

Évaluation de la notification par la Belgique conformément à l'article 458 du CRR concernant une mesure nationale plus stricte pour le crédit hypothécaire résidentiel

Introduction

Le 1^{er} avril 2014, le Comité européen du risque systémique (CERS), conformément à l'article 458 du CRR¹, a reçu de la Belgique une notification officielle concernant une mesure nationale qu'elle entend adopter. Cette mesure vise à apporter une réponse au risque systémique accru provenant du marché domestique belge du crédit hypothécaire résidentiel. En vertu de l'article 458 du CRR, le CERS est tenu de délivrer au Conseil de l'Union européenne, à la Commission européenne et à la Belgique un avis dans le mois suivant la réception de la notification. Cet avis doit être accompagné d'une évaluation de la mesure nationale compte tenu des points mentionnés au paragraphe 2 de l'article 458.

L'évaluation du CERS porte sur les avantages nets que comporte la mesure nationale pour le maintien de la stabilité financière. Dans sa décision CERS/2014/2 du 27 janvier 2014², le CERS précise le cadre procédural défini pour l'émission d'avis en conformité avec l'article 458 du CRR. En particulier, le CERS a évalué les raisons et le bien-fondé de la mesure en fonction des critères suivants.

- **Justification** : le risque a-t-il augmenté et constitue-t-il une menace pour la stabilité financière au niveau national ? Les mesures existantes telles que prévues par la CRD³ et le CRR traitent-elles le risque de manière inadéquate, compte tenu de leur efficacité relative ?
- **Efficacité** : la mesure atteindra-t-elle le but recherché ?
- **Efficience** : la mesure remplira-t-elle son objectif de façon efficace en termes de coûts ; autrement dit, l'instrument approprié est-il utilisé ?
- **Proportionnalité et incidence sur le Marché unique** : existe-t-il un juste équilibre entre les coûts induits par la mesure et le problème qu'elle vise à résoudre, également si l'on tient compte des retombées transfrontalières potentielles ? Le cas échéant, le CERS pourra suggérer d'apporter des modifications à la mesure afin d'atténuer les éventuelles retombées négatives.

Cette mesure définit un supplément de 5 points de pourcentage des pondérations de risque calculées par le sous-ensemble de banques de droit belge qui appliquent l'approche IRB (*internal ratings-based*) aux crédits immobiliers accordés aux résidents belges pour les biens immobiliers résidentiels situés en Belgique. Il est prévu qu'elle soit instituée en tant que

¹Le règlement sur les exigences de fonds propres (CRR) se réfère au 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.

²Décision du Comité européen du risque systémique du 27 janvier 2014 sur un dispositif de coordination concernant la notification des mesures nationales de politique macroprudentielle par les autorités compétentes ou désignées et l'émission d'avis ainsi que la formulation de recommandations par le CERS.

³La directive sur les exigences de fonds propres (CRD) se réfère à la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE.

règlement par la Banque nationale de Belgique (BNB) et juridiquement approuvée par arrêté royal. Elle constituerait le prolongement d'une mesure instituée en tant que règlement de la BNB en novembre 2013 et entrée en vigueur le 8 décembre de la même année. Sachant que la CRD et le CRR sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2014, la Belgique doit adopter un nouveau règlement conformément à la procédure définie à l'article 458 du CRR si elle souhaite maintenir cette mesure.

Aux fins de l'évaluation de la mesure, le CERS s'est largement appuyé sur les informations communiquées par la BNB, les discussions menées avec le personnel de celle-ci et le point de vue analytique fourni par la BCE.

Section 1 : Analyse des risques systémiques sous-jacents

1.1. Vulnérabilités dans le secteur de l'immobilier

Un certain nombre d'indications dénotent une surévaluation significative des prix de l'immobilier en Belgique. Parmi l'ensemble des pays de la zone euro, la Belgique a été celui dont les prix de l'immobilier résidentiel ont augmenté le plus fortement ces dix dernières années, avec un taux de croissance annuel moyen de quelque 6 % (voir les graphiques 1 et 2 de l'annexe). Cette hausse est généralisée, toutes régions et catégories de logement confondues. Même s'il est très difficile d'évaluer le degré de désajustement des prix de l'immobilier, la surévaluation moyenne, basée sur des indicateurs statistiques et des estimations modélisées, est d'environ 30 %⁴, soit la plus élevée parmi l'échantillon d'États membres de l'UE sélectionnés (voir les graphiques 3 et 4 de l'annexe) et dans la zone euro⁵.

Si la mesure belge ne porte que sur le secteur de l'immobilier résidentiel, il existe des signes de surévaluation dans le secteur de l'immobilier commercial également (voir les graphiques 5 et 6 de l'annexe). La BNB a déjà indiqué que ce problème ferait partie de ses priorités en 2014.

1.2 Vulnérabilités dans le secteur des ménages

Les vulnérabilités associées à l'endettement des ménages s'accroissent tout en continuant à soutenir la comparaison avec celles rencontrées par d'autres États membres de l'UE. Représentant 57 % du PIB, l'endettement des ménages en Belgique est inférieur à celui de nombreux autres États membres (voir le graphique 7 de l'annexe). Qui plus est, il n'a augmenté que modérément (d'environ 20 points de pourcentage) depuis 2002, année où il a atteint son plus bas niveau. Situé à 90 %, le ratio prêts sur revenu disponible brut est également meilleur que pour la zone euro dans son ensemble et pour certains États membres de l'UE sélectionnés qui ont subi un accroissement rapide des prix de l'immobilier (voir le graphique 8 de l'annexe).

La sensibilité des ménages au risque de taux d'intérêt est limitée. Le montant des intérêts versés par les ménages a enregistré une hausse depuis 2004 mais s'est stabilisé ces dernières années (voir le graphique 11 de l'annexe). D'après les autorités belges, il existe de vastes sous-catégories de prêts hypothécaires combinant des paramètres à haut risque comme des quotités de financement et des ratios d'endettement élevés, ce qui laisse entrevoir des vulnérabilités potentielles pour certains segments de ménages aux revenus plus modestes. Parallèlement, sur le marché hypothécaire belge, les contrats à taux fixes sont les plus nombreux avec une part de 60 %. Seuls 18 % environ de l'encours des crédits hypothécaires présentent un taux d'intérêt variable (c'est-à-dire fixe pour une période inférieure à un an), ce

⁴Ce chiffre est la moyenne des résultats obtenus à l'aide de toutes les méthodes décrites en détail dans l'encadré intitulé *Tools for detecting a possible misalignment of residential property prices from fundamentals* de l'édition de juin 2011 de la Revue de stabilité financière (*Financial Stability Review*) publiée par la BCE.

