



Bruxelles, le 28.11.2018  
COM(2018) 766 final

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

**Troisième 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**

{SWD(2018) 472 final}

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

**Troisième 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**

Dans le contexte économique et financier actuel, l'Union européenne devrait saisir l'occasion de renforcer l'Union économique et monétaire. Conformément à la feuille de route présentée par la Commission le 6 décembre 2017 en vue de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire<sup>1</sup>, et dans la droite ligne du programme des dirigeants<sup>2</sup>, l'un des principaux objectifs stratégiques de l'Union reste l'achèvement de l'union bancaire. L'achèvement de l'union bancaire renforcera encore la confiance dans le secteur bancaire, et plus largement, dans l'Union économique et monétaire. Cela renforcera la résilience de l'Union économique et monétaire face aux chocs négatifs, en facilitant le partage transfrontière des risques avec le secteur privé.

La présente communication constitue une contribution au Conseil européen et au sommet de la zone euro dans une configuration ouverte à 27 États membres de l'UE prévu en décembre, qui examinera les progrès accomplis dans le renforcement du mécanisme européen de stabilité et l'achèvement de l'union bancaire, y compris de nouvelles mesures en vue de la mise en place d'un système européen d'assurance des dépôts, conformément à la déclaration du sommet de la zone euro qui s'est tenu en juin dans une configuration ouverte. Ces progrès devraient être accomplis parallèlement aux progrès réalisés dans la réduction des risques.

Comme la Commission l'a souligné dans sa communication du 11 octobre 2017<sup>3</sup>, il est indispensable, pour achever l'union bancaire, d'encourager parallèlement la réduction et le partage des risques, sur la base de la feuille de route adoptée par le Conseil en juin 2016<sup>4</sup>. La réduction et le partage des risques se complètent et se renforcent mutuellement. Il convient donc de progresser de front dans ces différents domaines, et en particulier de trouver un accord sur le dispositif de soutien du Fonds de résolution unique et sur un système européen d'assurance des dépôts.

---

<sup>1</sup> COM(2017) 821.

<sup>2</sup> [https://www.consilium.europa.eu/media/21580/leadersagenda\\_fr02.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/21580/leadersagenda_fr02.pdf).

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/171011-communication-banking-union\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/171011-communication-banking-union_en).

<sup>4</sup> <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/06/17/conclusions-on-banking-union/>.

L'un des domaines clés pour réduire les risques dans le secteur bancaire européen est la réduction des prêts non performants (PNP). 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 ratios élevés de PNP restent un problème majeur, en particulier pour certains États membres. Les performances d'une banque peuvent être affectées par un encours élevé de PNP. Premièrement, les PNP génèrent moins de revenus pour une banque que les prêts performants et réduisent donc sa rentabilité, outre qu'ils sont susceptibles d'entraîner des pertes qui réduisent son capital. Deuxièmement, 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. Ces répercussions négatives sur l'offre de crédit, en réduisant également la capacité d'investissement des entreprises, ont à leur tour un effet tangible sur l'économie réelle.

Afin de réduire le niveau élevé de l'encours de PNP, l'Union a adopté un ensemble complet de mesures décrites dans le «Plan d'action pour la lutte contre les prêts non performants en Europe»<sup>5</sup>, actuellement en cours de mise en œuvre. En réponse à ce besoin, 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 afin de réduire davantage les 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 constitue le troisième rapport d'étape de la Commission sur les progrès accomplis dans ce domaine, en réponse aux attentes du Conseil. Il complète le rapport sur les progrès réalisés dans l'union des marchés des capitaux, également adopté ce jour.

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

Au cours de la dernière décennie, l'Union et ses États membres ont déployé des efforts considérables pour réduire les risques dans le secteur bancaire<sup>6</sup>. Les mesures 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, et ont considérablement amélioré la gouvernance et la surveillance du secteur bancaire, ainsi que la résolvabilité des banques. Le ratio moyen de fonds propres de catégorie 1<sup>7</sup> des banques de la zone euro relevant directement du mécanisme de surveillance unique a augmenté, passant de 14,18 % au deuxième trimestre de 2017 à 14,67 % au deuxième trimestre de 2018. Cette amélioration

---

<sup>5</sup> <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/07/11/conclusions-non-performing-loans/>.

<sup>6</sup> 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](https://www.consilium.europa.eu/media/37029/joint-risk-reduction-monitoring-report-to-eg_november-2018.pdf).

