES PRÊTS NON PERFORMANTS

Comme mentionné plus haut, l'amélioration générale du niveau des prêts non performants constatée ces dernières années s'est poursuivie en 2017. La qualité des portefeuilles de prêts des banques s'est encore améliorée. Les derniers chiffres confirment la tendance à la baisse du ratio de PNP, qui est descendu à 4,6 % (T2 2017), en recul d'environ 1 point de pourcentage en glissement annuel (voir figure 1), et a ainsi atteint son plus bas niveau depuis le quatrième trimestre 2014. Le taux de provisionnement⁶ a en outre augmenté pour s'établir à 50,8 % (T2 2017).

Graphique 1: Prêts non performants dans l'UE

Prêts et avances non performants bruts totaux UE, en % des prêts et avances bruts totaux, valeurs à fin de trimestre



Source: Banque centrale européenne

Le ratio de PNP a diminué dernièrement dans presque tous les États membres, la situation variant néanmoins sensiblement selon les pays. Il reste élevé dans plusieurs d'entre eux (9 États membres affichaient un ratio supérieur à 10 % à la fin du deuxième trimestre de 2017), alors qu'il est très bas dans d'autres (10 États membres ont un ratio inférieur à 3 %). Son évolution ainsi que les politiques adoptées dans une sélection de pays où il est élevé sont présentées en détail dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne la présente communication.

Des progrès encourageants dans la réduction des ratios de PNP ont été mis en évidence dans ces États membres, grâce à l'effet combiné des politiques mises en place et de la croissance économique. Les PNP demeurent cependant une menace pour la croissance économique et

⁶ Source: BCE. En l'absence de données disponibles sur les provisions pour les prêts, le taux de provisionnement pour l'UE a été calculé en prenant en considération les dépréciations et les prêts non performants pour l'ensemble des instruments de dette (prêts et titres de créance).

la stabilité financière. Leur volume total dans l'ensemble de l'UE, qui s'élève à 950 milliards d'EUR, se situe encore à un niveau nettement supérieur à celui d'avant la crise⁷. Des obstacles structurels continuent d'empêcher l'encours des PNP de baisser plus rapidement. Entre autres facteurs, l'activité sur les marchés secondaires des prêts non performants n'est pas encore suffisante pour contribuer de manière significative aux 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 sont encore trop lentes et imprévisibles dans certains cas.

3. VERS UN ENSEMBLE COMPLET DE MESURES POUR REMÉDIER AU PROBLÈME DES PRÊTS NON PERFORMANTS

Depuis le début de la crise financière en 2008-2009, la Commission a accordé beaucoup d'attention à la résolution du problème des prêts non performants. Pour les banques, dont la viabilité était menacée par des ratios élevés de PNP, la Commission a aidé les États membres à mettre en place des mesures ad hoc et systémiques afin de réduire les encours de PNP (parfois dans le cadre d'un programme d'assistance financière) au moyen de solutions compatibles avec les règles en matière d'aides d'État, telles que des mesures spécifiques pour les actifs dépréciés des banques, des structures de défaisance et/ou des structures compatibles avec le marché, visant à réduire de manière substantielle l'encours de prêts non performants présents dans le secteur bancaire. De cette manière, elle a incité les banques à gérer et réduire leurs PNP à travers des mécanismes de marché et a ainsi protégé les contribuables contre le risque d'en supporter les coûts, grâce à une répartition des charges adéquate et à une profonde restructuration. La nécessité d'agir avec détermination pour remédier aux ratios élevés de PNP a aussi été soulignée dans les recommandations adressées dans le cadre du Semestre européen aux États membres concernés. La Banque centrale européenne, dans l'exercice de sa fonction de surveillance (mécanisme de surveillance unique), les autorités nationales compétentes et l'Autorité bancaire européenne ont également joué un rôle important dans l'amélioration de la surveillance et de la déclaration des PNP en Europe, tandis que la Banque centrale européenne a contribué de manière essentielle à préserver la stabilité financière dans l'Union.

