

## **Évaluation de la notification belge**

### **conformément à l'article 458 du règlement (UE) n° 575/2013 concernant la seconde prorogation d'une mesure nationale plus stricte pour les prêts hypothécaires résidentiels**

#### **Introduction**

Le 22 janvier 2021, 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, basée sur l'article 458, paragraphe 2, point d), vi), du règlement relatif aux exigences de fonds propres (règlement CRR)<sup>1</sup>. Cette mesure impose une majoration macroprudentielle des pondérations de risque à tous les établissements de crédit nationaux appliquant l'approche fondée sur les notations internes (NI) et dont les expositions sur la clientèle de détail sont garanties par un bien immobilier résidentiel situé en Belgique. La mesure consiste en deux éléments. Le premier est une majoration de cinq points de pourcentage de la pondération de risque pour les expositions des banques appliquant l'approche NI (ci-après « banques NI ») à des prêts hypothécaires résidentiels belges. Le second élément, plus ciblé, accroît encore les pondérations de 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 du portefeuille de prêts hypothécaires résidentiels. La mesure, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2018, est restée applicable pendant deux ans, conformément à l'article 458 du CRR, soit jusqu'au 30 avril 2020<sup>2</sup>. En raison de la persistance des risques systémiques constatés dans le système financier, la mesure a été prorogée d'un an le 1<sup>er</sup> mai 2020, jusqu'au 30 avril 2021<sup>3</sup>.

**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

---

<sup>1</sup> 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 du 27.6.2013, p. 1).

<sup>2</sup> Le CERS a publié un avis sur la mesure, qu'il a évaluée comme étant justifiée, appropriée, proportionnée, effective et efficace. Cf. [Avis du Comité européen du risque systémique du 16 février 2018 concernant la notification par la Belgique d'une mesure nationale plus stricte, conformément à l'article 458 du CRR \(CERS/2018/2\)](#).

<sup>3</sup> Le CERS a publié un avis sur la prorogation de la mesure, qu'il a évaluée comme étant justifiée, appropriée, proportionnée, effective et efficace. Cf. [Avis du Comité européen du risque systémique du 26 février 2020 concernant la notification par la Belgique d'une prorogation de la période d'application d'une mesure nationale plus stricte, conformément à l'article 458 du CRR \(CERS/2020/2\)](#).

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 précisé dans la décision CERS/2015/4<sup>4</sup>.

**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 prévus par la directive sur les exigences de fonds propres (CRD)<sup>5</sup> et le CRR pourraient-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 ainsi que sur des échanges menés avec l'institution et son personnel.**

## Section 1 : Description et contexte de la mesure

### 1.1 Description de la mesure

**La mesure dont la prorogation est proposée impose une majoration macroprudentielle des pondérations de risque à tous les établissements de crédit nationaux appliquant l'approche NI dont les expositions sur la clientèle de détail sont garanties par un bien immobilier résidentiel situé en Belgique.** La mesure consiste en deux éléments. Le premier est une majoration de cinq points de pourcentage de la pondération de risque pour les expositions des banques NI à des prêts hypothécaires résidentiels belges. Le second élément, plus ciblé, accroît encore les pondérations de risque selon le profil de risque des portefeuilles de prêts

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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).

hypothécaires résidentiels des banques NI, en multipliant par 1,33 la pondération du risque microprudentiel du portefeuille de prêts hypothécaires résidentiels.

**La mesure cible les banques NI, car les pondérations de risque dérivées de leurs modèles sont relativement faibles par rapport à celles de l'approche standard.** 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 prendrait effet à compter du 1<sup>er</sup> mai 2021, soit le lendemain de la date d'expiration de la prorogation précédente (qui aura couru du 1<sup>er</sup> mai 2020 au 30 avril 2021).** La BNB annoncera la prolongation de la mesure actuelle par un communiqué de presse sur son site Internet. La décision correspondante, qui comprend un règlement de la BNB et l'arrêté royal l'adoptant, sera publiée en avril 2021. S'agissant de la prorogation 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 sera prorogée pour une période d'un an, soit jusqu'au 30 avril 2022. La BNB prévoit de réévaluer, en décembre 2021, la nécessité des mesures macroprudentielles en matière de fonds propres et décidera également** s'il convient d'activer le coussin contre le risque systémique sectoriel pour remplacer la mesure actuelle.