⁵BCE, Revue de stabilité financière (*Financial Stability Review*), novembre 2013, p. 40 et suivantes.

qui accroît la vulnérabilité des ménages ayant souscrit ce type de contrats aux mouvements de taux d'intérêt.

1.3 Vulnérabilités dans le secteur bancaire

Les banques ont considérablement développé leurs portefeuilles de prêts hypothécaires sur l'immobilier résidentiel. Au cours de la décennie écoulée, l'ensemble des prêts hypothécaires a progressé selon un taux de croissance annuel moyen de quelque 8 % (voir le graphique 10 de l'annexe). Des taux de croissance annuels à deux chiffres avaient été observés pendant la période 2005-2009 tandis que la part des prêts titrisés et transférés dans l'ensemble des prêts hypothécaires consentis a sensiblement augmenté à partir de 2007. Depuis lors, cette expansion a ralenti, revenant à moins de 5 % en 2013. Par conséquent, le taux de croissance annuel de l'ensemble des prêts hypothécaires accordés par les banques a largement dépassé le taux de croissance annuel moyen du PIB nominal (3,4 %) sur cette période.

De plus, selon les chiffres de la BNB, la part des prêts hypothécaires résidentiels dans l'ensemble des actifs des banques est passée de 6 %, début 2000, à près de 15 % en 2013 (voir également le graphique 9 de l'annexe pour connaître la part dans l'ensemble des prêts consentis⁶). La part des prêts hypothécaires varie également d'une banque à l'autre : pour les quatre banques les plus importantes, elle est de l'ordre de 15 % de l'ensemble des actifs tandis que pour les autres banques concernées par la mesure, elle s'élève à environ 35 %. Cette évolution est en partie due aux incitations fiscales, des prêts hypothécaires utilisés à des fins d'investissements en faveur d'économies d'énergie ayant été instaurés en 2009 (ce qui a conduit à une hausse), avant de prendre fin en 2011 (entraînant une baisse).

Les pondérations de risque moyennes calculées par les banques belges sont très faibles. Plus de 90 % de l'ensemble des prêts hypothécaires résidentiels accordés par les banques le sont par des banques ayant recours à l'approche IRB (ci-après dénommées « banques IRB »), soit neuf établissements (sept sur une base consolidée). On observe une importante hétérogénéité parmi ces banques, la part des crédits au logement dans le total de leurs actifs variant entre 12 et 50 %. Les pondérations de risque moyennes calculées par les banques IRB pour les crédits hypothécaires sur l'immobilier résidentiel sont très faibles (10 %), également en comparaison avec la moyenne de l'Union européenne (16 %)⁷. Cela tient à l'absence de crise majeure du marché de l'immobilier ainsi qu'à la faiblesse des pertes en cas de défaut, ce qui reflète le dynamisme du marché de l'immobilier au cours des quinze dernières années.

Dans ce contexte, la BNB est d'avis que les pondérations de risque actuelles pourraient ne pas suffire pour amortir un choc macroéconomique défavorable de nature à provoquer une hausse du chômage et des taux de défaut. L'augmentation de la liquidation des garanties que supposerait un tel scénario pourrait dès lors exercer des pressions à la baisse sur les prix de l'immobilier et sur les valeurs des garanties, entraînant *in fine* des pertes plus importantes.

Bien qu'il existe des signes évidents que les critères d'octroi de prêts bancaires se sont assouplis au fil du temps, certaines améliorations ont été observées récemment. Tandis que le profil de risque des principales banques IRB est quelque peu hétérogène en termes de

⁶Le graphique 9 est fondé sur des données fournies par des institutions financières monétaires. Dans ce graphique, le dénominateur du ratio est probablement surestimé du fait de l'inclusion des actifs des OPCVM monétaires et des banques étrangères situées en Belgique qui n'octroient pas de prêts hypothécaires.

⁷Ces chiffres sont issus d'une campagne de collecte de données (ayant pour date de référence décembre 2012) menée par l'Autorité bancaire européenne (ABE) pour un ensemble d'États membres de l'Union européenne. Ils se rapportent à l'exposition au risque de taux moyen pondéré de défaut pour les portefeuilles de prêts hypothécaires résidentiels IRB et aux expositions, par pays, sur lesquelles il n'y a pas eu défaut.

critères de crédit, environ 50 % des prêts consentis par ces banques présentent au départ une quotité de financement supérieure à 80 %. Si l'on tient compte de l'amortissement et des variations des prix de l'immobilier résidentiel, ce chiffre tombe à 29 %. Quoiqu'il en soit, 16 % de l'encours des prêts ont une quotité de financement de plus de 90 %, ce chiffre dépassant les 100 % pour 5 % de cet encours. Une part significative des prêts hypothécaires sont assortis d'une quotité de financement relativement élevée à l'émission, accompagnée d'un ratio d'endettement important au niveau de l'emprunteur. Ces combinaisons sont particulièrement préoccupantes pour la stabilité financière.

La part des créances douteuses dans le total des prêts hypothécaires consentis par les banques IRB belges tend à augmenter modérément depuis 2007, tout en restant très faible (en dessous de 1 %)⁸. La BNB s'attend à ce que cette tendance d'accroissement modéré se poursuive. Les récentes générations de prêts affichent des taux de défaut moins élevés, les banques étant devenues plus prudentes en matière d'octroi de prêts hypothécaires.

Section 2 : Efficacité et efficience de la mesure

2.1 Comment la mesure permet-elle de faire face au risque identifié ?

La mesure fait partie d'un ensemble plus vaste d'initiatives lancées sur une période de plusieurs années pour remédier aux évolutions préoccupantes du secteur de l'immobilier résidentiel. Au cours de l'année 2011, la BNB a conduit une enquête sur les portefeuilles de prêts hypothécaires des banques⁹. Les résultats de cette enquête ont été commentés dans l'édition de juin 2012 de la Revue de stabilité financière (*Financial Stability Review*). Un autre article à ce sujet paraîtra prochainement dans cette revue. Au niveau microprudentiel, la BNB mène un examen horizontal des modèles internes des banques afin d'évaluer si leurs paramètres ont été calibrés de façon adéquate. Pour apporter une réponse aux inquiétudes suscitées par la détérioration des critères d'octroi et les prêts à risques plus élevés, les banques ont de plus été invitées à évaluer leurs critères d'octroi par rapport aux lignes directrices définies par l'ABE en matière de prêts hypothécaires et à mettre au point un plan d'action pour remédier à chaque insuffisance relevée.

