



Évaluation de la notification par la Belgique conformément à l'article 458, paragraphe 9, du règlement (UE) n° 575/2013, concernant la prorogation d'une mesure nationale plus stricte pour les prêts hypothécaires résidentiels

Introduction

Le 27 janvier 2020, la Banque Nationale de Belgique (BNB) a notifié au Comité européen du risque systémique (CERS) son intention de prolonger la période d'application de sa mesure macroprudentielle actuelle, sur la base de l'article 458, paragraphe 2, point d) vi), du règlement relatif aux exigences de fonds propres (règlement CRR)¹. Cette mesure consiste à appliquer une majoration à la pondération du risque macroprudentiel de tous les établissements de crédit nationaux utilisant l'approche fondée sur les notations internes - NI (*internal ratings-based*, IRB) pour les expositions sur des particuliers garanties par un bien immobilier résidentiel dont la sûreté est située en Belgique. La majoration macroprudentielle consiste en deux éléments. Le premier est une majoration de 5 points de pourcentage sur la pondération du risque inhérent aux expositions des banques utilisant l'approche NI (ci-après « banques NI ») à des crédits hypothécaires belges. Le second élément, plus ciblé, accroît encore les pondérations des risques en fonction du profil de risque du portefeuille de prêts hypothécaires des banques NI en multipliant par 1,33 la pondération du risque microprudentiel lié au portefeuille de prêts hypothécaires résidentiels. La mesure, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2018, restera applicable pendant deux ans, conformément à l'article 458 du CRR, soit jusqu'au 30 avril 2020.

En vertu de l'article 458, paragraphe 4, du CRR, le CERS doit transmettre un avis au Conseil, à la Commission européenne et à la Belgique dans un délai d'un mois à compter de la réception de la notification. Cet avis doit être accompagné d'une évaluation de la mesure nationale portant sur les points

¹ 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 (JO L 176, 27.6.2013, p. 1).

mentionnés au paragraphe 2 de l'article 458 du CRR. Le cadre procédural de formulation des avis en vertu de l'article 458 du CRR est clarifié dans la décision CERS/2015/4².

L'évaluation du CERS se concentre sur les avantages nets que comporte la mesure nationale pour le maintien de la stabilité financière. Le CERS a notamment évalué les raisons et le bien-fondé de la mesure en fonction des critères suivants.

- Justification : l'intensité du risque systémique a-t-elle changé et ce risque constitue-t-il une menace pour la stabilité financière au niveau national ? D'autres instruments tels que prévus par la directive sur les exigences de fonds propres (CRD IV)³ et le CRR peuvent-ils traiter le risque de manière adéquate et appropriée, étant donné leur efficacité relative ?
- Efficacité : la mesure permettra-t-elle d'atteindre le but recherché ?
- Efficience et pertinence : la mesure remplira-t-elle son objectif de façon efficace en termes de coûts ; autrement dit, l'instrument et le calibrage utilisés sont-ils appropriés ?
- Proportionnalité et incidence sur le marché intérieur : existe-t-il un juste équilibre entre les coûts induits par la mesure et le problème qu'elle vise à résoudre, si l'on tient compte des retombées transfrontière potentielles ?

L'évaluation du CERS s'appuie sur les informations communiquées par la BNB, en complément des discussions menées avec l'établissement et son personnel.

Section 1 : Description et contexte de la mesure

1.1 Description de la mesure

La mesure dont la prorogation est proposée consiste à appliquer une majoration à la pondération du risque macroprudentiel de tous les établissements de crédit nationaux utilisant l'approche NI pour les expositions sur des particuliers garanties par un bien immobilier résidentiel dont la sûreté est située en Belgique. La majoration macroprudentielle consiste en deux éléments. Le premier est une majoration de cinq points de pourcentage de la pondération du risque pour les expositions des banques NI à des prêts hypothécaires belges. Le second élément, plus ciblé, accroît encore les pondérations du risque selon le profil de risque des portefeuilles de prêts hypothécaires résidentiels des banques NI en multipliant par 1,33 la pondération du risque microprudentiel lié au portefeuille de prêts hypothécaires résidentiels.

² Décision du Comité européen du risque systémique du 16 décembre 2015 sur un dispositif de coordination aux fins de la notification des mesures nationales de politique macroprudentielle par les autorités concernées, de l'émission d'avis et de recommandations par le CERS, et abrogeant la décision CERS/2014/2.

³ 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 (JO L 176 du 27.6.2013, p. 338).

La mesure s'applique aux expositions sur la clientèle de détail d'établissements de crédit utilisant l'approche NI garanties par un bien immobilier résidentiel dont la sûreté est située en Belgique. Elle concerne les banques NI car les pondérations du risque fournies par leurs modèles sont relativement faibles par rapport à celles de l'approche standardisée. Les banques NI concernées représentent environ 94 % du marché belge des crédits hypothécaires. La mesure vise aussi bien les expositions non défaillantes que défaillantes.

La prorogation de la mesure devrait s'appliquer à compter de mai 2020, date d'expiration de la mesure actuellement en vigueur. La BNB annoncera la prolongation de la mesure actuelle par un communiqué de presse sur son site Internet. La décision, qui comprend un règlement de la BNB et l'arrêté royal l'adoptant, sera publiée en avril 2020. Comme il s'agit de l'extension d'une mesure déjà en vigueur, aucune phase d'introduction progressive n'est prévue ; la mesure actuelle continuera de s'appliquer intégralement aux portefeuilles de prêts hypothécaires résidentiels belges détenus par l'ensemble des banques NI belges.

La mesure est prorogée pour une période d'un an, soit jusqu'au 30 avril 2021. La BNB a l'intention de réexaminer le calibrage et le caractère approprié de la mesure en décembre 2020. La BNB réévaluera la nécessité de la mesure actuelle aux termes de l'article 458 du CRR lorsque les amendements CRD V/CRR II entreront en vigueur en 2021. Lors de cette revue, plusieurs possibilités seront envisagées – notamment une prorogation/désactivation de la mesure aux termes de l'article 458 et/ou une activation du coussin sectoriel pour le risque systémique – et estimées en fonction de l'évolution du degré et de la répartition du risque sur les encours des portefeuilles de prêts hypothécaires des banques NI.

La BNB entend demander l'application réciproque de la prorogation de la mesure par les autres États membres, aux termes de l'article 458, paragraphe 8, du CRR, une fois que la prorogation aura été adoptée et mise en œuvre. Cette demande sera adressée aux autres États membres dont le secteur bancaire peut être exposé, directement ou indirectement par le biais de succursales, aux risques liés au marché belge de l'immobilier résidentiel, ou risque de l'être à l'avenir.

L'article 458, paragraphe 10, du CRR ne s'applique pas à la prorogation de la mesure étant donné que la hausse des pondérations moyennes du risque devrait être supérieure à 25 %. Selon les calculs de la BNB, la mesure proposée devrait faire augmenter le risque moyen des banques ciblées de plus de 25 %.

