

Bruxelles, le 14.3.2018
SWD(2018) 76 final

PART 1/2

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

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

et

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

accompagnant le document:

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil

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

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

Résumé de l'analyse d'impact

Analyse d'impact sur le développement de marchés secondaires pour les prêts non performants par la suppression des obstacles injustifiés à la gestion de prêts par des tiers et à la cession de prêts

A. Nécessité d'une action

Pourquoi? Quel est le problème à résoudre?

Au lendemain des crises financières et de la dette souveraine, et des récessions qui ont suivi, les prêts non performants (PNP) se sont accumulés dans certaines parties du secteur bancaire de l'UE. Ces encours élevés de PNP portent atteinte à la stabilité financière, parce qu'ils pèsent sur la rentabilité et la viabilité des établissements de crédit concernés. En restreignant la capacité de prêt de ces derniers, ils entravent aussi la croissance économique. Les PNP ont donc des répercussions négatives à la fois sur le fonctionnement de l'union bancaire et la création d'une union des marchés des capitaux. Le «plan d'action pour la lutte contre les prêts non performants en Europe» invite plusieurs institutions à prendre des mesures appropriées pour parer aux risques liés aux niveaux élevés de PNP en Europe. L'une des principales stratégies envisagées est de développer et d'améliorer le fonctionnement des marchés secondaires de ces prêts, plus particulièrement de supprimer les obstacles à la cession de PNP par les banques à d'autres entités et de simplifier et d'harmoniser les exigences imposées aux gestionnaires de prêts. La participation limitée d'entités non bancaires s'est traduite par une faible demande, une concurrence peu intense et des cours acheteurs peu élevés sur les marchés secondaires, ce qui dissuade les banques de vendre des PNP. L'un des obstacles majeurs à l'entrée de nouveaux investisseurs sur le marché des PNP est la difficulté de faire appel à des gestionnaires de prêt du secteur non bancaire; ceux-ci, pratiquement absents dans la plupart des États membres de l'UE jusqu'à récemment, opèrent sur des marchés segmentés.

Quels sont les objectifs de cette initiative?

Les règles gouvernant la cession de PNP à des tiers par les banques sont très différentes d'un État membre à l'autre, de même que les règles relatives à la gestion des prêts, ce qui restreint tant la libre circulation des PNP que les perspectives d'investissement des investisseurs transfrontières. L'objectif général est de stimuler la demande des PNP par un élargissement de la base d'investisseurs grâce à l'abaissement des barrières à l'entrée du marché, et donc par une concurrence accrue entre les investisseurs. La possibilité de se développer outre-frontières ouverte aux gestionnaires de prêts leur permettra de réaliser des économies d'échelle, d'entrer en concurrence sur des activités transfrontières et de fournir à un meilleur prix leurs services aux investisseurs non bancaires ayant acquis des PNP. Une participation accrue de sociétés de pays tiers augmenterait les effets d'une concurrence plus intense sur les prix des PNP et les frais de gestion des prêts. Il convient dans le même temps de veiller à ce que soient préservés les droits de l'emprunteur en cas de cession de son crédit par une banque à une entité non bancaire.

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

En l'absence de mesures à l'échelle de l'UE, les marchés nationaux des PNP et des services de gestion des prêts resteront fragmentés et sous-développés. Un cadre en faveur d'un marché unique dans ce secteur ne supprimerait pas toutes les fragmentations, mais les mesures de l'UE encourageraient les investisseurs et les gestionnaires de prêts à se développer hors frontières, contribuant à former un socle d'investisseurs commun à tous les États membres de l'UE. La valeur ajoutée de l'action à l'échelle de l'UE consiste aussi à inciter les États membres à s'engager plus activement dans la réduction des obstacles réglementaires à l'entrée sur le marché, alors que des mesures non coordonnées à l'échelon national exacerberaient la fragmentation actuelle des marchés.

B. Solutions

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

La définition d'un ensemble de principes communs non contraignants axés sur les obstacles à l'entrée sur le marché les plus significatifs dans les pays ayant un ratio de PNP élevé pourrait réduire les restrictions les plus criantes touchant à la cession de PNP et à la gestion des prêts dans les États membres, mais ne créerait pas un

marché unique. Une directive permettant l'utilisation de passeports élargirait la base des investisseurs pour les PNP et aiguiserait la concurrence sur le marché de la gestion des prêts tout en laissant les États membres réglementer leurs situations spécifiques. Un règlement mettant en place un corpus réglementaire unique qui permet l'utilisation de passeports et définit des règles d'entrée sur le marché et des règles de conduite pour les investisseurs et les gestionnaires de prêts constitue la meilleure option pour élargir rapidement la base d'investisseurs et réduire l'encours actuellement élevé de PNP dans l'UE et notamment dans certains États membres. Ce corpus réglementaire unique donnerait le résultat le plus proche d'un marché unique, mais il pourrait se traduire par une entrée sur le marché plus onéreuse dans les États membres qui en avaient déjà simplifié les modalités. Il devrait donc être formulé de sorte à réduire au maximum l'instauration de nouveaux obstacles. L'option la plus indiquée est un instrument juridique contraignant qui harmonise les règles d'entrée sur le marché et les règles de conduite pour les acheteurs et les gestionnaires de prêts. La nature de cet instrument, règlement ou directive, dépendra des préférences politiques, entre accorder la priorité soit à des mesures plus efficaces, soit à des mesures laissant une plus grande latitude aux États membres.