La mesure renforce la résilience des banques concernées, car elle augmente le niveau des exigences de fonds propres réglementaires qui leur sont demandées. Elles pourront par conséquent affronter des pertes potentielles sur les prêts hypothécaires immobiliers plus importantes que celles subies par le passé. Par ailleurs, l'application d'un supplément forfaitaire paraît appropriée étant donné qu'elle n'altère pas le degré de risque relatif des prêts, dont les modèles internes auxquels ont recours les banques pour leurs portefeuilles semblent rendre compte de façon adéquate. Elle est également justifiée dans le cadre des mesures macroprudentielles prises par la BNB.

Le calibrage de 5 points de pourcentage semble justifié pour les raisons suivantes.

- **Sensibilité des résultats.** Pour calculer les paramètres de risque IRB, la BNB n'a pas procédé à un test de résistance macroéconomique à grande échelle, notamment parce que l'absence de crise majeure jusqu'ici entraînerait très probablement un manque de sensibilité des paramètres aux variables économiques. Au lieu de cela, la BNB a évalué l'incidence, sur la capacité d'absorption des pertes des banques IRB, de divers scénarios de probabilités de défaut (PD) et de pertes en cas de défaut (LGD). Dans un scénario supposant un taux de défaut multiplié par un facteur de 5 et une valeur de LGD s'élevant à 35 % en

⁸Définition de « défaut » au sens de la Centrale des crédits : un défaut est enregistré quand trois versements ne sont pas (intégralement) réalisés ou lorsqu'un versement n'a pas été (intégralement) réalisé à l'issue d'une période de trois mois.

⁹Cette enquête est désormais menée deux fois par an.

situation de tensions, les banques auraient besoin de 800 millions d'euros de fonds propres supplémentaires, contre 600 millions d'euros après application du forfait de 5 points de pourcentage.

La valeur LGD en situation de tensions représente une hausse de 20 points de pourcentage, ce qui correspond à la surévaluation des prix de l'immobilier résidentiel estimée par la BNB¹⁰. La multiplication par cinq des probabilités de défaut est comparable à l'ampleur du récent déclin du marché de l'immobilier espagnol, pour lequel le taux de défaut des prêts hypothécaires a atteint environ 5 % au cours de l'année 2013, contre moins de 1 % avant le choc (voir le graphique 12 de l'annexe). Il convient cependant d'interpréter avec prudence toute comparaison établie entre les ratios de créances douteuses de différents pays.

- **Comparaison internationale.** Selon les chiffres relevés par l'ABE pour fin 2012, les banques IRB situées en Belgique présentent une pondération de risque moyenne de quelque 10 %, alors que dans les pays voisins (à l'exception des Pays-Bas, où elle est comparable à celle de la Belgique), ce chiffre s'élève à environ 15 %. Le supplément de 5 points de pourcentage rapprocherait par conséquent la pondération de risque calculée en Belgique de celle en place chez la plupart de ses voisins.
- **Volonté d'un atterrissage en douceur.** En augmentant les pondérations de risque de façon relativement limitée, la BNB entend éviter de perturber le marché. S'il est vrai que les vulnérabilités se sont accentuées au fil du temps, la position financière des banques et des ménages ne justifie pas la prise immédiate de mesures drastiques. En outre, la politique macroprudentielle active constitue un domaine encore récent pour les autorités responsables, ce qui explique ce démarrage plutôt prudent. Enfin, le calibrage est fondé sur une analyse de sensibilité limitée et une incertitude considérable entoure le mode de transmission de la mesure et les évolutions futures de l'économie et du marché de l'immobilier résidentiel.

L'effet de signal de la mesure est considéré comme étant son principal avantage. Elle indique clairement au secteur bancaire et au grand public que les évolutions du secteur de l'immobilier résidentiel font l'objet de préoccupations croissantes. Son incidence devrait donc être plus importante que celle que l'on pourrait attendre d'une faible augmentation des pondérations de risque. De plus, elle relève du premier pilier de la directive CRD/CRR et fait donc partie intégrante d'un règlement public. Enfin, elle a été passée en revue par la BNB dans son rapport annuel et commentée par la presse.

La question de savoir si le supplément proposé suffira à stimuler la capacité de résistance des banques IRB en Belgique dépend en outre des conclusions de l'évaluation complète qui est en cours dans le cadre de l'établissement du mécanisme de surveillance unique (MSU). Il semble par conséquent qu'il soit justifié de procéder à une réévaluation du calibrage une fois que seront connus les résultats des examens de la qualité des actifs et des tests de résistance des banques belges concernées.

2.2 Comment la mesure se situe-t-elle par rapport à d'autres mesures possibles ?

Comme le prévoit l'article 458 du CRR, cette section explique pourquoi d'autres mesures disponibles ne constitueraient pas, en tenant compte de leur efficacité relative, une réponse adéquate à l'augmentation du risque systémique. Il convient de rappeler que ces mesures doivent être examinées avant de recourir à l'article 458 du CRR en vue d'adopter des mesures nationales plus strictes.

a) Augmenter les pondérations de risque pour les banques appliquant l'approche standard (article 124 du règlement CRR)

¹⁰D'après les propres estimations de la BNB, les prix de l'immobilier sont surévalués de 15 à 20 %.

EU-DIFFUSION RESTREINTE

Pour des considérations de stabilité financière, l'autorité compétente peut, au titre du pilier 1 de la directive CRD/CRR, relever de 35 % à 50 % les pondérations de risque des banques qui appliquent l'approche standard (AS) pour leurs expositions garanties par une hypothèque sur un bien immobilier, ou appliquer des critères plus stricts.

Cette autre mesure n'est pas jugée utile. La pondération de risque forfaitaire de 35 % avec l'AS est jugée suffisante (par rapport à une pondération de risque moyenne d'environ 10 % pour les banques IRB). De plus, la part des banques AS sur le marché bancaire des prêts hypothécaires résidentiels est inférieure à 10 %.

b) Augmenter le plancher LGD pour les banques IRB (article 164 du CRR)

Pour des considérations de stabilité financière, l'autorité compétente peut, au titre du pilier 1 de la directive CRD/CRR, relever le montant pondéré moyen des LGD planchers des banques IRB applicable à toutes les expositions sur la clientèle de détail garanties par un bien immobilier résidentiel. Les LGD sont l'un des paramètres utilisés dans la fonction de pondération des risques. Les exigences de pondération des risques et de fonds propres augmentent indirectement lorsqu'on rehausse les LGD.