1.2 Contexte de la mesure

La prorogation proposée de la mesure vise essentiellement à assurer la capacité de résistance des banques NI belges aux risques pesant sur l'immobilier résidentiel. La BNB a décidé qu'il était nécessaire de proroger d'un an la période d'application de cette mesure parce que le risque systémique relevé lors de l'introduction de la mesure persiste et que les expositions des banques vis-à-vis du marché belge de l'immobilier

résidentiel se sont encore accrues depuis 2018. Cette prolongation est indispensable pour maintenir la capacité de résistance du secteur bancaire et assurer une capacité d'absorption des pertes suffisante d'un point de vue macroprudentiel, proportionnelle à l'exposition des banques NI au secteur de l'immobilier résidentiel belge.

En septembre 2019, le CERS a émis une recommandation invitant les autorités belges à prendre de nouvelles mesures aux fins d'atténuation des risques sur le marché du logement.⁴ L'objet de cette recommandation était l'activation de mesures juridiquement contraignantes se rapportant aux emprunteurs et visant à compléter les mesures macroprudentielles existantes. En étant axée sur des mesures qui concernent les risques découlant des nouveaux prêts, la recommandation reconnaissait également que la mesure actuelle restait nécessaire pour lutter contre les risques liés à l'encours de prêts hypothécaires.

La prorogation de cette mesure fait partie intégrante d'un ensemble cohérent d'instruments macroprudentiels complémentaires mis en œuvre en Belgique. Le coussin de fonds propres contracyclique, activé en juillet 2019 à 0,5 % en raison de l'augmentation croissante des prêts aux sociétés non financières, deviendra juridiquement contraignant à partir de juillet 2020. Son principal objectif était de renforcer la capacité de résistance des banques aux risques conjoncturels en Belgique et d'amortir d'éventuelles répercussions des risques que l'immobilier résidentiel fait peser sur le secteur non financier ou de traiter certains effets de second tour. D'autres mesures plus ciblées sont également appliquées aux expositions sur le secteur immobilier résidentiel. La mesure actuelle de la pondération des risques accroît la capacité de résistance des banques aux expositions sur l'immobilier résidentiel – en couvrant les risques d'encours existant déjà inscrits dans les bilans – et veille à ce que celles-ci ne rééquilibrent pas trop fortement leurs portefeuilles en faveur de l'immobilier résidentiel en raison de ses plus faibles pondérations des risques ; un tel rééquilibrage serait préoccupant étant donné le risque conjoncturel systémique pesant sur le secteur. En outre, les attentes prudentielles récemment introduites en ce qui concerne de sains critères d'octroi de prêts hypothécaires pourraient améliorer la qualité de crédit à moyen terme et, de ce fait, limiter l'accumulation de risque de crédit dans les futurs portefeuilles de prêts hypothécaires.

Section 2 : Analyse du risque systémique sous-jacent

Depuis quelques années, le CERS surveille les risques associés au secteur de l'immobilier résidentiel en Belgique et dans tous les autres États membres de l'Union européenne.⁵ Ces évaluations ont permis au CERS de recenser diverses vulnérabilités à moyen terme dans plusieurs pays comme sources de risque

⁴ Cf. **Recommandation du Comité européen du risque systémique du 27 juin 2019 concernant des vulnérabilités à moyen terme du secteur immobilier résidentiel en Belgique (CERS/2019/4).**

⁵ Pour plus d'informations, cf. « **Vulnerabilities in the EU residential real estate sector** » (Vulnérabilités dans le secteur immobilier résidentiel de l'UE, en anglais uniquement), CERS, novembre 2016 et « **Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries** » (Vulnérabilités dans les secteurs immobiliers résidentiels des pays de l'EEE, en anglais uniquement), CERS, septembre 2019.

systémique menaçant la stabilité financière et, par la suite, d'adresser des alertes et des recommandations à plusieurs pays en 2016 et 2019.

Les vulnérabilités à moyen terme dans le secteur immobilier résidentiel belge ont conduit le CERS à adresser à la Belgique une alerte⁶ en 2016 et une recommandation en 2019⁷. En 2016, les principales vulnérabilités du marché de l'immobilier résidentiel belge avaient surtout trait à l'envolée des prêts hypothécaires et des prix des logements, ainsi qu'à l'augmentation de l'endettement déjà élevé des ménages, de sorte qu'une proportion croissante des détenteurs de crédit hypothécaire étaient potentiellement vulnérables à une dégradation des conditions économiques ou à des événements défavorables sur le marché belge de l'immobilier résidentiel. La nouvelle évaluation, qui s'est achevée en juin 2019, a révélé les évolutions suivantes en Belgique depuis 2016 : i) la progression des prix du logement s'est ralentie mais la dynamique précédente soulève encore des préoccupations quant à leur éventuelle surévaluation ; ii) la croissance vigoureuse du crédit au logement a continué d'alimenter l'endettement des ménages ; et iii) une part importante des prêts hypothécaires sont toujours accordés à des ménages potentiellement vulnérables à une dégradation des conditions économiques et financières ou à des événements défavorables sur le marché de l'immobilier résidentiel⁸.

Les parties qui suivent fournissent de plus amples détails sur l'évaluation des vulnérabilités, et notamment celles qui touchent le secteur immobilier résidentiel (Section 2.1), le secteur des ménages (Section 2.2) et le secteur bancaire (Section 2.3).

2.1 Vulnérabilités dans le secteur de l'immobilier résidentiel

Depuis 2000, les prix de l'immobilier résidentiel en Belgique ont fortement augmenté, en termes nominaux (+150 %) aussi bien que réels (+77 %). Contrairement à ce qui s'est passé dans la plupart des États membres, en Belgique, la crise financière n'a pas déclenché de correction massive à la baisse des prix nominaux sur le marché de l'immobilier résidentiel. En réalité, les prix ont continué d'augmenter rapidement pendant les dix années qui ont suivi le ralentissement mondial. L'indice de référence pour les prix de l'immobilier résidentiel n'a cessé de progresser ces dernières années et se situe actuellement au niveau le plus élevé jamais enregistré. Au troisième trimestre 2019, le taux de croissance annuelle des prix de l'immobilier était de 3,6 %, chiffre conforme à ceux de 2017 et 2018, 3,8 % et 3,6 % respectivement. Depuis 2000, les indices généraux des prix à la consommation sont inférieurs aux prix nominaux des logements, ce qui a entraîné une hausse de 77 % des prix

⁶ Cf. **Recommandation du Comité européen du risque systémique du 27 juin 2019 concernant des vulnérabilités à moyen terme du secteur immobilier résidentiel en Belgique (CERS/2019/4).**

⁷ Cf. **Alerte du Comité européen du risque systémique du 22 septembre 2016 concernant des vulnérabilités à moyen terme du secteur immobilier résidentiel en Belgique (CERS/2016/6).**

⁸ Pour plus d'informations, cf. « **Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries** » (Vulnérabilités dans les secteurs immobiliers résidentiels des pays de l'EEE, en anglais uniquement), CERS, septembre 2019, pp. 76-78.

réels de l'immobilier résidentiel. En termes réels, ces prix ont progressé de 2,6 % au troisième trimestre 2019 (en rythme annualisé) et de 1,8 % en 2018.