<sup>7</sup> 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.

de leur niveau de fonds propres se traduit aussi par une augmentation du ratio de levier. Le ratio de levier moyen<sup>8</sup> a encore augmenté, passant de 5,08 % au deuxième trimestre de 2017 à 5,14 % au deuxième trimestre de 2018. Les banques de la zone euro ont aussi maintenu leur résilience face aux chocs de liquidité: le ratio de couverture des besoins de liquidité est en effet resté stable, à 140,92 % au deuxième trimestre de 2018, contre 142,79 % au deuxième trimestre de 2017. Toutes ces évolutions confirment le bien-fondé des mesures de réduction des risques déterminées qui ont été prises dans la zone euro. En conséquence, les risques sont aujourd'hui traités de manière plus efficace et uniforme. Le récent test de résistance montre également que les efforts déployés par les banques pour consolider leur assise financière au cours des dernières années ont renforcé leur résilience et leur capacité de résistance aux chocs, soulignant ainsi la santé du système bancaire européen.

Comme cela est indiqué dans la communication de 2017 sur l'union bancaire<sup>9</sup> et confirmé par le deuxième rapport d'étape sur la réduction des PNP<sup>10</sup>, 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 novembre 2016, par exemple, la Commission a présenté un vaste train de mesures législatives relatives à la réduction des risques dans le secteur bancaire, 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 bancaire.<sup>11</sup> La Commission salue les progrès importants accomplis dans les trilogues entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur ce paquet, qui devraient ouvrir la voie à un accord avant la fin de l'année. En 2016, la Commission a également adopté une proposition de 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.<sup>12</sup> Des règles efficaces en matière de restructuration et d'insolvabilité sont en effet essentielles pour prévenir et réduire les PNP.

---

<sup>8</sup> C'est-à-dire le ratio de levier «fully loaded» (divisant les fonds propres de catégorie 1 par l'actif total des banques), 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.



<sup>9</sup> COM(2017) 592 du 11 octobre 2017.

<sup>10</sup> COM(2018) 133 du 14 mars 2018.

<sup>11</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3731\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_fr.htm).

<sup>12</sup> COM/2016/0723 - 2016/0359 (COD).

**Tableau 1: Réaliser la feuille de route sur l'achèvement de l'union bancaire**

<b>DESCRIPTION DE LA STRATÉGIE</b>		 <b>PARLEMENT EUROPEEN</b>	 <b>CONSEIL DES MINISTRES</b>
<b>1.</b>	<b>Système européen d'assurance des dépôts</b>	●	●
<b>2.</b>	<b>Réforme des exigences de fonds propres</b>	●	●
<b>3.</b>	<b>Capacité d'absorption des pertes et de recapitalisation (règ. et dir.)</b>	●	●
<b>4.</b>	<b>Dispositif de soutien commun</b>	●	●
<b>5.</b>	<b>Développement des marchés secondaires de PNP et récupération de valeur plus efficiente</b>	●	●
<b>6.</b>	<b>Couverture minimale des pertes sur les expositions non performantes</b>	●	●

● **ACCORD POSSIBLE SI ENGAGEMENT POLITIQUE FORT DE TOUTES LES INSTITUTIONS DE L'UNION**

● **ACCORD POUVANT ÊTRE OBTENU RAPIDEMENT SUIVANT LES PROCÉDURES NORMALES**

## **2. DERNIERS PROGRES CONCERNANT LES PRETS NON PERFORMANTS**

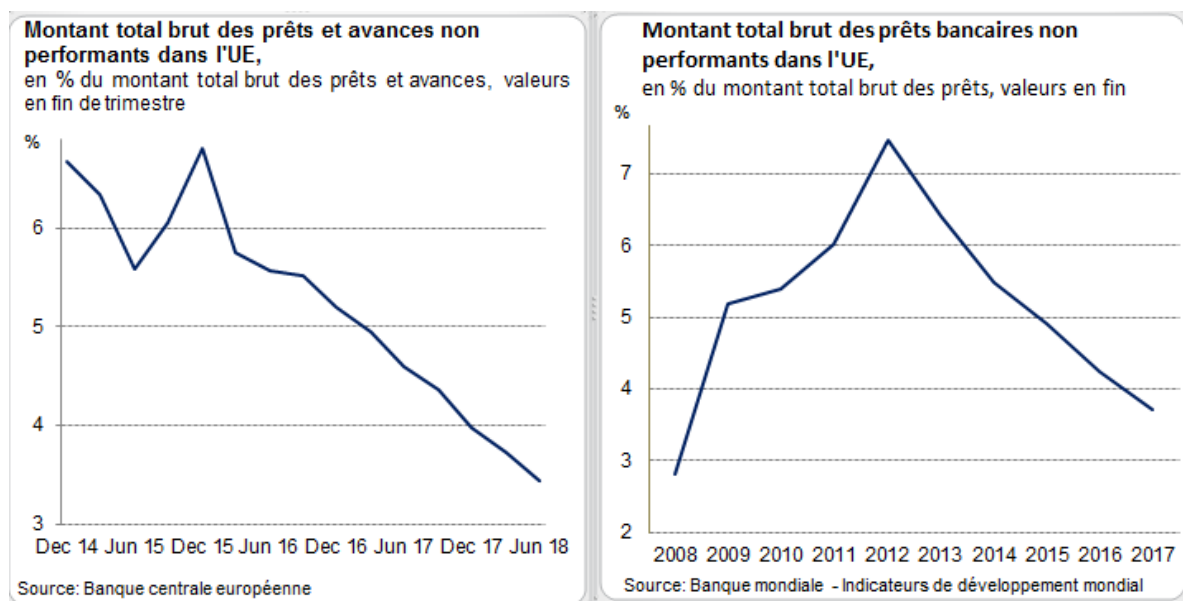
Les ratios de PNP ont continué à baisser au premier semestre de 2018, confirmant la tendance générale à l'amélioration des dernières années. Les derniers chiffres montrent que le ratio brut de PNP pour l'ensemble des banques de l'UE a encore diminué pour s'établir à 3,4 % (deuxième trimestre de 2018), soit une baisse de 1,2 point de pourcentage en glissement annuel (voir la figure 1). Le ratio de PNP des principaux établissements<sup>13</sup> a également diminué de près d'un point de pourcentage au cours de la même période, pour s'établir à 4,4 %. Ce ratio a donc poursuivi la tendance à la baisse amorcée au quatrième trimestre de 2014. D'autres sources de données sur la tendance de long terme montrent que le ratio de PNP se rapproche des niveaux d'avant la crise (voir la figure 2). Le taux de provisionnement<sup>14</sup> s'est également amélioré et a atteint 59 % (deuxième trimestre de 2018).