Cette autre mesure n'est pas jugée utile. Relever le plancher LGD augmenterait le coût relatif de l'émission de prêts à plus faibles risques (assortis de plus faibles quotités de financement, par exemple), mais pourrait ne pas influencer les prêts à risques plus élevés, qui seraient déjà soumis à une LGD supérieure dans le modèle interne. Les banques seraient par conséquent incitées à assouplir leurs critères d'octroi en consentant des crédits assortis de garanties moins strictes. Cet effet serait renforcé par le fait que le CRR fait référence au plancher LGD moyen, ce qui permet des LGD plus ou moins importantes sur différents prêts. Le risque existe en outre que les banques essaient de compenser l'incidence d'un plancher LGD supérieur en modifiant d'autres paramètres du modèle (comme la PD) utilisés dans la fonction de pondération des risques.

c) Utilisation du coussin pour le risque systémique (article 133 de la CRD)

Les États membres peuvent introduire un coussin pour le risque systémique pour faire face aux risques systémiques ou macroprudentiels à long terme non conjoncturels non couverts par le CRR. Le coussin pour risque systémique peut être utilisé par toutes les banques ou un sous-ensemble de banques.

Cette autre mesure n'est pas jugée utile. Premièrement, le risque auquel la BNB entend faire face est conjoncturel plutôt que structurel. Cela ressort notamment du fait que la BNB envisagera d'augmenter davantage les pondérations de risque avec le temps ou de les diminuer si cela s'avère nécessaire. Tout en suivant les évolutions en permanence, la BNB réexaminera et réévaluera la situation sur le marché des crédits hypothécaires résidentiels sur une base semestrielle, même si cela ne signifie pas que les pondérations de risque soient également revues selon une telle fréquence. Il convient de noter qu'une nouvelle augmentation des pondérations de risque nécessiterait une autre procédure en vertu de l'article 458 du CRR. Deuxièmement, le coussin pour le risque systémique n'est pas calculé uniquement sur la base des expositions sur l'immobilier résidentiel. Il affecterait donc tous les prêts et serait susceptible d'entraîner des effets indésirables sur d'autres marchés. Troisièmement, le coussin pour le risque systémique est soumis à un seuil minimum de 1 % basé sur les expositions auxquelles il s'applique. Cette base d'expositions n'incluant pas seulement les prêts hypothécaires résidentiels, l'incidence sur les fonds propres peut également être beaucoup plus importante. Cela peut nuire à l'objectif d'un atterrissage en douceur.

d) Utilisation du coussin de fonds propres contracyclique (article 136 de la CRD)

La CRD prévoit l'introduction d'un coussin de fonds propres contracyclique pour faire face, en partie, à la procyclicalité du système financier. Le coussin de fonds propres contracyclique est une exigence relative aux expositions domestiques. Le taux du coussin contracyclique est fixé chaque trimestre par l'autorité désignée. Un délai de douze mois est généralement appliqué entre l'annonce d'un relèvement du taux et la date à compter de laquelle les banques doivent l'appliquer.

Cette autre mesure n'est pas jugée utile. Conformément à la CRD, le coussin de fonds propres contracyclique sera introduit progressivement à partir de 2016. Une mise en œuvre anticipée est possible, mais la Belgique entend suivre ce calendrier. En outre, la base de calcul du coussin de fonds propres contracyclique comprend l'ensemble des expositions domestiques et pas seulement les crédits hypothécaires résidentiels. Des inquiétudes existent concernant une croissance excessive de ce dernier segment de marché, mais pas à propos des autres expositions domestiques, comme sur les PME ou les grandes entreprises. Enfin, un délai de douze mois (maximum) est également relativement long au vu des inquiétudes relatives à la hausse du risque systémique.

e) Utilisation du pilier 2 (articles 101, 103, 104, 105 de la CRD)

En vertu du processus de surveillance prudentielle (pilier 2 de la CRD/CRR), l'autorité compétente peut prendre une large gamme de mesures pour remédier aux (éléments de) risques non suffisamment couverts par le pilier 1 et inciter les banques à renforcer leur gestion des risques (voir l'article 104 de la CRD). En outre, la CRD (cf. articles 97 et 98) permet d'utiliser le pilier 2 à des fins macroprudentielles. Il convient aussi de souligner qu'il existe un précédent dans l'utilisation du pilier 2 pour remédier au type de risques préoccupant les autorités belges. En 2013, l'instance de supervision suédoise, *Finansinspektionen*, a en effet introduit au titre du pilier 2 une pondération de risque plancher de 15 % pour les emprunts hypothécaires suédois. L'autorité de supervision a rendu cette mesure publique.

Dans le cas de la Belgique, la BNB a avancé plusieurs arguments en faveur du recours à une mesure au titre du pilier 1 plutôt que du pilier 2, en fonction essentiellement de leur efficacité relative. Le CERS juge ces arguments recevables.

- **Communication** Les pratiques relevant du pilier 2 varient considérablement entre les États membres. En Belgique, les conclusions au titre du pilier 2 et les mesures prudentielles en résultant ne sont généralement pas rendues publiques. Le principal intérêt de recourir au pilier 2 tient à l'effet de signal. Une communication à l'ensemble des intervenants de marché et au grand public renforce l'incidence d'exigences réglementaires plus strictes en matière de fonds propres, car elle sensibilise à la question des risques. Cela ne serait pas le cas dans le cadre du pilier 2, aux termes duquel l'autorité de surveillance adresse à chaque banque une décision non publique spécifique. D'un point de vue juridique, toutefois, rien ne s'oppose à combiner une mesure au titre du pilier 2 et une obligation de communication publique.
- **Transparence** Le relèvement des pondérations de risque au titre du pilier 2 entraîne une réduction du ratio d'adéquation des fonds propres déclaré par les banques et met donc davantage en lumière leur moindre capacité à absorber des pertes imprévues. Il n'en irait pas ainsi dans une approche de type pilier 2, les effets de signal et de discipline de marché étant donc plus limités que ceux attendus d'une mesure plus transparente.
- **Divergence dans le profil de risque des banques IRB** L'autorité compétente peut appliquer le processus d'évaluation et de contrôle prudentiels de façon analogue ou identique à des établissements présentant des profils de risque analogues si ceux-ci sont ou sont susceptibles d'être exposés à des risques analogues ou représentent des risques analogues

pour le système financier (cf. article 103 de la CRD). Cet article pourrait servir à l'application d'un apport de capital, comme mesure au titre du pilier 2, pour les banques IRB concernées. Toutefois, lorsqu'on analyse certains facteurs de risque importants dans les portefeuilles de crédits hypothécaires sur l'immobilier résidentiel de ces banques (quotités de financement, ratios d'endettement, durées des prêts), il apparaît que de nombreuses combinaisons très différentes de ces facteurs coexistent, les profils de risque des banques étant par conséquent également très différents.