Les fondamentaux ne semblent pas justifier cette hausse prolongée des prix de l'immobilier résidentiel et nombre des mesures de valorisation de référence indiquent une surévaluation persistante de ce marché en Belgique. La BNB utilise une approche fondée sur des séries temporelles et des modèles pour expliquer l'évolution des prix du logement en termes réels à partir de plusieurs facteurs clés, notamment : les taux d'intérêt, le revenu disponible réel, les caractéristiques des prêts hypothécaires, le régime fiscal applicable à l'immobilier résidentiel et l'évolution démographique. Selon les valorisations de la BNB, les prix de l'immobilier résidentiel belge étaient surévalués de 7,3 % au troisième trimestre 2019. Pour le deuxième trimestre 2018, la BNB a déclaré une surévaluation de 5,9 %, tandis que le Fonds monétaire international (FMI) l'estimait à 8 % et la Banque centrale européenne (BCE) à 15 % pour la même période.

Des variations du niveau actuel des fondamentaux ou des chocs graves et inattendus sur ces variables pourraient entraîner de fortes corrections à la baisse des prix, qui se rapprocheraient de nouveaux niveaux d'équilibre. Outre l'incertitude propre à tout modèle, ces estimations de la surévaluation dépendent largement du niveau actuel des fondamentaux. Ainsi, de futures hausses des taux d'intérêt pourraient faire diminuer de beaucoup le prix d'équilibre du marché belge de l'immobilier résidentiel. De même, des modifications brutales de la politique en matière de changement climatique pourraient largement influencer la valeur des logements anciens et non rénovés⁹, qui représentent une large part du marché global. De plus, il existe un risque de correction des prix plus importante que prévu par les modèles, des interactions négatives pouvant les pousser à dépasser leur niveau d'équilibre. Enfin, selon la BNB, la récente suppression des avantages fiscaux dont bénéficiait l'immobilier n'a pas encore fait sentir ses effets et elle devrait peser sur les prix à moyen terme.

2.2 Vulnérabilités dans le secteur des ménages

La Belgique a enregistré l'une des plus fortes augmentations de l'endettement des ménages dans la zone euro depuis la crise financière. L'endettement des ménages en pourcentage du PIB a régulièrement augmenté, jusqu'à atteindre 61,1 % au troisième trimestre 2019 (contre 55,3 % en 2012). Par rapport aux autres pays de la zone euro, la Belgique a enregistré une des plus fortes hausses depuis la crise financière et son ratio d'endettement dépasse désormais la moyenne de la zone. Selon la BNB, cet écart devrait encore se creuser au cours des prochaines années. La croissance des prêts hypothécaires s'est établie en moyenne à 5,5 % par an entre fin 2014 et novembre 2019, soit bien au-dessus de la moyenne de la zone euro sur la même période, 2,6 %.

⁹ Pour plus de détails cf. Bourtembourg, J., Dumont, L., Francart, A., et Van Tendeloo, B., « **Climate-related risks and sustainable finance** », *Financial Stability Report* (Risques liés au climat et finance durable, *Rapport sur la stabilité financière*, en anglais uniquement), Banque Nationale de Belgique, Bruxelles, 3 juin 2019, pp. 107-127.

Les ménages belges profitent de l'assouplissement des critères d'octroi de crédit sur le marché hypothécaire.

Les nouveaux prêts ont tendance à être accordés avec une quotité de financement (ratio prêt/valeur) et un ratio d'endettement (ratio service de la dette/revenu) plus élevés ainsi qu'avec durées de prêt plus longues. La part des nouveaux prêts assortis d'une quotité de financement supérieure à 90 % s'est progressivement accrue ces dernières années, passant de 28 % en 2014 à 35 % au premier semestre 2019. Malgré de nouvelles diminutions des taux d'intérêt durant la même période, la proportion de nouveaux prêts hypothécaires ayant un ratio d'endettement de plus de 50 % reste importante, à 21,5 %. En outre, les banques ont commencé récemment à prolonger la durée d'amortissement de leurs crédits hypothécaires. Les prêts amortis sur une durée comprise entre 20 et 25 ans représentent aujourd'hui 39 % du total des concours accordés, contre 29 % en 2016. L'augmentation du degré de risque des prêts octroyés ces dernières années signifie qu'il n'y a pas eu de diminution de la part relative du compartiment des prêts les plus risqués. En termes de ratio prêt/valeur indexé moyen, les prêts présentant une quotité de financement supérieure à 90 % constituent 14 % du total de l'encours (soit 29 milliards d'euros)¹⁰.

Ces évolutions laissent augurer la présence de poches de risque constituées de ménages surendettés, qui pourraient devenir plus vulnérables en cas de crise.

En cas de choc financier, la vulnérabilité des ménages pourrait les conduire à faire défaut ou à ajuster leur consommation pour pouvoir honorer les remboursements, avec tous les effets de second tour qui pourraient s'ensuivre. C'est pourquoi la BNB est d'avis que la proportion actuelle des prêts les plus risqués demeure trop élevée et que, la dégradation des critères d'octroi se poursuivant, cette situation pourrait mettre à risque les futurs encours des portefeuilles des banques.

2.3 Vulnérabilités dans le secteur bancaire

Le secteur bancaire belge continue d'accroître son exposition au secteur de l'immobilier résidentiel.

L'encours total des prêts hypothécaires accordés par les banques belges aux ménages belges a progressé de 169 milliards d'euros fin 2014 à 212 milliards en novembre 2019, ce qui correspond à une hausse passant de 15 % à environ 20 % du total des actifs bancaires. Selon les plans d'activité des banques, leur rythme soutenu d'octroi de nouveaux prêts devrait se maintenir dans les années à venir. Le contexte de faiblesse persistante des taux d'intérêt a intensifié la concurrence et la prise de risques.

La concurrence acharnée que se livrent les établissements de crédit sur le marché des crédits hypothécaires pourrait entraîner une intensification de la prise de risque.

L'analyse des plans d'activité des banques révèle que celles-ci s'attendent à un rythme soutenu d'octroi de nouveaux prêts dans les années à

¹⁰ Il existe cependant un certain nombre de facteurs atténuants tels que : a) la forte proportion de prêts assortis d'un taux d'intérêt fixe ; b) les seuils légaux imposés à la variabilité des taux d'intérêt des crédits hypothécaires, ; c) le fait que les crédits hypothécaires sont généralement amortissables et dotés d'échéances inférieures ou égales à 25 ans à l'émission ; et d) le niveau élevé des actifs financiers détenus par les ménages par rapport à leurs créances.

venir. La faiblesse des taux d'intérêt incite fortement les banques à en atténuer les effets sur leur rentabilité en appliquant une stratégie généralisée de multiplication des prêts hypothécaires, ce qui pourrait exacerber la concurrence entre les principaux établissements de crédit qui, à son tour, pourrait favoriser une plus forte prise de risque.

La vulnérabilité des banques est amplifiée par l'assouplissement général des critères d'octroi de crédit, la part des expositions les plus risquées dans leurs portefeuilles de prêts hypothécaires restant importante.

Ces dernières années, la part de nouveaux prêts assortis d'une quotité de financement supérieure à 90 % a augmenté et la proportion de ceux présentant un ratio d'endettement supérieur à 50 % est demeurée élevée. Qui plus est, durée d'amortissement moyenne des concours s'est allongée, tandis que les marges bancaires sur les prêts hypothécaires diminuaient sous l'effet d'une concurrence restée intense sur le marché. Certains éléments indiquent également une hausse du nombre de prêts contractés pour acquérir un deuxième bien à des fins de location, ce qui peut être considéré comme un investissement spéculatif.