<sup>13</sup> À savoir les établissements de crédit qui font l'objet d'une surveillance directe de la Banque centrale européenne dans le cadre de ses fonctions de surveillance.

<sup>14</sup> 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 les 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



Le ratio des PNP a diminué 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 deuxième trimestre de 2018, douze États membres affichaient un ratio de PNP inférieur à 3 %, tandis que certains présentaient encore un ratio nettement plus élevé - trois États membres affichaient un ratio supérieur à 10 %. Même dans les États membres où le ratio de prêts non performants reste relativement élevé, dans la plupart des cas, des progrès encourageants et durables ont été enregistrés sous l'effet combiné de mesures politiques et de la croissance économique.

Cette réduction des PNP et des ratios de PNP a été facilitée par une action déterminée - de la part des responsables des banques et des responsables politiques - en particulier dans les États membres affichant des niveaux de PNP relativement élevés. La tendance, dans les États membres, est à la poursuite de l'amélioration des pratiques de gestion des risques (en particulier dans les banques vulnérables) et au renforcement du provisionnement des PNP, ce qui améliore le niveau de fonds propres des banques. Par exemple, en Espagne, suite à la résolution de Banco Popular en 2017, d'autres banques ont accéléré l'assainissement de leurs bilans. À Chypre, les PNP ont continué à baisser depuis la fin de 2015 et devraient diminuer encore plus fortement au second semestre de cette année, lorsqu'un important portefeuille de PNP sera retiré du système bancaire, grâce à un volume considérable de ventes de PNP. La poursuite de l'utilisation des dispositifs de titrisation des PNP favorise également la réduction de ces prêts. En Italie, le dispositif de titrisation assorti de garanties de l'État (dénommé *Garanzia Cartolarizzazione Sofferenze* ou GACS) a été introduit en 2016 et a été prorogé de six mois en septembre 2018. Plusieurs autres initiatives d'infrastructures de marché favorisent également la réduction des PNP. Par exemple, au Portugal, les initiatives visant à promouvoir la coordination entre créanciers (pour accélérer la restructuration du crédit ou les ventes de PNP) viennent compléter avec profit la combinaison des mesures prises dans ce domaine.

Globalement, l'environnement dans lequel les banques peuvent restructurer leurs PNP s'est considérablement amélioré depuis la crise. En conséquence, les banques ont pu s'appuyer sur le rétablissement de la stabilité du système financier, notamment grâce à un cadre

réglementaire amélioré et plus clair. Cette stabilité a permis aux banques d'accroître leur capacité interne à gérer et à résoudre la question des PNP. Dans de nombreux cas, les banques ont développé ces activités dans le cadre d'entités autonomes dédiées. Outre cette capacité, les banques ont également tiré parti de l'expansion des services de prêt externes disponibles, ce qui a favorisé l'externalisation croissante des activités de résolution des PNP. Le marché de la gestion des PNP a clairement progressé et s'est développé dans toute l'Europe.