**La Belgique a demandé l'application, par d'autres États membres, du principe de réciprocité pour les mesures existantes en vertu de l'article 458, paragraphe 8, du CRR et le conseil général du CERS a décidé de le recommander.**<sup>6</sup> Cette recommandation du CERS concernant l'application du principe de réciprocité à la mesure existante restera valable pour la mesure prorogée. La BNB a souligné que l'application du principe de réciprocité demeure pertinente compte tenu de la nature systémique des risques constatés et du caractère international du secteur bancaire belge. En particulier, les secteurs bancaires d'autres États membres sont susceptibles – actuellement ou à l'avenir – d'être exposés directement ou indirectement, à travers des succursales, aux risques liés au marché belge de l'immobilier résidentiel.

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

---

<sup>6</sup> Cf. **recommandation CERS/2018/5 du 16 juillet 2018 modifiant la recommandation CERS/2015/2 sur l'évaluation des effets transfrontaliers et la réciprocité volontaire des mesures de politique macroprudentielle.**

## 1.2 Contexte de la mesure

**Le principal objectif de la prorogation proposée de la mesure est d'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, car les risques systémiques relevés lors de la première mise en œuvre de la mesure subsistent. Cette prolongation est indispensable pour maintenir la capacité de résistance du secteur bancaire et pour 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.

**La mesure complète les attentes prudentielles de la BNB, qui ont été formulées en janvier 2020 à la suite d'une recommandation adoptée en 2019 par le CERS à l'intention de la Belgique<sup>7</sup>.** La mesure, conformément à l'article 458 du CRR, vise à pallier les risques systémiques, liés à l'encours de prêts hypothécaires, qui se sont accumulés au fil des ans. Quant aux attentes prudentielles de la BNB, elles ciblent les risques liés au flux de nouveaux prêts hypothécaires. En étant axée sur des mesures portant sur les risques découlant des nouveaux prêts, la recommandation formulée par le CERS en 2019 reconnaissait que la mesure actuelle était nécessaire pour lutter contre les risques liés à l'encours de prêts hypothécaires et confirmait la complémentarité des deux mesures.

**La prorogation de la mesure est proposée dans une période de grave crise économique provoquée par la pandémie de coronavirus (COVID-19) et la BNB se tient prête à y mettre fin si les risques pesant sur l'immobilier résidentiel se matérialisaient.** La BNB reconnaît que, à l'heure actuelle, sa politique macroprudentielle ne vise plus la constitution de coussins de fonds propres mais plutôt la préservation des coussins aux fins pour lesquelles ils ont initialement été créés. En mars 2020, la BNB a décidé de ramener, à compter de juillet 2020, le taux du coussin contracyclique de 0,5 % à 0 % afin d'aider les banques à maintenir leur fonction essentielle d'intermédiation financière et à faire face aux pertes éventuelles sur prêts résultant de la pandémie de COVID-19. En juillet 2020, la BNB a publié une *forward guidance* (« guidance future ») relative à l'assouplissement de la politique macroprudentielle en période de crise<sup>8</sup>, expliquant que la libération des coussins contracycliques se voulait être la première action d'envergure aux premiers stades de la crise économique. Dans le même temps, la BNB a fait savoir qu'elle était prête à mettre fin à la mesure en vertu de l'article 458 du CRR (et à libérer les fonds propres accumulés par le biais de cette mesure) dès que les risques pesant sur l'immobilier résidentiel commencent à se matérialiser.

## Section 2 : Analyse des risques systémiques sous-jacents

---

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> Cf. *Financial Stability Report 2020* (rapport sur la stabilité financière, en anglais uniquement), Banque nationale de Belgique, Bruxelles, 1<sup>er</sup> juillet 2020.