Les vulnérabilités résultant des évolutions ci-dessus n'apparaissent pas dans la variation des pondérations du risque appliquées aux prêts hypothécaires dans les établissements utilisant l'approche NI. Ces pondérations du risque figurent parmi les plus faibles de l'UE. La pondération moyenne du risque pour les prêts hypothécaires calculée par les modèles internes (c'est-à-dire avant prise en compte des mesures macroprudentielles) se situe nettement parmi les plus faibles dans l'échelle de répartition au sein de l'UE, soit 9,8 %. Cela signifie que le montant des fonds propres destinés à couvrir ces expositions est faible par rapport au risque systémique qu'elles supposent.

Section 3 : Efficacité et efficacité de la mesure

3.1 Comment la mesure permet-elle de faire face au risque constaté ?

La mesure qu'il est proposé de prolonger a pour but d'accroître la capacité de résistance des banques NI belges à d'éventuelles corrections fortement à la baisse sur le marché belge de l'immobilier résidentiel.

Dans le contexte de l'intensification des expositions de crédit des ménages et des banques belges et des hausses de prix soutenues, qui suscitent des préoccupations quant à leur surévaluation, la BNB considère que le risque systémique s'est accru sur le marché belge des prêts hypothécaires. En outre, l'évaluation du CERS relative aux vulnérabilités à moyen terme du secteur belge de l'immobilier résidentiel en 2019 conclut que : a) la dynamique des prix soulève des préoccupations quant à leur surévaluation potentielle ; b) la forte croissance du crédit au logement continue d'alimenter l'endettement des ménages ; et c) une part non négligeable des prêts hypothécaires sont encore accordés à des ménages potentiellement vulnérables à une dégradation des

conditions économiques et financières ou à des événements défavorables sur le marché de l'immobilier résidentiel. Le même rapport du CERS souligne également la pertinence des mesures en vigueur concernant les fonds propres qui visent à maintenir un niveau de fonds propres suffisant au regard du risque d'encours dans les portefeuilles de prêts hypothécaires des banques.¹¹

La nécessité de conserver la mesure s'explique par la faiblesse des pondérations du risque microprudentiel appliquées aux expositions immobilières par les banques NI, dans le contexte d'importantes vulnérabilités au niveau macroéconomique. Étant donné la nature macrofinancière des vulnérabilités décrites ci-dessus, l'effet d'une éventuelle crise au niveau macroéconomique pourrait ne pas être reflété correctement dans les modèles internes, surtout si l'on considère que la Belgique n'a pas connu de crise immobilière majeure dans le passé récent. Aussi, l'estimation des pondérations du risque dans le cadre de l'approche NI, tournée vers le passé, ne peut pas prendre pleinement en compte les éventuelles conséquences d'une crise de pareille ampleur.¹² Les vulnérabilités causées par les évolutions mentionnées ci-dessus n'apparaissent pas dans la variation des pondérations du risque appliquées aux prêts hypothécaires dans les établissements utilisant l'approche NI.

La mesure actuelle reste indispensable comme complément à la publication récente des attentes prudentielles de la BNB concernant les critères d'octroi de crédit immobilier. Les nouvelles attentes prudentielles de la BNB, formulées en réponse à la recommandation du CERS de septembre 2019, ciblent le flux de nouveaux prêts hypothécaires, alors que la mesure existante aux termes de l'article 458 du CRR a pour but d'assurer des fonds propres suffisants pour faire face au risque d'encours des portefeuilles de prêts hypothécaires des banques. En outre, le CERS estime que les mesures se rapportant aux emprunteurs ou les mesures ciblant le flux de nouveaux prêts (comme ces attentes prudentielles) sont plus efficaces lorsqu'elles sont conjuguées à des initiatives visant les vulnérabilités des encours (ce qui est le cas de la mesure actuelle).

La mesure est conçue de façon à renforcer la capacité de résistance des banques tout en restant sensible au risque. La mesure conjugue une majoration concernant toutes les banques et un multiplicateur du risque visant à ajuster son incidence sur le profil de risque des établissements. La BNB considère que les pondérations du risque microprudentiel obtenues à partir des modèles internes reflètent le profil de risque et la qualité de crédit des emprunteurs.¹³ En conséquence, elle estime que les banques appliquant des pondérations de risque plus

¹¹ Cf. « **Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries** » (Vulnérabilités dans les secteurs immobiliers résidentiels des pays de l'EEE, en anglais uniquement), CERS, septembre 2019.

¹² Le CERS reconnaît que les orientations de l'Autorité bancaire européenne (ABE) sur l'estimation de la probabilité de perte (PD), l'estimation de la perte en cas de défaut (LGD) et le traitement des expositions en défaut devraient permettre, à l'avenir, d'atténuer certaines de ces préoccupations mais pas toutes. Toutefois, comme ces orientations s'appliqueront à compter du 31 décembre 2021, elles se situent hors de la période de prorogation de la mesure proposée.

¹³ La BNB a mis à jour des éléments transversaux indiquant une forte corrélation entre pondérations et paramètres du risque utilisés par les banques, par exemple la probabilité de défaut et la part des prêts risqués (en termes de ratio prêt/valeur, de ratios d'endettement ou d'échéance).

basses contribuent moins à l'accumulation du risque systémique en général et devraient donc être moins concernées par la mise en œuvre de la mesure – quelles que soient les préoccupations macroprudentielles justifiant le recours à celle-ci (le fait que le niveau actuel des pondérations du risque ne reflète pas l'évolution de tous les risques et vulnérabilités macrofinanciers qui s'accumulent depuis quelques années).

Le calibrage de la mesure vise à accroître les pondérations implicites du risque applicables aux expositions hypothécaires, pour les faire passer de quelque 9,8 % à 18,1 % en moyenne. Le calibrage de la mesure actuelle repose sur le scénario de crise grave (macroprudentielle) contenu dans la publication originale de 2018. Au vu de l'évolution récente du marché hypothécaire belge, la BNB juge ce scénario de crise pertinent et suffisamment grave pour être utilisé dans le calibrage de la mesure. Une mise à jour de l'analyse de sensibilité/du scénario indique que, d'une part, les exigences de fonds propres microprudentielles (implicites dans les pondérations du risque microprudentiel) restent insuffisantes pour couvrir toutes les pertes (macroprudentielles) éventuelles dans des scénarios de tension (macroprudentielle) grave et que, d'autre part, la mesure macroprudentielle actuelle (avec son calibrage d'origine) est suffisante pour couvrir les pertes simulées – au niveau du secteur.