Parallèlement aux améliorations apportées à la réglementation après la crise, les banques et les autres acteurs du marché ont ainsi acquis une connaissance et une expérience substantielles en matière de résolution des PNP. La croissance constante des ventes et de la titrisation des PNP a encouragé cette évolution importante vers un environnement de résolution des PNP plus mature. Pourtant, pour qu'une solution véritablement durable soit apportée au problème persistant des PNP en Europe, des efforts supplémentaires devraient être faits dans le cadre d'approches novatrices et collaboratives. Certaines sont déjà en train d'émerger sur le marché, alors que des partenariats globaux se dessinent entre différents acteurs du marché, par exemple entre des banques et des tiers gestionnaires spécialisés. Cela leur permet de plus en plus de partager des connaissances et des informations. De cette manière, les banques et les autres acteurs du marché peuvent progresser dans le cadre d'initiatives de numérisation et d'exploitation de plateformes (par exemple, pour la coordination des créanciers ou la constitution de référentiels de données). Ces avancées pourraient permettre de réduire les coûts de gestion des prêts non performants et faciliter leur transfert des banques vers des entreprises mieux équipées pour supporter la charge opérationnelle et financière correspondante. La poursuite de la spécialisation parmi les acteurs du marché améliorera encore l'efficacité de la gestion et de la résolution des prêts non performants reposant sur différentes catégories d'actifs.

Ces améliorations sont essentielles pour réduire efficacement l'encours actuel de PNP. Jusqu'à présent, les efforts se sont essentiellement concentrés sur les prêts non performants sécurisés par une garantie et, dans une moindre mesure, sur les PNP de détail non garantis. Une grande partie de l'exposition restante correspond à des PNP accordés aux grandes entreprises et aux petites et moyennes entreprises, notamment dans les États membres où les PNP résultent d'une récession économique plutôt que d'une crise des marchés immobiliers. En règle générale, les PNP associés aux grandes entreprises et aux petites et moyennes entreprises sont de nature plus hétérogène et peuvent souvent s'avérer plus complexes à gérer.

La gestion des PNP peut être considérée comme se trouvant à un point d'inflexion. D'une activité de crise, elle a progressivement évolué vers une approche plus structurelle et plus fonctionnelle. Les progrès commerciaux, technologiques et réglementaires sont en bonne voie, mais ils ont encore besoin d'être encouragés par des décisions politiques ciblées, tant au niveau national qu'au niveau européen. Ils pourraient alors servir de tremplins pour permettre au système de devenir une structure totalement durable capable de résoudre efficacement les encours actuels de PNP et de gérer - et donc d'empêcher - leur accumulation future.

**Tableau 2: Prêts non performants et provisions par État membre<sup>15</sup>**

	<b>PNP et avances bruts</b> (en % du total brut des prêts et avances)		<b>PNP du secteur privé*</b> (en % des prêts du secteur privé)		<b>Total des provisions pour pertes (prêts)**</b> (en % du total des prêts douteux et non)	
	2018Q2	2017Q2	2018Q2	2017Q2	2018Q2	2017Q2
Belgique	2.4	2.8	3.4	4.0	53.9	50.1
Bulgarie	9.2	12.1	14.5	19.2	64.2	54.8
République tchèque	2.2	2.9	4.1	5.3	65.2	53.1
Danemark	2.5	2.9	2.9	3.2	35.9	38.4
Allemagne	1.7	2.3	2.8	4.3	83.6	43.6
Estonie	1.8	2.0	2.3	2.5	38.7	44.6
Irlande	8.5	11.6	11.8	15.8	37.6	37.6
Grèce	44.9	46.9	48.4	50.6	52.2	49.2
Espagne	4.1	5.3	5.2	-	63.3	59.9
France	2.9	3.4	4.0	4.6	65.4	59.7
Croatie	8.7	11.7	13.3	16.5	72.9	68.8
Italie	10.0	12.2	12.9	15.9	59.3	52.9
Chypre	28.1	33.4	44.7	52.7	48.6	47.1
Lettonie	5.9	5.9	8.5	9.3	38.5	43.8
Lituanie	3.1	3.7	3.9	4.9	34.9	36.3
Luxembourg	0.6	0.7	1.8	1.8	49.8	51.6
Hongrie	6.7	10.4	9.2	15.3	76.5	66.3
Malte	3.2	3.7	-	6.7	50.0	41.8
Pays-Bas	2.0	2.3	2.7	3.0	35.0	38.3
Autriche	2.9	4.1	4.0	5.7	65.8	62.6
Pologne	7.0	6.6	7.5	7.2	67.7	58.0
Portugal	11.7	15.5	12.9	16.2	58.5	49.4
Roumanie	5.9	8.5	7.6	11.0	77.1	69.4
Slovénie	7.4	11.4	9.9	14.7	67.4	70.4
Slovaquie	3.8	4.1	4.2	4.7	84.6	68.9
Finlande	1.1	1.4	2.0	2.1	33.2	31.9
Suède	1.3	1.2	1.5	1.4	34.5	34.8
Royaume-Uni	1.3	1.6	2.3	2.5	48.3	40.6
<b>Union européenne</b>	<b>3.4</b>	<b>4.6</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>59.0</b>	<b>50.8</b>

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

<sup>15</sup> *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 (deuxième trimestre 2018) et l'Espagne (deuxième 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 deuxième 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).