**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 (UE).**<sup>9</sup> Dans le cadre de ces évaluations, le CERS a constaté que différentes vulnérabilités à moyen terme dans plusieurs pays constituaient des sources de risque systémique menaçant la stabilité financière. Il a, par la suite, adressé 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 alerte (en 2016)<sup>10</sup> et une recommandation (en 2019)<sup>11</sup>.** En 2016, les principales vulnérabilités du marché de l'immobilier résidentiel belge avaient trait à la vive hausse des prix des logements et des prêts hypothécaires 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 des évolutions économiques défavorables sur ce marché. L'évaluation qui a suivi, achevée en juin 2019, a révélé les évolutions suivantes en Belgique depuis 2016 : a) la progression des prix du logement s'était ralentie mais la dynamique précédente suscitait encore des interrogations quant à leur éventuelle surévaluation ; b) la croissance vigoureuse du crédit au logement avait continué d'alimenter l'endettement des ménages ; et c) une part importante des prêts hypothécaires étaient 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 résidentiel<sup>12</sup>. Le CERS a également reconnu que les pondérations de risque moyennes appliquées par les banques NI aux portefeuilles de prêts hypothécaires, sans tenir compte de la mesure macroprudentielle en place, étaient relativement faibles par rapport à celles des autres pays.

**Depuis le dernier exercice de surveillance mené par le CERS en 2019, certaines vulnérabilités liées au secteur immobilier résidentiel se sont encore renforcées en Belgique.** La progression des prix des logements s'est accélérée au cours de l'année 2020, ce qui a fait craindre une surévaluation de plus en plus forte de l'immobilier résidentiel. L'endettement des ménages s'est encore accru, sous l'effet de la croissance des crédits hypothécaires. Même si les critères d'octroi de nouveaux prêts se sont améliorés à la suite de l'application des attentes prudentielles de la BNB, la surévaluation croissante des prix du logement ainsi que la vulnérabilité grandissante des ménages endettés pourraient commencer à atténuer les effets de ces mesures.

---

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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)**.

<sup>11</sup> 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)**.

<sup>12</sup> 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.

Les sections suivantes fournissent de plus amples détails sur l'évaluation des vulnérabilités, notamment concernant 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, tant en termes nominaux (+262 %) que réels (+84 %).** Contrairement à ce qui s'est produit dans la plupart des États membres, en Belgique, la crise financière n'a pas enclenché de correction massive à la baisse des prix nominaux sur le marché de l'immobilier résidentiel. De fait, 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, tant en termes nominaux qu'en termes réels. La hausse des prix du logement s'est même accélérée plus rapidement encore au cours des derniers trimestres. Au deuxième trimestre 2020, le taux de croissance annuel de l'indice des prix de référence a été de 5,2 % en valeur nominale et de 4,7 % en valeur réelle alors que, en 2019, le taux de croissance moyen s'élevait à respectivement 3,7 % et 2,4 %. Une analyse de la BNB montre que la pandémie de COVID-19 n'a pas encore eu d'incidence sur le marché de l'immobilier résidentiel belge en termes de prix ou de transactions. Les évolutions récentes des prix pourraient toutefois être influencées par des facteurs temporaires d'offre et de demande.

**Les fondamentaux ne semblent pas justifier cette hausse prolongée des prix de l'immobilier résidentiel et de nombreuses 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 réel disponible, 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 14,6 % au deuxième trimestre 2020, contre 7,3 % au troisième trimestre 2019, tandis que le modèle a estimé une surévaluation de ces prix dans une fourchette de 5 à 10 % entre 2015 et 2020. Cette augmentation considérable doit par ailleurs être envisagée dans le contexte de la pandémie de COVID-19 en cours. En particulier, les estimations récentes ont pu être influencées par des diminutions temporaires de certaines variables-clés et par une inadéquation provisoire entre l'offre et la demande sur le marché de l'immobilier résidentiel.

**Des variations du niveau actuel des fondamentaux ou des chocs graves inattendus sur ces variables pourraient entraîner de fortes corrections à la baisse des prix, qui se rapprocheraient de nouveaux points d'équilibre.** Outre l'incertitude propre à tout modèle, ces estimations de 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, de brusques modifications de la politique menée en matière de changement climatique pourraient avoir d'importantes répercussions sur la valeur des logements anciens et non rénovés, qui représentent une large part de l'ensemble du marché<sup>13</sup>. En outre, dans les scénarios économiques sévères, les corrections des prix peuvent être nettement plus élevées que celles prévues par les modèles. Cet aspect devrait être pris en considération, en particulier dans le contexte actuel de la pandémie de COVID-19.