L'effet total de la mesure proposée sur les fonds propres CET1 des banques NI est estimé à 1 802 millions d'euros, ce qui représente environ 3,4 % du total de leurs fonds propres CET1. Par comparaison, lors de la publication originale de la mesure, en 2018, cet effet était de 1 486 millions d'euros. Cette différence est proportionnelle à la hausse des expositions hypothécaires des banques NI belges. Une ventilation de la contribution de chacune des deux composantes de la mesure indique que l'incidence de la majoration de 5 points de pourcentage des pondérations du risque s'élève à 1 096 millions d'euros (soit 2,1 % du total des fonds propres CET1) et celle de la deuxième composante, à 706 millions d'euros (1,3 % du total des fonds propres CET1). La mesure fait augmenter les pondérations implicites du risque (sur les expositions hypothécaires), qui passent de quelque 9,8 % à 18,1 % en moyenne ; la hausse s'explique à hauteur de 5 points de pourcentage par la première composante (de par sa construction) et de 3,1 points par la deuxième. La forte progression des pondérations du risque appliquées aux expositions sur l'immobilier résidentiel signifie que l'effet total de la mesure sur les fonds propres CET1, qui s'élève à 1 802 millions, correspond à un gonflement de 84 % du coussin de fonds propres par rapport aux exigences microprudentielles de fonds propres CET1 au titre du portefeuille.

La prorogation de la majoration des pondérations du risque contribuera également à assurer que les coussins macroprudentiels restent efficaces. Les coussins de fonds propres reposent sur les actifs pondérés des risques. Si les pondérations des risques ne reflètent pas correctement les risques systémiques, les coussins sont moins efficaces. Le même raisonnement s'applique à toutes les exigences de fonds propres calculées en termes d'actifs pondérés des risques, tandis que l'exigence de ratio de levier constitue un filet de sécurité non pondéré des risques. En Belgique, où un taux de coussin de fonds propres contracyclique de 0,5 % sera activé en juillet 2020, l'effet de l'augmentation de la pondération du risque, aux termes de la mesure de l'article 458, sur ce coussin se traduira par une exigence de fonds propres supplémentaire d'environ 50 millions d'euros de fonds propres CET1 pour les banques NI.

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

a) Article 124 du CRR (pondérations des risques dans l'approche standardisée)

En vertu de l'article 124 du CRR, les autorités compétentes peuvent imposer des pondérations de risque plus élevées sur les expositions garanties par des hypothèques d'établissements de crédit utilisant l'approche standardisée, pour des considérations de stabilité financière. Les autorités compétentes peuvent fixer une pondération de risque comprise entre 35 % et 150 % pour les expositions garanties par une hypothèque sur un bien immobilier résidentiel. Elles peuvent aussi appliquer des critères plus stricts pour le recours à la pondération de 35 %.

L'article 124 du CRR ne serait pas efficace contre le risque systémique, étant donné que les établissements qui utilisent l'approche standardisée ne représentent qu'une faible part (environ 6 %) des prêts hypothécaires accordés par les banques en Belgique. En outre, les pondérations moyennes du risque appliquées par les banques utilisant la méthode standardisée sont nettement plus élevées que celles des banques NI.

b) Article 164 du CRR (plancher plus élevé de pertes en cas de défaut)

En vertu de l'article 164 du CRR, pour des considérations de stabilité financière, les autorités compétentes peuvent imposer des valeurs minimales plus élevées de montant pondéré moyen des pertes en cas de défaut sur les expositions garanties par des biens immobiliers, . Le paragraphe 4 de cet article stipule que le montant pondéré moyen des pertes en cas de défaut applicable à toutes les expositions sur la clientèle de détail garanties par un bien immobilier résidentiel et ne bénéficiant pas de garanties des administrations centrales ne peut être inférieur à 10 %. Toutefois, le montant de perte en cas de défaut n'est que l'un des paramètres utilisés dans la fonction de pondération des risques.

Le CERS estime que l'article 164, qui ne vise que la perte en cas de défaut, est d'une portée plus réduite et ne suffirait pas à remplir le but de la mesure proposée. Il pourrait même avoir des conséquences non souhaitées. En supposant que les modèles internes soient correctement calibrés, un montant de perte en cas de défaut plus élevé pénaliserait les banques les plus prudentes, tandis que l'exigence supplémentaire de fonds propres qu'elle implique varierait aussi en fonction du profil de risque du portefeuille. En outre, toute action utilisant le montant de perte en cas de défaut aurait aussi un effet sur d'autres paramètres microprudentiels comme le calcul des montants des pertes anticipées, aux termes des articles 158 et 159 du CRR, ce qui n'est pas le but recherché par la mesure.

c) Article 101 de la CRD IV (examen continu de l'autorisation d'utiliser des approches internes)

L'article 101 de la CRD IV expose des exigences à l'intention des autorités compétentes leur demandant de réexaminer les autorisations d'utiliser des modèles internes. Les autorités compétentes doivent examiner à intervalles réguliers, et au moins tous les trois ans, si les établissements respectent les exigences relatives aux approches pour lesquelles une autorisation préalable des autorités compétentes est nécessaire avant leur

application aux fins de calculer les exigences de fonds propres. Dans le cas des banques belges, cet examen est effectué par la BCE pour les établissements importants et par la BNB pour les établissements moins importants.

La BNB estime que l'article 101 de la CRD IV n'est pas approprié pour faire face au risque systémique constaté. Selon la BNB, les banques NI remplissent toutes les conditions à l'utilisation de ces modèles. L'examen transversal mené par la BNB en 2014 n'a soulevé, dans l'ensemble, aucun doute sur l'adéquation des modèles internes. Le niveau peu élevé des pondérations du risque implicites dans ces modèles traduit notamment l'absence de crise majeure en Belgique au cours dernières décennies ; de ce fait, il est plus difficile de refléter pleinement les éventuelles conséquences de telles crises. Cependant, dans les cas où des faiblesses particulières ont été observées, les banques concernées ont été invitées à revoir leurs modèles internes. Un autre examen horizontal approfondi des modèles internes des banques effectué par la BCE (*Targeted Review of Internal Models*, TRIM) n'a, à ce jour, pas entraîné de modifications majeures des pondérations du risque.

Le CERS souligne également que l'objectif de la mesure proposée est intrinsèquement macroprudentiel. La mesure vise à atténuer toute augmentation du risque systémique liée à l'évolution du marché immobilier résidentiel et non pas à corriger les problèmes au niveau microprudentiel.

d) articles 103 et 104 de la CRD IV (pouvoirs de surveillance)

Les autorités compétentes peuvent appliquer des mesures prudentielles pour traiter les risques qui ne sont pas suffisamment couverts par le pilier 1, notamment le risque systémique. Ces pouvoirs peuvent être utilisés dans le cadre du processus de contrôle et d'évaluation prudentiels (*Supervisory Review and Evaluation Process*, SREP), une des composantes du pilier 2.

La BNB considère que toute action menée sur la base de ces articles ne serait pas aussi efficace que la mesure proposée, pour des raisons de transparence et de portée.

- Les exigences de fonds propres au titre du pilier 2 ne s'accompagnent pas d'une quantification détaillée selon le type de risque. La BNB souligne l'importance de la fonction d'indicateur jouée par la mesure macroprudentielle auprès des banques et du grand public, surtout dans le contexte des vulnérabilités croissantes (prêts de plus en plus risqués) en Belgique.
- Les exigences au titre du pilier 2 auraient également un effet sur les exigences de fonds propres liées à tous nouveaux prêts et expositions autres que des prêts hypothécaires. Les autorités de surveillance (BNB et BCE) prennent normalement une décision SREP (pilier 2) une fois par an sous la forme d'une exigence générale de fonds propres CET1. En théorie, il est possible de relever l'exigence de ratio de fonds propres CET1 au titre du pilier 2 d'un pourcentage approprié reflétant le montant de fonds propres nécessaire pour couvrir la mesure actuelle sur les prêts hypothécaires à la date où la décision est prise. Cependant, cela aurait aussi une incidence sur les exigences de fonds propres liées à tous nouveaux prêts et expositions autres que des prêts hypothécaires.