Malgré ces progrès encourageants, les PNP demeurent une menace pour la croissance économique et la stabilité financière. Le volume total de PNP dans l'Union s'élève encore à 820 milliards d'euros.<sup>16</sup> Des obstacles structurels continuent d'empêcher un déclin plus rapide de l'encours de ces prêts. Parmi les autres éléments, les procédures de restructuration de dettes, d'insolvabilité et de recouvrement de dettes demeurent dans certains cas un obstacle important, car elles sont encore trop lentes et imprévisibles. L'activité sur les marchés secondaires des prêts non performants augmente dans certains États membres, soutenue par des actions politiques pertinentes (comme expliqué ci-dessus), mais elle n'est pas encore suffisante pour contribuer de manière substantielle aux efforts de réduction des PNP sur une base structurelle. Ceci dit, le développement du marché secondaire est encourageant, car il a poursuivi sa lancée dans plusieurs États membres, où les banques vendent d'importants portefeuilles. Les investisseurs montrent un intérêt croissant et le volume des transactions liées aux prêts non performants augmente.

### **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 prêts non performants 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. La présente section expose le bilan détaillé des différents éléments du plan d'action<sup>17</sup>. Le tableau 3 montre que d'importants progrès ont été accomplis vers la mise en œuvre complète du plan d'action.

---

<sup>16</sup> Source: Banque centrale européenne

<sup>17</sup> Ce bilan se fonde notamment sur les contributions de la Banque centrale européenne, du Comité européen du risque systémique et de l'Autorité bancaire européenne.

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

Num.	État d'avancement	Num.	État d'avancement
1	Interprétation des pouvoirs de surveillance actuels dans la législation de l'UE concernant le provisionnement des PNP	8	Améliorer l'information sur la base d'enregistrements des prêts ( <i>loan tapes</i> ) fournie par les banques
2	Prévenir le sous-provisionnement par des pratiques 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 d'actifs
4	Adopter des orientations au niveau de l'UE pour la gestion des expositions non performantes	11	Développer les marchés secondaires des 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

### ***1. Interprétation des pouvoirs de surveillance actuels dans la législation de l'UE en ce qui concerne le provisionnement des PNP***

La Commission a fourni l'interprétation demandée dans le rapport sur le mécanisme de surveillance unique publié le 11 octobre 2017. Il a été précisé que la législation de l'Union, en particulier l'article 16, paragraphe 2, point d), du règlement MSU<sup>18</sup> et l'article 104, paragraphe 1, point d) de la CRD IV<sup>19</sup>, conférait aux autorités de surveillance le pouvoir d'agir sur la politique de provisionnement d'une banque en ce qui concerne les prêts non performants dans les limites du référentiel comptable applicable, et d'appliquer les ajustements nécessaires aux fonds propres (déductions et traitements similaires) au cas par cas.

### ***2. Prévenir le risque de sous-provisionnement par des pratiques de provisionnement automatique assorti d'échéances***

Dans le cadre de son ensemble de propositions sur les PNP présentées en mars 2018, la Commission a proposé un règlement modifiant le règlement sur les exigences de fonds

<sup>18</sup> Règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil (règlement sur le mécanisme de surveillance unique - Règlement MSU).

<sup>19</sup> Directive 2013/36/UE (directive sur les exigences de fonds propres IV – CRD IV).

propres en introduisant des niveaux de couverture minimaux communs pour les prêts nouvellement émis qui se révèlent ensuite non performants. Dans l'hypothèse où une banque n'atteindrait pas le seuil minimal applicable, des déductions s'appliqueraient sur ses fonds propres. Cette proposition est actuellement examinée par le Conseil et le Parlement européen. Le Conseil a arrêté sa position de négociation et la Commission invite le Parlement à faire de même afin qu'un accord final puisse être trouvé avant la fin de la législature actuelle.

### ***3. Étendre les orientations du mécanisme de surveillance unique sur les PNP aux petites banques (ne faisant pas l'objet d'une surveillance directe)***

Dans l'exercice de sa fonction de surveillance, la Banque centrale européenne a étroitement collaboré avec l'Autorité bancaire européenne pour finaliser les orientations récemment publiées sur la gestion des expositions non performantes (voir le point 4 ci-dessous). Ces orientations devraient être appliquées par tous les établissements de crédit de l'Union. Les établissements d'importance systémique moindre devraient également appliquer ces orientations sur une base proportionnée, en coopération avec les autorités nationales compétentes.