## 2.2 Vulnérabilités dans le secteur des ménages

**La Belgique a enregistré des augmentations de l'endettement des ménages parmi les plus fortes dans la zone euro depuis la crise financière.** L'endettement des ménages en pourcentage du PIB a régulièrement augmenté, jusqu'à atteindre 65,3 % au deuxième trimestre 2020 (contre 55,3 % en 2012). Ces évolutions ont suscité des inquiétudes quant à la soutenabilité de l'endettement des ménages, en particulier concernant les ménages les plus vulnérables face aux chocs économiques négatifs (par exemple les ménages à faibles revenus). Par rapport aux autres pays de la zone euro, la Belgique a enregistré certaines des plus fortes hausses de l'endettement des ménages depuis la crise financière, et le ratio d'endettement des ménages dépasse désormais la moyenne de la zone. La croissance des crédits hypothécaires a contribué à cette évolution en se situant constamment au-dessus de la moyenne de la zone euro.

**Jusqu'à récemment, les ménages belges bénéficiaient de critères d'octroi de crédit plus souples sur le marché hypothécaire.** Entre 2014 et 2019, les nouveaux prêts ont été accordés avec une quotité de financement (ratio prêt/valeur) et un ratio d'endettement (ratio service de la dette/revenu) toujours plus élevés ainsi qu'à des échéances plus longues. Au cours de cette période, la part des nouveaux prêts assortis de quotités de financement supérieures à 90 % a progressivement augmenté, passant de 28 % en 2014 à 33 % en 2019. Malgré de nouvelles diminutions des taux d'intérêt durant la même période, la proportion de nouveaux prêts hypothécaires ayant un ratio d'endettement supérieur à 50 % s'élevait à 19,6 % en 2019. En dépit des améliorations récentes des critères d'octroi appliqués aux nouveaux prêts hypothécaires (à la suite de l'introduction des attentes prudentielles), la BNB continue d'estimer que la part de l'encours des prêts hypothécaires dans les segments les plus risqués est trop importante (les attentes prudentielles s'appliquant aux nouveaux prêts hypothécaires, leur incidence sur le volume global des prêts hypothécaires ne peut être que progressive). En particulier, alors que la part des nouveaux prêts assortis de quotités de financement supérieures à 90 % est revenue à 24 % au premier semestre 2020, celle des prêts associés à des quotités de financement

---

<sup>13</sup> 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.

supérieures à 90 % dans l'encours des prêts s'élève encore à 13 % (soit 28 milliards d'euros) lorsque l'on tient compte du ratio actuel (indexé) prêt/valeur. De même, il n'y a pas eu de réduction marquée de la part des prêts hypothécaires combinant plusieurs caractéristiques de risque (c'est-à-dire des niveaux élevés de ratios prêt/valeur et/ou de ratios d'endettement et/ou de la longueur des échéances à l'émission) si l'on considère l'encours total des prêts hypothécaires. D'autres indicateurs donnent, de plus, à penser que les nouveaux prêts hypothécaires présentent encore certaines vulnérabilités. En particulier, la part des nouveaux prêts affichant des ratios d'endettement (par rapport au revenu) supérieurs à 50 % a atteint le chiffre élevé de 21 % au premier semestre 2020 et n'a enregistré aucune amélioration majeure depuis 2016. Les banques ont également accordé davantage de prêts hypothécaires à plus long terme : au premier semestre 2020, la proportion des nouveaux prêts hypothécaires octroyés avec une échéance supérieure à 20 ans était de 33 %, soit moins qu'en 2019 (40 %) mais davantage qu'en 2016 (29 %) <sup>14</sup>.

**Dans l'ensemble, il peut exister des poches de risque constituées de ménages surendettés, qui sont plus vulnérables en cas de crise.** En cas de choc négatif, comme celui que représente actuellement la pandémie de COVID-19, la vulnérabilité des ménages pourrait entraîner des défauts sur prêts ou des ajustements de consommation permettant d'honorer les remboursements, avec des effets de second tour sur la stabilité financière. La BNB suit les évolutions du marché immobilier belge ainsi que la soutenabilité de l'endettement des ménages. Il ressort de cette surveillance que, en cas de correction importante des prix de l'immobilier résidentiel ou de choc significatif sur le chômage, les portefeuilles de prêts hypothécaires des banques pourraient enregistrer des pertes de crédit massives. Même si les critères d'octroi restent conformes aux attentes prudentielles, la BNB s'attend à ce qu'ils ne contribuent qu'à une réduction progressive du risque dans ces portefeuilles.