Le CERS est d'avis qu'une distinction claire entre mesures micro et macroprudentielles améliore la transparence et renforce la responsabilité. L'objectif de la mesure est intrinsèquement macroprudentiel. Il consiste à atténuer toute augmentation du risque systémique liée aux évolutions sur le marché belge de

l'immobilier résidentiel – risque qui, à l'heure actuelle, n'est pas complètement reflété par les pondérations calculées par les modèles internes des banques NI.

e) article 105 de la CRD IV (exigences de liquidité)

L'article 105 de la CRD IV traite d'exigences spécifiques en matière de liquidité. Le risque systémique que la mesure proposée vise à couvrir n'est pas lié au risque de liquidité des banques mais à leurs expositions au risque représenté par l'immobilier résidentiel.

f) article 133 de la CRD IV (exigence de coussin pour le risque systémique)

Aux termes de l'article 133 de la CRD IV, chaque État membre peut mettre en place un coussin pour le risque systémique afin de faire face aux risques systémique ou macroprudentiel non cycliques à long terme qui ne sont pas couverts par le CRR. Le coussin pour le risque systémique peut être appliqué à tous les établissements ou à un sous-ensemble d'établissements. En outre, il peut être utilisé pour les expositions domestiques, les expositions dans des pays tiers et les expositions dans d'autres États membres.

À l'heure actuelle, le coussin pour le risque systémique n'est pas conçu pour s'appliquer à des expositions sectorielles précises. Si ce coussin était mis en œuvre pour toutes les expositions en Belgique, cela pénaliserait tous les prêts, y compris les autres expositions vis-à-vis de PME et d'entreprises en Belgique, ce qui n'est pas le but recherché. Aussi, la BNB considère que le coussin pour le risque systémique, sous sa forme actuelle, est inadéquat pour traiter le risque spécifique au marché de l'immobilier résidentiel étant donné que, aux termes de l'article 133 de la CRD IV, il est impossible de ne cibler que ces expositions. Elle entend néanmoins réaffirmer que la mesure actuelle au titre de l'article 458 restera nécessaire lorsque la directive (UE) 2019/878¹⁴ entrera en vigueur, permettant l'application d'un coussin pour risque systémique sectoriel aux expositions sur la clientèle de détail garanties par de l'immobilier résidentiel.

g) article 136 de la CRD IV (coussin de fonds propres contracyclique)

Le coussin de fonds propres contracyclique peut être utilisé pour faire face à un aspect de la procyclicalité du système financier. Le coussin de fonds propres contracyclique, qui traite les risques conjoncturels, est une exigence qui s'applique aux expositions nationales.

¹⁴ Directive (UE) 2019/878 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant la directive 2013/36/UE en ce qui concerne les entités exemptées, les compagnies financières holding, les compagnies financières holding mixtes, la rémunération, les mesures et pouvoirs de surveillance et les mesures de conservation des fonds propres (JO L 150 du 7.6.2019, p. 287).

Le coussin de fonds propres contracyclique n'est pas un instrument approprié pour traiter le risque systémique lié à un sous-ensemble d'expositions et il n'est pas applicable à un sous-ensemble d'établissements. Le taux de coussin contracyclique est un pourcentage du montant total des expositions calculé conformément à l'article 92, paragraphe 3, du CRR. Par conséquent, il n'est pas possible d'appliquer les exigences de coussin contracyclique à des sous-ensembles d'expositions, comme celui des prêts hypothécaires. En outre, le coussin contracyclique s'appliquerait à tous les établissements, alors que la mesure proposée cible uniquement les banques NI.

La Belgique a récemment activé le coussin de fonds propres contracyclique à un taux de 0,5 %, qui deviendra juridiquement contraignant à partir de juillet 2020. Cette mesure du coussin de fonds propres contracyclique vise toutefois l'accélération observée du cycle du crédit en Belgique (sous l'effet, essentiellement, du crédit aux entreprises) et pas spécifiquement les risques liés aux marchés immobiliers.

h) recours à d'autres mesures

En janvier 2020, la BNB a introduit des attentes prudentielles concernant de sains critères d'octroi des prêts hypothécaires.¹⁵ Ces nouvelles attentes prudentielles, formulées en réponse à la recommandation du CERS de septembre 2019, ciblent le flux de nouveaux prêts hypothécaires, tandis que la mesure actuelle aux termes de l'article 458 vise à assurer suffisamment de fonds propres pour couvrir le risque d'encours dans les portefeuilles de prêts hypothécaires des banques. Les deux mesures sont donc complémentaires.

Les attentes prudentielles concernant de sains critères d'octroi de prêts hypothécaires pourraient améliorer la qualité de crédit à moyen terme et, de ce fait, limiter l'accumulation de risque de crédit dans les futurs portefeuilles de prêts hypothécaires. La mesure proposée reste cependant nécessaire pour faire face aux vulnérabilités présentées par l'encours de prêts figurant déjà au bilan des banques. Comme le CERS l'a déjà indiqué dans son rapport de septembre 2019, les mesures se rapportant aux emprunteurs [c'est-à-dire, dans ce cas, les attentes prudentielles] sont plus efficaces lorsqu'elles sont conjuguées à des mesures visant les vulnérabilités de l'encours des prêts, ce qui est précisément le but de la prorogation de la mesure existant au titre de l'article 458 du CRR.

¹⁵ Pour plus de détails, cf. les documents suivants sur le site Internet de la BNB : [communiqué de presse](#), [circulaire](#) et [annexe à la circulaire](#).

Section 4 : Analyse des avantages nets de la mesure

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

La prorogation proposée de la mesure devrait contribuer à la résistance du système bancaire belge et, de ce fait, améliorer la résistance de l'économie dans son ensemble. Étant donné l'importance croissante prise par les portefeuilles de prêts hypothécaires dans les bilans des banques belges (environ 20 % du total des actifs et 401 % des fonds propres CET1, en moyenne), un ralentissement sévère du marché national de l'immobilier résidentiel pourrait avoir une incidence non négligeable sur la solvabilité des établissements de crédit du pays. Les banques seraient particulièrement affectées, non seulement en raison de leur exposition directe aux prêts hypothécaires mais également par le biais d'effets indirects résultant du fort endettement des ménages belges, ce qui conséquemment créerait des conditions défavorables pour l'économie réelle de la Belgique. De fait, de fortes corrections du marché peuvent aussi influencer l'économie réelle, même en l'absence de hausse majeure des défaillances. Ainsi, une baisse de confiance des consommateurs due à un regain de volatilité du marché ou à des effets de richesse négatifs ou encore la priorité accordée à la résolution d'un problème potentiel de surendettement pourraient peser sur la consommation et sur l'économie en général, avec d'éventuels effets de second tour sous forme d'une hausse du risque de crédit global.