- **Recours juridique potentiel contre la mesure** Si l'apport de capital devait être effectué au titre du pilier 2, il devrait être conforme au profil de risque de la banque concernée. Les profils de risque des portefeuilles de prêts des banques IRB liés à l'immobilier résidentiel étant très différents (voir point précédent), un apport de capital uniforme, qui serait adéquat du point de vue macroprudentiel (voir plus haut), ouvrirait la possibilité d'un recours juridique contre la mesure par les différentes banques concernées. Une mesure au titre du pilier 1, en revanche, ne poserait pas un tel risque.
- **À ce stade, il n'y a pas d'indications d'insuffisances importantes dans les modèles internes des banques.** La BNB procède actuellement à l'examen des modèles internes des banques mais n'a trouvé, à ce stade, aucune indication d'insuffisance importante (cf. possible recours à l'article 101 du CRR). Au contraire, les très faibles pondérations de risque semblent résulter de l'absence de problèmes majeurs sur le marché de l'immobilier résidentiel belge, qui apparaît dans le niveau très bas des pertes sur crédits subies à travers les années. Le problème semble donc être d'ordre général plutôt que lié à des banques spécifiques.
- **Délai d'exécution** Une mesure au titre du pilier 2 devrait faire partie du processus d'évaluation et de contrôle prudentiels impliquant les collèges des autorités de surveillance. En Belgique, ce processus débute généralement à la fin du printemps pour se terminer au début de l'automne de chaque année. Ce calendrier reporterait donc l'introduction de la mesure. Au vu des évolutions mentionnées plus haut, une intervention plus précoce s'impose du point de vue de la stabilité financière.
- **Continuité** La mesure est déjà en place en tant que mesure du pilier 1 depuis décembre 2013. Le maintien de la mesure maintenant que la directive CRD/CRR est entrée en vigueur garantirait la continuité et permettrait donc d'éviter tout problème potentiel en termes de communication, d'ajustements, de cohérence, etc.

f) Utilisation de seuils pour les quotités de financement, les ratios prêts sur revenu et les ratios d'endettement

La Belgique aurait également pu envisager l'instauration de seuils pour les quotités de financement et les ratios d'endettement, soit en tant que mesure relevant exclusivement de sa compétence nationale, soit de manière combinée avec la mesure prise (par exemple en différenciant les pondérations de risque sur la base de la quotité de financement et du ratio d'endettement des prêts).

Cette autre mesure n'est pas jugée utile. La BNB estime que l'application de seuils en tant que limites absolues est politiquement très sensible puisqu'elle aurait une incidence directe sur l'accès au crédit hypothécaire de certaines tranches de la population. L'utilisation de seuils associés à des pondérations de risque différenciées constituerait une approche plus sensible aux risques. Or, elle modifierait également le degré de risque relatif des différents prêts au sein des modèles internes des banques, alors que la BNB, du moins au stade actuel, n'a encore relevé aucune inadéquation de ces modèles avec un tel classement.

Section 3 : Analyse des avantages nets de la mesure

3.1 Effets sur la stabilité financière, la résistance du système financier et la croissance économique

L'augmentation des fonds propres exigés a renforcé la résistance du secteur bancaire belge.

Au total, la hausse des fonds propres exigés est de l'ordre de 600 millions d'euros, comparée à l'assise en fonds propres de catégorie 1 de 55,6 milliards d'euros et au ratio de fonds propres de catégorie 1 consolidés s'élevant à plus de 16 % (fin 2013) des banques concernées. Comme mentionné plus haut, cette augmentation de capital permettra aux banques de faire face à des chocs impliquant une multiplication par 5 des taux de défaut ainsi qu'un accroissement de 20 points de pourcentage des LGD. Le secteur bancaire belge présentant un niveau élevé d'interconnexion¹¹, un renforcement de sa résistance serait également bénéfique pour la stabilité financière de l'Union européenne. Il convient en outre de noter que, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 4 de la décision CERS/2014/2, aucun membre du Conseil général n'a émis de réserve significative au sujet d'éventuelles externalités négatives de la mesure en termes de retombées transfrontalières défavorables.

Récemment, les banques ont montré des signes de durcissement de leurs critères d'octroi de prêts (comparé avec les générations de prêts 2007 à 2009), ce qui a par ailleurs contribué à maintenir la stabilité financière.

Il n'existe pas d'informations disponibles concernant l'incidence que la mesure pourra avoir sur la croissance économique. On peut toutefois supposer qu'elle sera assez limitée compte tenu de la modeste modification des fonds propres exigés. Pour la même raison, dans les autres pays, elle devrait également être minimale, voire nulle.

3.2 Effets sur les prêts domestiques et transfrontaliers

On constate déjà certains signes selon lesquels la conjugaison de mesures microprudentielles et macroprudentielles pourrait avoir l'effet voulu sur les prêts hypothécaires et les prix des logements. Au premier trimestre 2014, l'émission de nouveaux prêts immobiliers a été en recul par rapport au premier trimestre des années précédentes, mais ce phénomène avait déjà été amorcé avant l'introduction officielle de la mesure. Le fait que la BNB rappelle régulièrement aux banques l'importance d'appliquer des critères d'octroi de crédits prudents à l'émission explique peut-être aussi cette évolution. Récemment, une augmentation des taux des prêts hypothécaires initiaux fixes pour au moins dix ans a été observée, mais là encore, ce phénomène remonte à une date antérieure à l'introduction de la mesure. En termes nominaux, un ralentissement de la hausse des prix des logements a été constaté au cours des trois premiers trimestres 2013 tandis qu'en termes réels, ces prix se sont plutôt stabilisés durant les derniers trimestres.

Les non-banques ne donnent pas de signes d'augmentation de leur part de marché, mais la BNB suit la situation de près. Avec une part d'environ 13 %, les non-banques (compagnies d'assurance, prêteurs spécialisés, etc.) jouent quoi qu'il en soit un rôle mineur sur le marché des prêts hypothécaires résidentiels.

Les succursales étrangères occupent une place très marginale sur le marché et aucun nouvel acteur majeur n'a fait son entrée ces dernières années. Fin 2013, l'activité de prêt hypothécaire résidentiel des succursales étrangères totalisait 1,4 milliard d'euros (soit un peu moins d'1 % de l'ensemble du marché), dont environ 1 milliard était imputable à un seul établissement.

¹¹Cf., par exemple, FMI, *Integrating stability assessments under the financial sector assessment program into Article IV surveillance*, 27 août 2010, p. 13 et 14.

3.3 Effets sur le comportement intragroupe des groupes bancaires

La majorité des banques sont parvenues à satisfaire aux exigences de fonds propres supplémentaires en ayant recours à leurs coussins de fonds propres volontaires. Aucune n'a dû lever de capitaux mais l'une d'entre elles a été contrainte de réduire ses versements de dividendes. Étant donné que les banques ont réussi à satisfaire à l'exigence de relèvement des fonds propres au moyen des coussins de fonds propres existants, il est peu probable que cette mesure entraîne un glissement de fonds propres vers des activités bancaires dans d'autres pays.