Qui soutient quelle option?

Au vu des réponses à la consultation publique, une majorité claire estime que la taille, la liquidité et la structure actuelles des marchés secondaires des PNP dans l'UE entravent la gestion et la résolution de ces prêts dans l'UE, et une majorité est favorable à un encadrement des investissements dans les PNP à l'échelle de l'UE, mais la minorité n'est pas négligeable (près d'un tiers). Une large majorité d'entre elles est favorable à un cadre européen pour les gestionnaires de prêts. Seule une faible minorité s'y oppose ou s'abstient de répondre. Presque tous les répondants qui y sont favorables pensent que ledit cadre devrait comprendre un régime d'agrément et environ la moitié d'entre eux proposent d'y intégrer des règles de surveillance des gestionnaires de prêts. Certains prônent des mesures visant à améliorer l'accès aux données et leur transparence.

C. Incidences de l'option privilégiée

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

Toutes les options abaisseraient les coûts d'entrée des investisseurs sur le marché des PNP et les inciteraient à étendre leurs activités à des segments de marché peu développés dans l'UE. Dans la mesure où elles permettraient aux investisseurs et aux gestionnaires de PNP d'agir dans toute l'UE, la concurrence accrue qui en résultera relèvera les cours acheteurs de PNP et réduira les coûts de gestion des prêts. Les gestionnaires de prêts auront la possibilité de réaliser des économies d'échelle sur le marché unique. Il n'est possible de quantifier ces avantages qu'en exploitant au mieux des données imparfaites selon une méthode dont chaque étape peut être remise en question. Cette quantification suggère cependant des retombées considérables sur les ventes de PNP, qui pourraient passer en un an d'environ 100 milliards d'EUR par an actuellement pour toute l'UE à une fourchette de 103 à 115 milliards d'EUR selon l'option retenue. Les mesures envisagées pourraient réduire de l'ordre d'un demi-point de pourcentage les ratios de PNP de certains États membres. Puisque les différentes options considérées touchent un ensemble restreint d'acteurs, comprenant la banque cédant les prêts, l'acquéreur potentiel, le gestionnaire des prêts et le débiteur final, les principales répercussions concerneront aussi ces parties prenantes.

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

Les modifications de la législation et sa mise en œuvre entraîneront des coûts ponctuels à l'échelon national et européen. Certains États membres pourraient connaître une hausse des demandes d'autorisation ou d'agrément de la part des investisseurs et des gestionnaires de prêts intéressés par les PNP, ce qui représenterait une hausse des coûts administratifs, à moins que les frais perçus en contrepartie de l'agrément les couvrent totalement. L'absence de données et l'hétérogénéité des quelques observations factuelles disponibles empêchent toute estimation de ces coûts. Aucune incidence directe sur l'environnement n'est prévue.

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

Les petits investisseurs et gestionnaires de prêts bénéficieront plus de ces mesures proportionnellement, en raison du recul relativement plus significatif de leurs coûts de mise en conformité avec la législation par rapport à leurs coûts totaux. L'incidence sur les PME très endettées dépendra du comportement des différents gestionnaires de prêts. Par rapport aux banques, ces gestionnaires pourraient selon le cas aider ces opérateurs à établir des plans de remboursement plus adaptés, mais ils pourraient aussi se montrer plus stricts en ce qui concerne les droits actuellement reconnus aux emprunteurs. Dans l'ensemble, la mise en place d'un environnement permettant aux banques de se défaire plus facilement des PNP inscrits à leur bilan en les

revendant devrait s'avérer positive pour le secteur des PME pris comme un tout grâce aux capacités bancaires libérées pour le développement des prêts aux entreprises viables.

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

Aucune incidence notable n'est prévue sur les budgets nationaux et les administrations nationales. L'objectif de réduction des coûts de mise en conformité pourrait diminuer la charge administrative pour le secteur public.

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

Bien que la cession par une banque d'un PNP à un investisseur non bancaire ne modifie pas la relation juridique entre le débiteur final et le détenteur de la dette, une nette majorité des acteurs ayant répondu à la consultation publique considère que l'arrivée de tiers dans la gestion des prêts risque d'ébranler les droits existants en matière de protection du débiteur. Puisque certains États membres ont déjà recours à des règles encadrant les gestionnaires de prêt pour protéger les consommateurs dans leurs relations de crédit, un encadrement à l'échelle de l'UE serait aussi utile en ce qu'il comporterait des mesures de protection des droits de l'emprunteur.

D. Suivi

Quand la législation sera-t-elle réexaminée?

La Commission doit établir un programme de suivi des réalisations, des résultats et des incidences de cette initiative. Ce programme de suivi doit définir les moyens à utiliser pour recueillir les données et autres éléments nécessaires. Cinq ans après son entrée en vigueur, la Commission procédera à une évaluation de cette initiative à partir d'une compilation de données et d'indicateurs pertinents.