### ***4. Adopter des orientations au niveau de l'Union concernant les expositions non performantes***

L'Autorité bancaire européenne a publié en octobre 2018 des *Orientations sur la gestion des expositions non performantes et des expositions renégociées (Guidelines on the management of non-performing and forborne exposures)* à l'intention des banques et des autorités de surveillance. Ces orientations portent sur la gestion efficace et efficiente et sur une réduction durable des PNP figurant encore au bilan des banques. L'enjeu de ces orientations est que les banques définissent des stratégies concernant les expositions non performantes, ainsi que des mécanismes de gouvernance et de fonctionnement appropriés. Ces stratégies et mécanismes font l'objet d'une évaluation prudentielle dans le cadre du processus de surveillance prudentielle et d'évaluation des risques (SREP). Ces orientations devraient s'appliquer à compter du 30 juin 2019.

### ***5. Nouvelles orientations sur l'octroi et le suivi des prêts par les banques et la gouvernance interne des banques***

L'Autorité bancaire européenne a élaboré un projet d'orientations sur l'octroi et le suivi des prêts. Ce projet d'orientations devrait couvrir la gouvernance interne des banques en matière de risque de crédit, l'évaluation de la solvabilité des emprunteurs<sup>20</sup>, l'évaluation des garanties et les activités de surveillance du risque de crédit des banques, couvrant différentes catégories d'actifs et contreparties. Compte tenu de l'ampleur du sujet et de son lien avec le cadre de protection des consommateurs, notamment l'évaluation de la solvabilité des emprunteurs potentiels, l'élaboration d'un ensemble complet d'orientations risque de prendre un certain temps. L'interaction potentielle avec les parties prenantes dans

---

<sup>20</sup> L'Autorité bancaire européenne devra tenir compte de l'évaluation de la directive sur le crédit à la consommation actuellement réalisée par la Commission, afin d'éviter toute interférence avec la disposition de cette directive relative à l'évaluation de la solvabilité des emprunteurs. L'évaluation de la directive sur le crédit à la consommation a été annoncée dans le programme de travail de la Commission pour 2019 (voir l'annexe II du document COM(2018) 800 final).

le domaine de la protection des consommateurs sur ce point pourrait retarder la publication du projet d'orientations. L'Autorité bancaire européenne prévoit d'examiner le projet de document de consultation concernant les orientations sur l'octroi et le suivi des prêts lors de la réunion de son conseil des autorités de surveillance début 2019, et de publier le document de consultation ultérieurement.

#### **6. *Élaborer des approches macroprudentielles pour prévenir l'accumulation de PNP à l'avenir***

Le Comité européen du risque systémique est sur le point de finaliser, d'ici la fin 2018, un rapport sur les approches macroprudentielles destinées à prévenir l'émergence de problèmes d'ampleur systémique en lien avec les prêts non performants. Ce rapport prend en outre dûment en considération les effets procycliques des mesures visant à réduire l'encours de prêts non performants et les répercussions potentielles sur la stabilité financière. Dans le même temps, le Comité scientifique consultatif du Comité a publié sa propre contribution sur le sujet en septembre 2018. Un aspect clé qui a été étudié est la rapidité et la forme optimales de résolution des PNP d'un point de vue systémique.

#### **7. *Obligations renforcées en matière d'information quant à la qualité des actifs et aux PNP, pour toutes les banques***

L'Autorité bancaire européenne a publié des *Orientations sur l'information concernant les expositions non performantes et les expositions renégociées*. L'objet de ces orientations est d'expliquer en quoi consistent le contenu commun et les formats harmonisés que doivent respecter les banques pour communiquer des informations concernant les expositions non performantes, les expositions renégociées et les actifs saisis<sup>21</sup>. Elles visent à aligner les aspects liés à l'information applicables à tous les établissements de l'Union avec ceux actuellement recommandés dans les orientations du mécanisme de surveillance unique destinées aux banques. L'Autorité bancaire européenne a mené une consultation publique et devrait publier la version définitive de ses orientations au quatrième trimestre de 2018. Ces orientations devraient s'appliquer à compter du 31 décembre 2019.

#### **8. *Améliorer la fourniture d'informations détaillées par les banques concernant leurs expositions de crédit dans le portefeuille bancaire***

Afin de renforcer l'infrastructure de données par une harmonisation et une standardisation des données concernant les PNP, l'Autorité bancaire européenne a publié, en décembre 2017, des modèles de suivi sur la base d'enregistrements (*loan tapes*) des prêts. Ces modèles standard pour les PNP ne font pas partie des déclarations prudentielles, mais les banques et les investisseurs sont encouragés à les utiliser dans leurs transactions commerciales<sup>22</sup>. Ces modèles comportent des informations sur les prêts, les contreparties liées aux prêts et les garanties fournies. Après publication de ces modèles, des tests supplémentaires ont été

---

<sup>21</sup> Elles élargissent le champ d'application des orientations de l'Autorité bancaire européenne relatives aux exigences de publication d'information au titre de la huitième partie du règlement sur les exigences de fonds propres («EBA GL2016 11») publiées en décembre 2016.