Le caractère ciblé de la mesure contribue à sa proportionnalité puisqu'elle vise à éviter les répercussions sur l'octroi de crédits en général et sur l'économie réelle. La mesure ne vise que les expositions garanties par de l'immobilier résidentiel. La BNB n'a décelé aucun signe indiquant que la mesure actuelle dont la prorogation proposée ait eu une incidence importante sur l'offre de crédit en général (que ce soit en termes de tarification ou de volume) ou, indirectement, sur l'économie réelle.

La sensibilité au risque de la mesure renforce également sa proportionnalité. La mesure conjugue une majoration concernant toutes les banques et un multiplicateur du risque visant à ajuster l'effet de la mesure sur le profil de risque des portefeuilles bancaires. La BNB considère que les pondérations du risque microprudentiel obtenues à partir des modèles internes reflètent le profil de risque et la qualité de crédit des emprunteurs.¹⁶ En conséquence, elle estime que les banques appliquant des pondérations de risque plus basses contribuent moins à l'accumulation du risque systémique d'ensemble et devraient donc être soumises à une exigence de fonds propres inférieure pour ce qui est de l'augmentation de la pondération – indépendamment des préoccupations macroprudentielles justifiant le recours à la mesure (le fait que le niveau actuel des pondérations du risque ne

¹⁶ La BNB a mis à jour des éléments transversaux attestant d'une forte corrélation entre, d'un côté, les pondérations et paramètres du risque utilisés par les banques (par exemple la probabilité de défaut) et, de l'autre, la part des prêts risqués (en termes de ratio prêt/valeur, de ratios d'endettement ou d'échéance).

reflète pas l'évolution de tous les risques et vulnérabilités macrofinanciers qui s'accumulent depuis quelques années).

Des tests de résistance macroprudentiels montrent que les pertes sur prêts hypothécaires attendues par les banques pourraient augmenter brutalement dans un scénario adverse. Le calibrage de la mesure actuelle repose sur le scénario de grave crise (macroprudentielle) de la publication originale de 2018. Au vu de l'évolution récente du marché hypothécaire belge, la BNB juge ce scénario de crise pertinent et assez grave pour être utilisé dans le calibrage de la mesure. Une mise à jour de l'analyse de sensibilité/du scénario indique que, d'une part, les exigences de fonds propres microprudentielles (implicites dans les pondérations du risque microprudentiel) restent insuffisantes pour couvrir toutes les pertes (macroprudentielles) éventuelles dans des scénarios de tension (macroprudentielle) grave et que, d'autre part, la mesure macroprudentielle actuelle (avec son calibrage d'origine) est suffisante pour couvrir les pertes simulées – au niveau du secteur.

La capacité de résistance des banques belges à une évolution défavorable du marché national de l'immobilier résidentiel est déterminante pour la stabilité financière. Les portefeuilles de prêts hypothécaires sur l'immobilier résidentiel représentant une part importante des bilans des banques (quelque 20 % du total des actifs et 401 % des fonds propres CET1, en moyenne), il est important de garantir la résistance des établissements. L'effet total de la mesure proposée sur les fonds propres CET1 des banques NI est estimé à 1 802 millions d'euros (contre 1 486 millions lors de sa première publication, en 2018), ce qui représente approximativement 3,4 % du total de leurs fonds propres CET1. L'augmentation de l'effet de la mesure sur les fonds propres CET1 est proportionnelle à la hausse des expositions des banques NI belges sur l'immobilier résidentiel.

4.2 Effets transfrontière et influence sur le marché intérieur

La BNB ne s'attend pas à ce que la mesure proposée ait un effet significatif sur le marché intérieur de l'UE. Depuis la mise en œuvre de la mesure actuelle, la BNB n'a pas observé de signes d'un effet négatif sur le marché intérieur qui l'emporterait sur ses avantages, en termes de stabilité financière (réduction du risque macroprudentiel ou systémique constaté). Elle ne s'attend pas non plus à ce que cette situation change au cours de la période d'un an pendant laquelle la mesure sera prolongée. Qui plus est, compte tenu de l'importance des groupes bancaires transfrontière en Belgique et du niveau d'ouverture de l'économie, la préservation de la stabilité financière dans ce pays aura aussi des répercussions positives sur la stabilité financière en Europe.

Au vu de la nature systémique des risques identifiés et du caractère international du secteur bancaire belge, la BNB prévoit de demander à certaines autorités désignées d'autres États membres la réciprocité volontaire de la mesure. Cette demande sera adressée aux États membres dont le secteur bancaire pourrait être exposé (actuellement ou à l'avenir), directement ou indirectement (par le biais de succursales), aux risques liés au marché belge de l'immobilier résidentiel. La BNB invitera le CERS à recommander la réciprocité une fois que la prorogation de la mesure aura été adoptée et mise en œuvre. La demande de réciprocité sortant du champ du présent avis, elle sera traitée séparément.

4.3 Effets intersectoriels nationaux et arbitrage réglementaire

La BNB n'a pas détecté de répercussions majeures de la mesure actuelle sur le secteur non bancaire. La part de marché des établissements non bancaires dans l'offre de nouveaux prêts hypothécaires en Belgique a progressivement diminué depuis l'introduction de la mesure actuelle, revenant de quelque 14 % à 12 %. Dans le secteur non bancaire, la part des sociétés d'assurance est demeurée relativement stable, autour de 2 %. En termes d'encours, la BNB n'a pas observé de changement majeur après l'introduction de la mesure actuelle. Le total des prêts hypothécaires accordés par les sociétés d'assurance n'a que faiblement augmenté et représente aujourd'hui environ 6 % du marché belge. La BNB continuera toutefois de suivre les évolutions qui pourraient conduire à l'arbitrage réglementaire.

Le CERS souligne l'importance d'un suivi continu de l'évolution du secteur non bancaire. Du point de vue de la stabilité financière, il est important d'éviter que des mesures plus strictes dans une partie du système financier ne soient contournées par le transfert d'expositions vers d'autres intermédiaires financiers. Un suivi attentif de la situation est primordial, surtout dans des pays comme la Belgique, où la part des prêts hypothécaires accordés par les établissements non bancaires est loin d'être négligeable.

Conclusion

Le CERS approuve l'intention de la BNB de prolonger la période d'application de sa mesure macroprudentielle actuelle, qui consiste à accroître les pondérations de risque appliquées aux expositions des banques NI vis-à-vis du secteur immobilier résidentiel belge. Le CERS soutient également la mesure actuellement en place¹⁷ et estime que l'évolution récente du secteur de l'immobilier résidentiel en Belgique justifie sa prorogation.