À l'avenir, il faut conserver cette approche globale du problème des ratios élevés de PNP, qu'il convient d'axer, comme le préconise le plan d'action du Conseil, sur différentes mesures stratégiques complémentaires dans quatre domaines: i) les mesures de surveillance, ii) la réforme des cadres 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 du système bancaire. Les mesures dans ces domaines devraient être adoptées au niveau national et, s'il y a lieu, au niveau de l'Union.

Pour sa part, la Commission réitère son engagement à réaliser, parmi les éléments du plan d'action PNP, ceux dont la responsabilité directe lui incombe. Dans sa communication d'octobre 2017 sur l'achèvement de l'union bancaire, la Commission a annoncé qu'elle adopterait, d'ici au printemps 2018, un ensemble complet de mesures destinées à résoudre le

⁷ Source: BCE.

problème des ratios élevés de PNP.⁸ L'adoption, pour le printemps 2018, de ce paquet de mesures (dont 3 propositions législatives⁹) est en bonne voie, des progrès importants ayant déjà été accomplis.

Les mesures constituant le paquet sont les suivantes:

- un plan détaillé sur la manière dont les sociétés nationales de gestion de portefeuille (SGP) peuvent être créées dans le respect des règles existantes de l'UE régissant les aides d'État et le secteur bancaire, en s'inspirant des bonnes pratiques tirées des expériences passées dans les États membres; Outre l'élaboration du plan relatif aux SGP nationales, la Commission prévoit de continuer d'examiner, le cas échéant, d'autres mesures de sauvetage des actifs dépréciés proposées comme alternatives aux SGP centralisées, dans le plein respect 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 régissant les aides d'État.
- des mesures visant à développer davantage les marchés secondaires des prêts non performants, dans le but, en particulier, de supprimer les contraintes superflues qui pèsent sur la gestion des prêts par les tiers et le transfert de prêts;
- des mesures visant à renforcer la protection des créanciers privilégiés en leur permettant de recourir à des méthodes plus efficaces de récupération de la valeur des prêts garantis, à travers une procédure extrajudiciaire accélérée d'exécution des sûretés (*Accelerated Extrajudicial Collateral Enforcement*). Il s'agit d'un mécanisme accéléré et efficace d'exécution extrajudiciaire qui permet aux prêteurs privilégiés de recouvrer la valeur des sûretés fournies uniquement par des sociétés et des entrepreneurs pour garantir des prêts¹⁰;
- la mise en place de dispositifs de soutien réglementaire de type prudentiel pour prévenir le risque de sous-provisionnement des PNP. Ces dispositifs, ciblant les prêts nouvellement émis qui s'avèrent non performants, consisteraient en un niveau minimal de provisions et de déductions des fonds propres que les banques seraient tenues d'effectuer pour couvrir les pertes subies et attendues. Dans ce contexte, la Commission envisagera également d'instaurer une définition commune des expositions non performantes (ENP), conforme à celle déjà utilisée aux fins des déclarations de l'information prudentielle;
- une solution pour favoriser la transparence en matière de PNP en Europe en améliorant la disponibilité et la comparabilité des données concernant ces prêts et en soutenant

⁸ COM(2017) 592

⁹ La Commission a consulté les parties prenantes au sujet des trois initiatives législatives envisagées.

¹⁰ Les travaux menés dans ce domaine dépendront des résultats de l'analyse d'impact et leur cohérence et leur complémentarité par rapport à la proposition de directive de la Commission de novembre 2016 relative à la restructuration, à la seconde chance et à l'efficacité des procédures d'insolvabilité seront assurées. Ils ne devraient, par ailleurs, pas nécessiter l'harmonisation des dispositions actuelles en matière d'insolvabilité.

éventuellement la création par les acteurs du marché de plateformes d'information ou de registres de crédit pour les PNP¹¹.