<sup>22</sup> Les modèles relatifs aux transactions sur PNP fournis par l'Autorité bancaire européenne pour différentes catégories d'actifs permettent d'établir des déclarations extrêmement détaillées pour chaque prêt et contiennent plus de 450 points de données utiles pour l'évaluation et l'exercice de la vigilance requise lors de telles transactions.

effectués avec les données actuelles au cours du premier semestre de 2018. L'utilisation des modèles par divers établissements et les contacts de l'Autorité bancaire européenne avec les parties prenantes ont fourni des informations supplémentaires, et l'Autorité a publié une version révisée en septembre 2018. Les contacts pris par l'Autorité avec le secteur ont confirmé que divers acteurs du marché utilisaient actuellement ces modèles pour leurs transactions.

#### ***9. Renforcer l'infrastructure de données en ce qui concerne les PNP et envisager de créer des plateformes de transaction pour les PNP***

Une plateforme de transaction pour les PNP à l'échelle de l'Union constituerait un marché électronique sur lequel les détenteurs de ces créances - banques et créanciers non bancaires - et les investisseurs intéressés pourraient échanger des informations et effectuer des transactions. Une telle plateforme pourrait pallier à plusieurs défaillances actuelles du marché qui affectent le marché secondaire de ces prêts, dont l'asymétrie d'information entre vendeurs et acheteurs et le niveau élevé des coûts de transaction. Elle pourrait ainsi aider les banques à vendre davantage de PNP, et pour un prix plus élevé qu'à l'heure actuelle, faciliter l'accès des investisseurs aux marchés de PNP et, en définitive, permettre aux banques d'écouler leurs PNP et de nettoyer leur bilan plus rapidement. Ce type de plateforme faciliterait la gestion des encours actuels de PNP et constituerait pour l'avenir un moyen efficient et pérenne de se défaire de prêts au fur et à mesure qu'ils se révéleront non performants. En ce sens, elle pourrait constituer un investissement d'infrastructure important, et néanmoins peu coûteux, pour prévenir une nouvelle accumulation d'encours massifs de PNP. Ce pourrait donc être un facteur essentiel de résolution durable du problème des PNP en Europe.

Le Conseil a invité la Banque centrale européenne, l'Autorité bancaire européenne et la Commission à envisager la création d'une plateforme de transaction pour les PNP afin de stimuler le développement des marchés secondaires. La présente communication s'accompagne donc d'un document de travail des services de la Commission sur l'éventuelle mise en place d'une telle plateforme de transaction, élaboré conjointement par la Commission, la Banque centrale européenne et l'Autorité bancaire européenne. Il décrit le point de vue des services de la Commission sur la manière dont les modalités d'un tel outil pourraient fonctionner dans la pratique.

La Commission a également invité ce jour les parties prenantes du secteur à une table ronde afin de lancer les travaux visant à mettre en place des plateformes pour les PNP à l'échelle de l'Union. La Commission demandera aux parties prenantes de se mettre d'accord, d'ici au printemps 2019, sur les modalités concrètes de mise au point et de publication de normes sectorielles pour ces plateformes. En coopération avec la Banque centrale européenne et l'Autorité bancaire européenne, la Commission continuera de jouer un rôle clé afin de faciliter l'adoption, par toutes les parties prenantes, des mesures nécessaires pour promouvoir l'émergence de plateformes destinées aux PNP à l'échelle de l'Union.

#### ***10. Élaborer un plan détaillé pour les sociétés nationales de gestion de portefeuille***

Dans le cadre du paquet sur les PNP de mars 2018, les services de la Commission ont publié un plan technique détaillé pour la création d'une société nationale de gestion de portefeuille, en étroite coopération avec la Banque centrale européenne, l'Autorité bancaire européenne et le Conseil de résolution unique. Ce plan détaillé non contraignant fournit aux États membres - qui le souhaitent - des orientations sur la restructuration de leurs banques en

créant des sociétés nationales de gestion de portefeuille (ou en prenant d'autres mesures concernant les PNP), s'ils le jugent utile, dans le strict respect des règles de l'UE relatives au secteur bancaire et aux aides d'État.