Les filiales belges des groupes bancaires de l'Union européenne sont des intervenants de marché majeurs. Parmi les quinze acteurs les plus importants sur le marché des prêts hypothécaires résidentiels, sept sont les filiales belges de groupes bancaires de l'Union européenne et détiennent environ 50 % de parts de marché. Les plus grandes d'entre elles (ING Belgium, BNPP Fortis, Record Bank et Axa Bank Europe) sont des banques IRB.

Certains des groupes bancaires de l'Union européenne qui comportent des filiales belges possèdent également des succursales en Belgique, ce qui leur donne la possibilité d'opérer des réaménagements de portefeuilles de leurs filiales vers leurs succursales afin de contourner la mesure. Pour l'instant, ces succursales ne sont engagées dans aucune activité de prêt hypothécaire en Belgique, mais la BNB est attentive à la situation.

Dans l'optique d'une éventuelle réciprocité de la mesure, la possible « re-comptabilisation » de prêts hypothécaires de filiales belges vers des succursales belges doit continuer à faire l'objet d'une surveillance par les autorités nationales et l'ABE. Dans sa notification, la BNB a indiqué qu'elle souhaite demander au CERS de recommander l'application du principe de réciprocité par les autres États membres. Au cours des discussions qui ont été menées par la suite avec le personnel de la BNB, il a toutefois été avancé qu'au stade actuel, cette réciprocité ne constitue pas un besoin urgent, puisqu'il n'y a encore aucun signe de transferts intragroupe ni d'augmentation significative des prêts hypothécaires de nature transfrontalière ou émis par des succursales.

Si de telles évolutions se concrétisaient, le CERS pourrait reconsidérer la question d'une réciprocité formelle à la demande des autorités belges. Dans ce cas, les prêts hypothécaires de nature transfrontalière ou émis par des succursales au sens large devraient être surveillés au fil du temps. Un examen plus poussé des évolutions au niveau des établissements (en particulier par les collèges de surveillance des groupes bancaires concernés) pourrait être conduit en cas de hausse sensible de cette activité. Il convient également de rappeler que les groupes bancaires en question feront bientôt l'objet d'une supervision directe par la BCE dans le cadre du MSU.

Conclusions

Le redressement conjoncturel du marché des prêts hypothécaires belge ne semblant pas pouvoir perdurer sur le moyen terme, la prise de mesures macroprudentielles préventives s'impose. Des vulnérabilités se sont accumulées sur ce marché. Elles ne sont pas reflétées par les faibles pondérations de risque qui sont utilisées par les banques IRB dans le cadre de leur activité de crédit hypothécaire et se fondent sur des données historiques. Depuis 2000, les prêts hypothécaires ont progressé rapidement, à un rythme largement supérieur à la croissance du PIB nominal, et représentent désormais une part importante des portefeuilles de prêts des banques. Une part non négligeable de ces prêts affichent une quotité de financement relativement élevée à l'émission, accompagnée d'un ratio d'endettement important de l'emprunteur. Avec l'augmentation de l'endettement hypothécaire, les vulnérabilités se sont également accrues dans le secteur des ménages, même si leur niveau

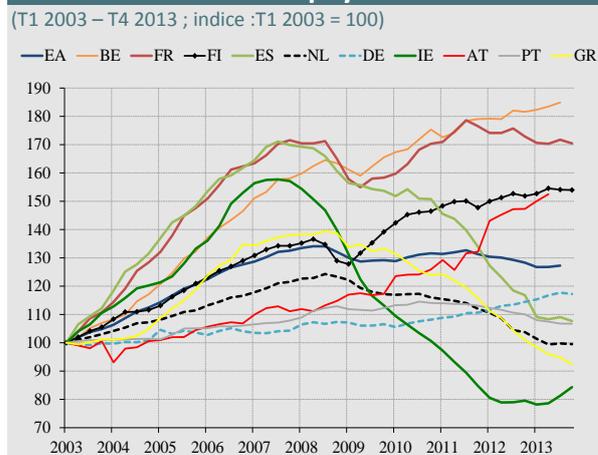
d'endettement continue de soutenir la comparaison avec les autres États membres de l'Union européenne.

Le CERS estime que les mesures répertoriées à l'article 458 du CRR, dont il convient de tenir compte avant que toute mesure nationale plus stricte ne puisse être prise, ne permettent pas de réagir de manière adéquate à l'augmentation du risque. Les mesures telles que celles indiquées aux articles 124 et 164 du CRR, ainsi que le coussin pour le risque systémique ou le coussin de fonds propres contracyclique, sont considérés comme inadéquats, soit parce qu'ils constituent de mauvaises incitations, soit parce qu'ils ne sont pas assez précis, soit encore parce qu'ils ne visent pas le bon type de risque ou de banque. Si le pilier II est la meilleure voie alternative possible en termes d'adéquation et d'efficacité relative, une mesure nationale au titre du pilier I est préférable dans le cas spécifique de la Belgique pour des raisons de communication, de transparence, de profils de risque divergents selon les banques, de délai d'exécution et de continuité. Le CERS a également jugé que cette mesure ne comporte pas d'effets négatifs disproportionnés pour le marché intérieur ou pour les autres systèmes financiers nationaux. Il estime par conséquent que la mesure plus stricte est justifiée, proportionnée, effective et efficace.

Enfin, le CERS a identifié un certain nombre de questions devant faire l'objet d'un suivi. Ces questions sont notamment relatives à la situation du marché de l'immobilier commercial, à l'évolution dans le temps du crédit hypothécaire de nature transfrontalière ou émis par des succursales et au résultat de l'évaluation complète du MSU pour les banques visées par la mesure. Dans le cas où la mesure plus stricte n'aurait pas l'effet escompté, d'autres mesures à même de faire face à l'augmentation du risque pourraient être envisagées par les autorités belges.

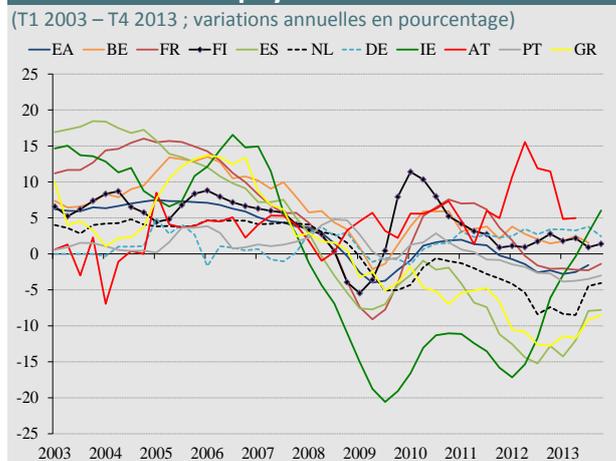
Annexe

Graphique 1 Prix de l'immobilier résidentiel dans la zone euro dans son ensemble et dans une sélection de pays de la zone euro



Sources :sources nationales et BCE.
 Notes :EA=zone euro, BE=Belgique, FR=France, FI=Finlande, ES=Espagne, NL=Pays-Bas, DE=Allemagne, IE=Irlande, AT=Autriche, PT=Portugal, GR=Grèce.