En plus de cet ensemble de mesures, comme il a été mentionné plus haut, la Commission a présenté en novembre 2016, dans le cadre de ses travaux sur l'union des marchés des capitaux, une proposition de directive sur la restructuration, la seconde chance et l'efficacité des procédures d'insolvabilité¹². Les éléments essentiels de cette proposition, notamment l'existence de procédures de restructuration permettant aux entreprises viables confrontées à des difficultés financières d'éviter l'insolvabilité ainsi que les mesures visant à rendre plus efficaces les procédures en matière de restructuration et d'insolvabilité, contribueraient à réduire le volume des PNP et à empêcher leur accumulation à l'avenir. Après l'examen approfondi de cette proposition importante par le Conseil «Justice et affaires intérieures» et le récent échange de vues du Conseil ECOFIN à son sujet, la Commission appelle le Parlement européen et le Conseil à progresser rapidement sur ce dossier. La Commission a également clarifié, dans le rapport sur le mécanisme de surveillance unique qui accompagnait sa communication d'octobre 2017, l'interprétation des articles pertinents de la directive sur les exigences de fonds propres (CRD) et du règlement sur le mécanisme de surveillance unique. La Commission a confirmé que les pouvoirs de surveillance qui y sont inscrits permettaient aux autorités compétentes d'influencer la politique de provisionnement d'une banque en ce qui concerne les PNP, dans les limites du référentiel comptable applicable, et d'appliquer des ajustements spécifiques lorsque cela s'avérait nécessaire à des fins prudentielles¹³.

Dans le document de travail qui accompagne la présente communication, les services de la Commission présentent une synthèse détaillée des progrès accomplis dans la mise en œuvre globale de l'ensemble du plan d'action du Conseil, comprenant les mesures relevant de la responsabilité de la Commission et celles sous la responsabilité d'autres institutions et agences.

Dans l'ensemble, les progrès accomplis jusqu'à présent sur tous les fronts sont encourageants. Il faut que tous les acteurs concernés poursuivent ces efforts afin que toutes les mesures envisagées dans le plan d'action puissent être réalisées, de manière à parvenir à une solution durable pour les PNP dans l'ensemble de l'Union.

4. CONCLUSIONS

Parallèlement aux progrès globalement significatifs en matière de réduction des risques dans le secteur bancaire de l'UE, les ratios de prêts non performants continuent de baisser dans

¹¹ En outre, étant donné que la gestion des prêts non performants profiterait de cadres plus efficaces et plus prévisibles en matière d'insolvabilité et de recouvrement de prêts, la Commission procède aussi à une évaluation comparative des régimes de recouvrement des prêts afin de dresser un tableau fiable des retards et des récupérations de valeur auxquels sont confrontées les banques en cas de défaut de l'emprunteur, et elle invite les États membres et les autorités de surveillance à collaborer étroitement au développement d'une méthode d'évaluation comparative fiable et efficace. 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, ce qui serait essentiel pour démontrer l'efficacité du cadre réglementaire dans les États membres en ce qui concerne les débiteurs insolubles.

¹² COM/2016/0723 final - 2016/0359 (COD).

¹³ COM(2017) 591.

l'Union. Malgré cette évolution positive, leur niveau élevé demeure un problème important pour plusieurs États membres et pour l'Union dans son ensemble. Le plan d'action approuvé par le Conseil en juillet 2017 a constitué une avancée majeure dans la résolution de ce problème. Cette première évaluation de sa mise en œuvre met en évidence des progrès importants.

Il est nécessaire que la mise en œuvre du plan d'action 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. Tandis que les efforts doivent continuer à un rythme soutenu au niveau des diverses banques et des divers États membres concernés, il faut, au niveau de l'UE, que se poursuive l'action concertée de la Commission et des autres institutions de l'UE, y compris la Banque centrale européenne. La Commission présentera un ensemble de mesures spécifiques au printemps 2018, dont plusieurs propositions législatives visant à faciliter la gestion des PNP par les banques et à éviter l'accumulation de nouveaux PNP à l'avenir.

La Commission continuera de suivre cette question de près et présentera un nouveau rapport en mars 2018 au plus tard.