### ***11. Développer les marchés secondaires des PNP***

Toujours dans le cadre de son paquet sur les PNP de mars 2018, la Commission a proposé une directive sur les gestionnaires de crédits, les acheteurs de crédits et le recouvrement de garantie. L'un des objectifs de la proposition est de favoriser le développement des marchés secondaires des PNP, en harmonisant les exigences applicables et, ce faisant, en créant un marché unique pour la gestion de crédits et la cession de prêts bancaires à des tiers dans l'ensemble de l'Union. Cette proposition est actuellement examinée au Parlement et au Conseil. La Commission les appelle à finaliser ces négociations avant la fin de la présente législature.

### ***12. Évaluation comparative de l'efficacité des régimes nationaux de recouvrement des prêts (y compris en matière d'insolvabilité) du point de vue des créanciers bancaires***

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 collectives de recouvrement ou d'insolvabilité. L'objectif consiste à dresser un tableau fiable des retards et des taux de récupération de valeur enregistrés par les banques en cas de défaut de l'emprunteur. Ces résultats sont fortement influencés par la capacité judiciaire des États membres concernés. L'état d'avancement de cette évaluation comparative a été présenté aux États membres et examiné lors de réunions les 21 février et 20 juin 2018, y compris la question du manque d'accès à des données significatives.

### ***13. Mettre davantage l'accent sur les problèmes d'insolvabilité dans le cadre du Semestre européen***

Les questions relatives aux cadres nationaux en matière d'insolvabilité des entreprises sont un sujet abordé depuis longtemps dans le cadre du Semestre européen. Elles ont été analysées dans plusieurs rapports par pays, et plusieurs recommandations par pays ont été adoptées sur ce sujet particulier. Depuis 2013, des recommandations par pays sur les problèmes d'insolvabilité ont été formulées au cours de différentes années dans douze États membres, à savoir la Bulgarie, la Croatie, Chypre, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, Malte, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et l'Espagne. En 2018, des recommandations par pays sur l'insolvabilité ont été adoptées pour six États membres, à savoir: la Bulgarie, Chypre, l'Italie, la Lettonie, le Portugal et la Slovénie. Dans le cadre du Semestre européen actuel, les problèmes d'insolvabilité seront également analysés dans les rapports par pays pour 2019. En mai 2019, la Commission adressera au Conseil ses recommandations concernant les recommandations par pays.

### ***14. Analyser de manière plus approfondie la possibilité de renforcer la protection des créanciers privilégiés***

Dans le cadre de son paquet sur les PNP de mars 2018, la Commission a proposé une directive sur les gestionnaires de crédits, les acheteurs de crédits et le recouvrement de garantie. L'un des objectifs de cette proposition est de permettre une procédure extrajudiciaire accélérée de recouvrement de garantie lorsque les créanciers et les

emprunteurs en conviennent à l'avance (mais pas pour les prêts à la consommation). Cette proposition est actuellement examinée au Parlement européen et au Conseil. La Commission les appelle à finaliser ces négociations avant la fin de la présente législature.

#### 4. CONCLUSIONS

Comme le montre clairement le présent rapport d'étape, la réduction des risques dans le secteur bancaire de l'UE se poursuit à un rythme soutenu et des progrès significatifs sont réalisés. Le rapport d'étape constitue donc une contribution importante au Conseil européen et au sommet de la zone euro dans une configuration ouverte à 27 États membres de l'UE prévus en décembre, qui traiteront du renforcement du mécanisme européen de stabilité et de l'achèvement de l'union bancaire, et notamment de nouvelles mesures en vue de la mise en place d'un système européen d'assurance des dépôts. Il est désormais urgent de progresser sur ces questions et ces progrès devraient avoir lieu parallèlement aux progrès réalisés dans la réduction des risques.

Comme le montre clairement le présent rapport d'étape, les PNP continuent de diminuer dans l'Union. Cette forte tendance à la baisse est très encourageante, mais les ratios élevés de PNP restent un problème majeur dans certains États membres.

Le plan d'action approuvé par le Conseil en juillet 2017 a constitué une avancée majeure dans la résolution de ce problème. Des progrès substantiels ont été accomplis dans sa mise en œuvre. Cependant, pour pouvoir régler le problème des PNP de la manière la plus efficace possible, le plan d'action doit être pleinement mis en œuvre par tous les acteurs. Cela est essentiel pour 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.

Plus précisément, la Commission invite le Parlement et le Conseil à s'entendre rapidement sur le «train de mesures sur la réduction des risques» dans le secteur bancaire, et sur tous les éléments du train complet de mesures législatives proposé en mars 2018 pour résoudre le problème des PNP. Ce train de mesures, ainsi que les progrès significatifs réalisés dans la réduction des PNP, en coopération avec l'Autorité bancaire européenne, la Banque centrale européenne et le Comité européen du risque systémique, est indispensable pour soutenir les efforts collectifs en cours visant à réduire les risques encore présents dans le secteur bancaire européen et en particulier pour ouvrir la voie à l'achèvement de l'union bancaire.