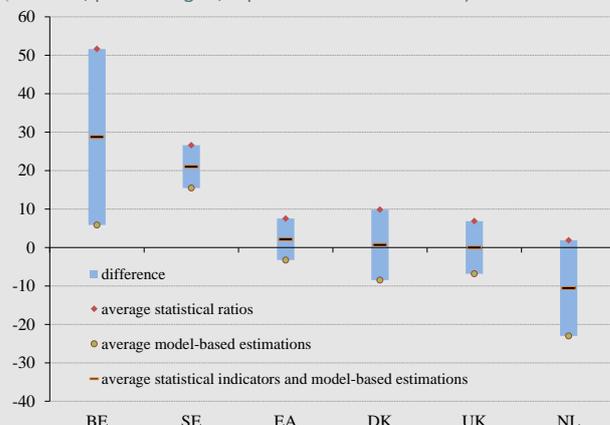
Graphique 2 Prix de l'immobilier résidentiel dans la zone euro dans son ensemble et dans une sélection de pays de la zone euro



Sources :sources nationales et BCE.
 Notes :EA=zone euro, BE=Belgique, FR=France, FI=Finlande, ES=Espagne, NL=Pays-Bas, DE=Allemagne, IE=Irlande, AT=Autriche, PT=Portugal, GR=Grèce.

Graphique 3 Indicateurs de valorisation des prix de l'immobilier résidentiel pour une sélection d'États membres de l'Union européenne

(T4 2013 ; pourcentages ; répartition des estimations)



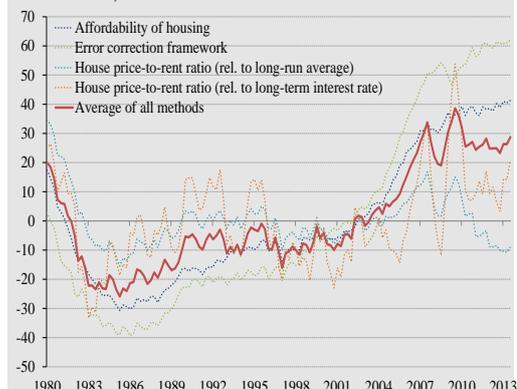
Sources :BCE et calculs de la BCE.

Notes :les estimations sont calculées à l'aide de quatre méthodes différentes de valorisation : ratio prix/loyers, ratio prix/revenu et deux méthodes fondées sur des modèles. La moyenne des deux ratios statistiques, celle des méthodes fondées sur des modèles et la moyenne globale sont indiquées pour chaque pays.

BE=Belgique, SE=Suède, EA=zone euro, DK=Danemark, UK=Royaume-Uni, NL=Pays-Bas.

Graphique 4 Indicateurs de survalorisation/sous-valorisation des prix de l'immobilier résidentiel pour la Belgique

(T1 1980 – T3 2013 ; pourcentages ; répartition des estimations)



Sources :BCE et calculs de la BCE.

Notes :les estimations sont basées sur des données relevées jusqu'au troisième trimestre 2013. Les intervalles et les moyennes se rapportent à des estimations calculées au moyen de quatre méthodes (indice de capacité d'achat, régression log-linéaire, ratio prix/loyer et cadre statique simplifié de valorisation des actifs) destinées à mesurer la survalorisation/sous-valorisation des prix du logement. Le large intervalle d'estimations témoigne de l'incertitude entourant l'évaluation de la survalorisation/sous-valorisation des prix de l'immobilier. Ainsi, les estimations ne tiennent pas compte des spécificités nationales, dont le traitement fiscal et les aspects structurels du marché de l'immobilier résidentiel font partie. Pour plus de détails sur ces méthodes, voir l'encadré intitulé *Tools for detecting a possible misalignment of residential property prices from fundamentals*, *Financial Stability Review*, BCE, juin 2011.

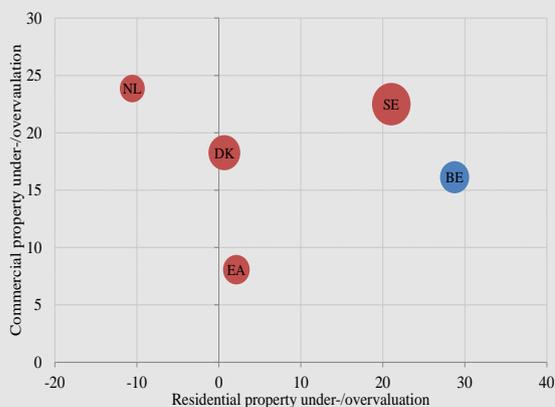
ÉVALUATION DE LA POSSIBLE SURVALORISATION SUR LE MARCHÉ DE L'IMMOBILIER COMMERCIAL

Les données relatives aux prix de l'immobilier commercial belge permettent de déduire une survalorisation sur le marché de l'immobilier commercial de prestige (voir les graphiques 5 et 6). Les autorités devraient donc envisager de mener une analyse en profondeur de ce segment de marché et de procéder aux interventions appropriées pour remédier aux risques potentiels.

EU-DIFFUSION RESTREINTE

Graphique 5 Survalorisation/sous-valorisation des marchés de l'immobilier résidentiel et commercial dans une sélection de pays

(T4 2013 ; pourcentages ; répartition des estimations)



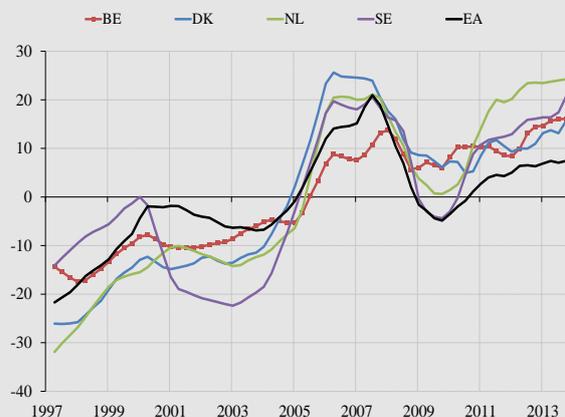
Sources : BCE, Commission européenne et calculs de la BCE.