### 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 est passé de 169 milliards d'euros fin 2014 à 229 milliards d'euros en septembre 2020, soit une hausse de 15 % à environ 20 % du total des actifs bancaires. En outre, les banques belges sont aussi exposées au marché de l'immobilier résidentiel à travers des expositions vis-à-vis des entreprises des secteurs de la construction et de l'immobilier, qui sont également vulnérables aux évolutions sur ce marché.

---

<sup>14</sup> 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 peuvent généralement être amortis, avec des 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.



**La vive concurrence que se livrent les établissements de crédit sur le marché des prêts hypothécaires pourrait entraîner une intensification de la prise de risque.** Selon la BNB, les banques belges s'attendent, dans les années à venir, à un rythme soutenu d'octroi de nouveaux prêts hypothécaires, malgré la pandémie de COVID-19 en cours. Dans le contexte actuel de faibles taux d'intérêt, accroître les portefeuilles hypothécaires peut constituer une stratégie courante de maintien de la rentabilité. Un telle stratégie pourrait encore attiser la concurrence entre les prêteurs hypothécaires et entraîner de plus grandes prises de risques (même si ce comportement serait limité, dans une certaine mesure, par les attentes prudentielles récemment mises en œuvre par la BNB).

**Les vulnérabilités résultant des évolutions ci-dessus ne sont pas reflétées dans les variations des pondérations de risque appliquées aux prêts hypothécaires par les établissements utilisant l'approche NI, qui comptent parmi les plus faibles de l'UE.** Nonobstant les critères souples d'octroi de crédit qui ont prévalu jusqu'en 2019, la pondération de risque moyenne calculée par les modèles internes pour les prêts hypothécaires (c'est-à-dire avant la prise en compte des mesures macroprudentielles) se situe, avec un niveau de 9,8 %, dans la partie inférieure de l'échelle de distribution au sein de l'UE. Le montant des fonds propres destinés à couvrir ces expositions est donc faible par rapport au risque systémique qu'elles représentent. Dans le même temps, la BNB a observé que les pondérations du risque microprudentiel sont demeurées globalement stables dans le temps et n'ont pas été altérées par l'incertitude économique actuelle.

## Section 3 : Efficacité et efficience de la mesure

### 3.1 Comment la mesure permet-elle de faire face à un risque constaté ?

**La mesure dont la prorogation est proposée a pour but de préserver la capacité de résistance des banques NI belges face à d'éventuelles fortes corrections à la baisse sur le marché belge de l'immobilier résidentiel.** Les risques systémiques relevés lors de l'introduction initiale de la mesure subsistent. En 2019, l'évaluation du CERS relative aux vulnérabilités à moyen terme du secteur belge de l'immobilier résidentiel avait conclu que : a) la progression des prix des logements s'était ralentie mais que la dynamique précédente suscitait encore des interrogations quant à leur éventuelle surévaluation ; b) la croissance vigoureuse des crédits au logement avait continué d'alimenter l'endettement des ménages ; et c) une part importante des prêts hypothécaires étaient toujours accordés à des ménages potentiellement vulnérables face à une dégradation des conditions économiques et financières ou à des événements défavorables sur le marché de l'immobilier résidentiel. Depuis lors, certaines vulnérabilités liées au secteur immobilier résidentiel ont continué de s'intensifier.

**La nécessité de conserver la mesure tient à la faiblesse des pondérations du risque microprudentiel appliquées aux expositions immobilières par les banques NI, dans un contexte d'importantes vulnérabilités macroéconomiques.** Étant donné la nature macrofinancière des vulnérabilités décrites ci-dessus, l'effet d'une éventuelle crise macroéconomique pourrait ne pas être reflété correctement dans les modèles internes, surtout si l'on considère que la Belgique n'a pas traversé de crise immobilière majeure dans le passé

récent. Aussi, une estimation des pondérations de risque dans le cadre de l'approche NI, qui est rétrospective, ne peut pas prendre pleinement en compte les conséquences potentielles d'une crise de pareille ampleur.<sup>15</sup> Les vulnérabilités causées par les évolutions mentionnées ci-dessus n'ont pas été reflétées dans les variations des pondérations de risque appliquées aux prêts hypothécaires par les établissements utilisant l'approche NI.