La mesure qu'il est proposé de proroger a pour but de renforcer la capacité de résistance des banques belges utilisant l'approche NI à d'éventuelles fortes corrections à la baisse sur le marché belge de l'immobilier résidentiel. Dans le contexte de l'intensification des expositions de crédit des ménages et des banques belges et d'importantes hausses des prix suscitant des préoccupations quant à leur surévaluation, la BNB considère que le risque systémique s'accroît sur le marché belge des prêts hypothécaires. En outre, l'évaluation du CERS relative aux vulnérabilités à moyen terme du secteur belge de l'immobilier résidentiel qui s'est achevée en 2019 a constaté les évolutions suivantes depuis 2016 : a) la progression des prix du logement

¹⁷ Cf. **Avis du Comité européen du risque systémique du 18 février 2016 sur une notification de la Belgique concernant le prolongement de la période d'application d'une mesure plus stricte sur le fondement de l'article 458 du règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit**, ainsi que le rapport d'évaluation joint, intitulé « **Évaluation par la Belgique conformément à l'article 458, paragraphe 9, du règlement (UE) n° 575/2013 concernant le prolongement d'une mesure nationale plus stricte pour le crédit hypothécaire résidentiel** », qui fait partie intégrante de cet avis.

s'est ralentie mais la dynamique précédente soulève encore des préoccupations quant à leur éventuelle surévaluation ; b) la croissance vigoureuse du crédit au logement a continué d'alimenter l'endettement des ménages ; et c) une part non négligeable des prêts hypothécaires sont toujours accordés à des ménages potentiellement vulnérables à une dégradation des conditions économiques et financières/à des événements défavorables sur le marché de l'immobilier résidentiel. Après cette évaluation, le CERS a formulé une recommandation concernant la nécessité de compléter les mesures déjà en place par des mesures se rapportant à l'emprunteur pour cibler le risque lié aux nouveaux prêts. Ainsi, dans la présente évaluation, le CERS a-t-il considéré que la mesure actuelle restait indispensable pour faire face aux risques pesant sur l'encours des prêts hypothécaires.

Le CERS estime que la prolongation de la mesure proposée est nécessaire pour garantir la capacité de résistance des banques belges au risque systémique susceptible d'apparaître sur le marché immobilier résidentiel. La mesure vise le risque qui pèse sur l'encours des expositions bancaires à l'immobilier résidentiel en raison de la persistance du risque systémique: surévaluation, augmentation de l'endettement des ménages et coussins de fonds propres peu élevés. Elle est calibrée de façon à assurer des coussins de fonds propres suffisants (garantissant la capacité de résistance du secteur bancaire) pour surmonter un scénario de grave ralentissement de l'activité. En outre, elle complète les attentes prudentielles de la BNB récemment publiées en ce qui concerne de sains critères d'octroi de prêts hypothécaires, qui, à moyen terme, améliorent la qualité de crédit et, de ce fait, limitent l'accumulation de risque de crédit dans les futurs portefeuilles.

Le CERS est d'avis que les vulnérabilités provenant du marché de l'immobilier résidentiel belge, notamment celles de nature systémique, ne sont pas totalement reflétées dans les pondérations de risque appliquées aux prêts hypothécaires calculées par les modèles internes. La Belgique n'a pas connu d'importante crise de l'immobilier dans le passé récent. Aussi, l'estimation des pondérations du risque dans le cadre de l'approche reposant sur les modèles internes, qui est une approche rétrospective, ne peut pas prendre en compte pleinement les éventuelles conséquences d'une telle crise future. Le CERS reconnaît que les orientations de l'ABE sur l'estimation de la probabilité de perte, l'estimation de la perte en cas de défaut et le traitement des expositions en défaut pourraient permettre, à l'avenir, d'atténuer certaines de ces préoccupations mais pas toutes.¹⁸ Toutefois, comme ces orientations s'appliqueront à compter du 31 décembre 2021, elles se situent hors de la période d'extension de la mesure proposée.

Le calibrage de la mesure a pour but d'accroître les pondérations implicites du risque applicables aux expositions hypothécaires, pour les faire passer de quelque 9,8 % à 18,1 % en moyenne. Le calibrage de la mesure actuelle repose sur le scénario de crise grave (macroprudentielle) de la version originale de 2018. L'effet

¹⁸ Le niveau actuel des pondérations de risque calculées par la formule du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) ne rend pas toujours compte de façon appropriée de la dimension systémique des risques puisque le paramètre de corrélation des actifs pour les prêts hypothécaires est bas comparé à celui qui pourrait être observé pendant une crise du secteur immobilier.

total de la mesure proposée sur les fonds propres CET1 des banques NI est estimé à 1 802 millions d'euros (contre 1 486 millions lors de sa première publication, en 2018), ce qui représente approximativement 3,4 % du total des fonds propres CET1 des banques NI. L'augmentation de l'effet de la mesure sur les fonds propres CET1 est proportionnelle à la hausse des expositions des banques NI belges sur l'immobilier résidentiel.

L'introduction d'une majoration des pondérations du risque contribuera également à assurer que les coussins macroprudentiels restent efficaces. Les coussins de fonds propres reposent sur les actifs pondérés des risques. Si les pondérations ne reflètent pas correctement le risque systémique, les coussins deviennent moins efficaces. Le même raisonnement s'applique à toutes les exigences de fonds propres calculées en termes d'actifs pondérés des risques, tandis que l'exigence de ratio de levier constitue un filet de sécurité non pondéré des risques. En Belgique, où un taux de coussin de fonds propres contracyclique de 0,5 % sera activé en juillet 2020, l'incidence de ce coussin sur l'augmentation des pondérations du risque, aux termes de la mesure de l'article 458, se traduira par une exigence de fonds propres supplémentaire d'environ 50 millions d'euros de fonds propres CET1 pour les banques NI.

Le CERS souligne que la mesure et sa prolongation visent à atténuer toute augmentation du risque systémique liée à l'évolution du marché immobilier résidentiel. La supervision microprudentielle peut alléger les préoccupations liées à la faiblesse des pondérations de risque en période d'expansion macroéconomique, mais sans les éliminer complètement. Le but de la surveillance microprudentielle en ce qui concerne les modèles internes est d'assurer le respect des exigences réglementaires ainsi que la réduction des incohérences et d'une variabilité induite des pondérations entre établissements, plutôt que de cibler les niveaux (minimaux) de pondération spécifiques nécessaires pour des raisons macroprudentielles.¹⁹ Le CERS souligne l'importance d'une surveillance harmonisée des modèles internes au niveau européen, compte tenu, également, de la dispersion des pondérations de risque entre régions et pays de l'UE.

Étant donné que tous les coussins macroprudentiels reposent sur les actifs pondérés des risques, il est indispensable que ces pondérations reflètent aussi le profil de risque systémique des actifs sous-jacents. Les pratiques des banques de l'UE en matière de modélisation, même si elles respectent les exigences réglementaires, ne tiennent pas toujours complètement compte de la nature systémique des risques détectés par l'analyse macroprudentielle. C'est pourquoi il est important que les autorités macroprudentielles nationales puissent agir de façon préventive lorsqu'elles constatent une variation de l'intensité du risque macroprudentiel non reflétée dans le niveau des pondérations du risque. La réponse macroprudentielle sur mesure fournie par l'article 458 du CRR constitue donc un outil essentiel à cet égard.

¹⁹ Les évolutions réglementaires telles que les orientations de l'ABE sur les probabilités de défaut, les pertes en cas de défaut et les actifs en défaut ainsi que les contrôles prudentiels du respect de la réglementation, notamment par le biais du TRIM de la supervision bancaire de la BCE, devraient contribuer à atténuer certaines préoccupations.