Notes : les estimations sont calculées à l'aide de quatre méthodes différentes de valorisation : ratio prix/loyers, ratio prix/revenu et deux méthodes fondées sur des modèles. La moyenne des deux ratios statistiques, celle des méthodes fondées sur des modèles et la moyenne globale sont indiquées pour chaque pays. La taille des bulles est fonction des prévisions de croissance du PIB pour 2014.

NL=Pays-Bas, DK=Danemark, EA=zone euro, SE=Suède, BE=Belgique.

Graphique 6 Évolutions du marché de l'immobilier commercial de prestige dans une sélection de pays de la zone euro

(T1 1997 – T4 2013 ; écart en pourcentage par rapport aux valeurs moyennes entre T1 1997 et T1 2013 ; moyenne mobile sur deux trimestres)



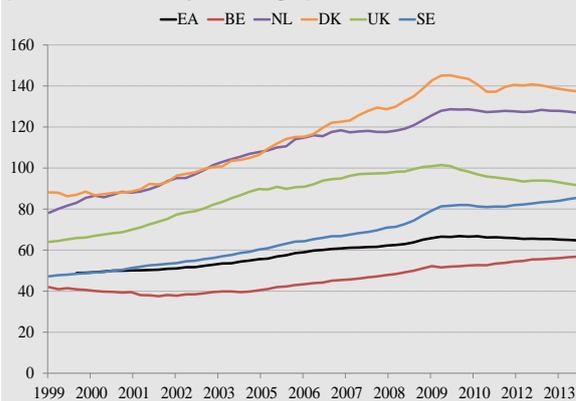
Sources : Jones Lang LaSalle, BCE et calculs de la BCE.

Notes : pour plus de détails, voir l'encadré intitulé *Indicators for detecting possible value misalignments in commercial property market*, *Financial Stability Review*, BCE, décembre 2011.

BE=Belgique, DK=Danemark, NL=Pays-Bas, SE=Suède, EA=zone euro.

Graphique 7 Ratio endettement des ménages/PIB

(T1 1999 – T3 2013 ; pourcentages)

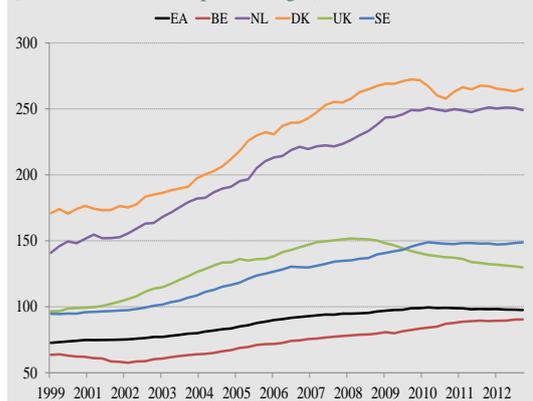


Sources : BCE et calculs de la BCE.

EA=zone euro, BE=Belgique, NL=Pays-Bas, DK=Danemark, UK=Royaume-Uni, SE=Suède.

Graphique 8 Ratio des prêts aux ménages/revenu disponible brut

(T1 1999 – T3 2013 ; pourcentages)



Sources : BCE et calculs de la BCE.

EA=zone euro, BE=Belgique, NL=Pays-Bas, DK=Danemark, UK=Royaume-Uni, SE=Suède.

Graphique 9 Part des prêts au logement dans le total des prêts accordés pour une sélection de pays

(janvier 1998 – février 2014 ; pourcentages)



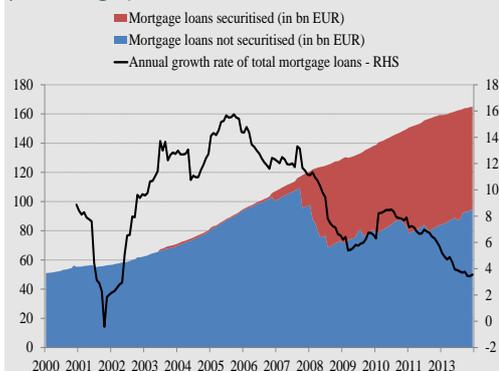
Sources : BCE et calculs de la BCE.

Notes : le graphique représente la part des prêts au logement accordés (aux ménages domestiques) par les institutions financières monétaires, hors secteur déclarant du SEBC, sur le total des prêts (à toutes les contreparties).

BE=Belgique, NL=Pays-Bas, SE=Suède

Graphique 10 Encours des prêts hypothécaires belges et taux de croissance annuels

(janvier 2000 – janvier 2014 ; en milliards d'euros ; pourcentages)

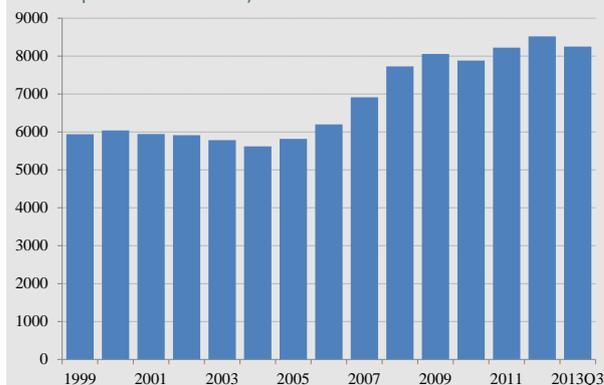


Sources :BNB et calculs de la BCE.

Note : les prêts titrisés incluent également les prêts transférés. RHS = échelle de droite

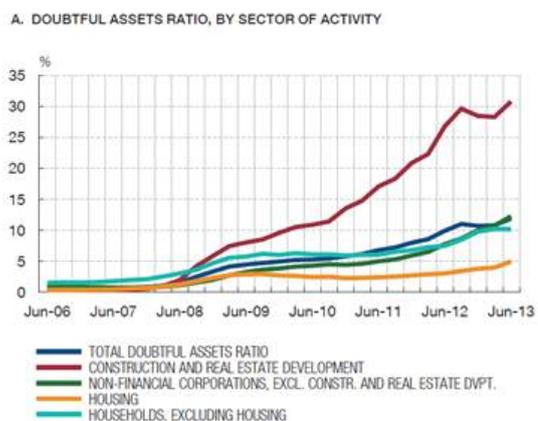
Graphique 11 Intérêts versés par les ménages

(T1 1999 – T3 2013 ; en millions d'euros ; total sur quatre trimestres ; avant répartition des SIFIM)



Source :BNB.

Graphique 12 Ratio des encours douteux, par secteur d'activité



Source : *Banco de España, Financial Stability Report*, novembre 2013, p. 28.