**La mesure reste complémentaire des attentes prudentielles de la BNB en ce qui concerne les critères d'octroi de crédits immobiliers.** Ces attentes prudentielles ciblent la qualité de crédit des nouveaux prêts hypothécaires tandis que la mesure existante en vertu de l'article 458 du CRR vise à garantir que des fonds propres suffisants soient affectés à la couverture des risques déjà accumulés dans les portefeuilles de prêts hypothécaires. Même si les critères d'octroi appliqués aux nouveaux prêts hypothécaires se sont récemment améliorés, la BNB continue d'estimer que la part de l'encours des prêts hypothécaires dans les segments les plus risqués est trop importante. Bien que les critères d'octroi restent conformes aux attentes prudentielles, leurs effets sur la réduction du risque dans les portefeuilles de prêts hypothécaires des banques ne seront que progressifs, et d'éventuelles améliorations ne seront perceptibles que sur le moyen terme.

**La mesure est destinée à renforcer la capacité de résistance des banques et est sensible au risque.** Elle conjugue une majoration imposée à toutes les banques de manière égale 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.<sup>16</sup> En conséquence, elle estime que les banques appliquant des pondérations de risque plus 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 d'y recourir (à savoir les incertitudes entourant le fait que le niveau actuel des pondérations de risque ne reflète pas l'évolution de l'ensemble des risques et vulnérabilités macrofinanciers qui s'accumulent depuis quelques années).

**Le calibrage actuel de la mesure devrait garantir une capacité de résistance suffisante des banques, même face aux conséquences potentielles de la pandémie de COVID-19.** Le calibrage de la mesure actuelle reposait sur le scénario de crise (macroprudentielle) grave dans la notification originale de 2018. Ce scénario tient compte de la possibilité d'une grave récession sur le marché belge de l'immobilier résidentiel et reste, selon la BNB, suffisamment pertinent et sévère même dans les circonstances actuelles de la pandémie de COVID-19.

---

<sup>15</sup> 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, de répondre à certaines de ces préoccupations. Toutefois, comme ces orientations s'appliqueront à compter du 31 décembre 2021, elles se situent en dehors de la période de prorogation de la mesure proposée.

<sup>16</sup> La BNB a mis au jour des éléments transversaux attestant d'une forte corrélation entre, d'un côté, les pondérations et paramètres de 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'échéances).

Dans le même temps, il convient de préciser que, d'après la BNB, il n'existe aucun scénario qui l'amènerait actuellement à recalibrer la mesure à la hausse compte tenu des effets procycliques qui pourraient en découler. 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 crise (macroprudentielle) grave et que, d'autre part, la mesure macroprudentielle actuelle (avec le calibrage existant) est suffisante pour couvrir les pertes simulées, au niveau du secteur. Au niveau des différents établissements, la distribution des pertes projetée dans le cadre du scénario de crise correspond aux différences de coussins de fonds propres qu'implique la mesure actuelle. Cela corrobore la conclusion précédente selon laquelle les prêts hypothécaires aux pondérations de risque les plus élevées tendent à être associés à des risques plus importants et confirme, par conséquent, le bien-fondé de la mesure en place.

**L'effet total de la mesure proposée sur les fonds propres CET1 des banques NI est estimé à 2 056 millions d'euros, ce qui représente environ 3,72 % du total de leurs fonds propres CET1.** La mesure fait passer les pondérations de risque applicables aux expositions hypothécaires de quelque 9,8 % à 18,0 % en moyenne, avec une ventilation correspondant à une hausse de 5 points de pourcentage pour le premier élément et de 3,2 points pour le deuxième. Une telle augmentation des pondérations de risque implique une augmentation de 2 056 millions d'euros des fonds propres CET1 (3,72 % du total des fonds propres CET1 des banques NI) que doivent détenir les banques, répartie entre 1 250 millions d'euros (2,26 % du total des fonds propres CET1) en raison de la majoration de 5 points de pourcentage et 806 millions d'euros (1,46 % du total des fonds propres CET1) du fait du deuxième élément. Ce montant est supérieur à celui des fonds propres CET1 supplémentaires que devaient détenir les banques NI en 2018, lorsque la mesure a été introduite pour la première fois (1 486 millions d'euros), et en 2020, quand elle a été prolongée pour la première fois (1 802 millions d'euros), ce qui reflète l'importance croissante des expositions des banques NI belges sur le marché de l'immobilier résidentiel.

**La prorogation de la mesure est conforme à la stratégie de la BNB de préserver les coussins de fonds propres aux fins pour lesquelles ils ont initialement été créés.** La BNB reconnaît que la pandémie de COVID-19 a accru la probabilité que les risques visés par la mesure actuelle se matérialisent au cours des prochains trimestres. Compte tenu des aides temporaires aux revenus et des autres mesures de soutien, il est toutefois difficile de prévoir quand ces risques pourraient se matérialiser. C'est pourquoi la BNB juge nécessaire de proroger la mesure pour que les fonds propres qu'elle permet d'accumuler ne soient pas libérés prématurément.

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

#### **a) Augmenter les pondérations de risque pour les banques qui suivent l'approche standard du risque de crédit (article 124 du CRR tel que modifié par le CRR II)**

**En ce qui concerne les expositions garanties par une hypothèque, les autorités compétentes peuvent, sur la base de considérations liées à la stabilité financière, imposer des pondérations de risque plus élevées aux établissements de crédit qui suivent l'approche standard.** Les autorités compétentes peuvent fixer une

pondération de risque – entre 35 % et 150 % – pour les expositions garanties par des hypothèques sur des biens immobiliers résidentiels ou imposer des critères plus stricts que ceux qui sont énoncés à l'article 125, paragraphe 2, du CRR.

**L'article 124 du CRR ne serait pas efficace contre le risque systémique détecté, car les établissements utilisant l'approche standard ne représentent qu'une faible part (environ 6 %) des prêts hypothécaires accordés par les banques en Belgique.** En outre, les pondérations de risque moyennes appliquées par les banques utilisant l'approche standard sont nettement plus élevées que celles utilisées par les banques NI.

**b) Augmenter le plancher de pertes en cas de défaut (*loss given default*, LGD) pour les banques qui suivent l'approche NI pour le risque de crédit (article 164 du CRR tel que modifié par le CRR II)**

**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 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 doit pas être inférieur à 10 %.<sup>17</sup> Les pertes en cas de défaut étant l'un des paramètres utilisés dans la fonction de pondération des risques, une augmentation de celles-ci entraîne une hausse indirecte de la pondération de risque et des exigences de fonds propres qui en résultent.

**Le CERS estime que l'article 164 du CRR, qui ne vise que les pertes en cas de défaut, est d'une portée plus réduite et ne suffirait pas à remplir l'objectif de la mesure proposée. Son application pourrait même avoir des conséquences indésirables.** À supposer que les modèles internes soient correctement calibrés, augmenter le montant des pertes en cas de défaut pénaliserait les banques les plus prudentes, tandis que l'exigence supplémentaire de fonds propres impliquée par une telle mesure varierait aussi en fonction du profil de risque du portefeuille. De plus, toute action utilisant le montant des pertes en cas de défaut aurait également 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. Enfin, les estimations de pertes en cas de défaut ont augmenté au fil des années en Belgique. Si le faible niveau des pondérations de risque appliquées par les banques NI ne reflète pas l'évolution des estimations de pertes en cas de défaut, c'est en raison de la baisse des estimations de probabilités de défaut. Par conséquent, relever le plancher moyen des pertes en cas de défaut ne serait pas efficace et entraînerait une hausse des pondérations de risque, introduisant ainsi un biais.

---

<sup>17</sup> Article 164, paragraphe 4, du CRR.

**c) Utiliser le coussin contre le risque systémique sectoriel (article 133 de la CRD, tel que modifié par la CRD V<sup>18</sup>)**

**Les États membres peuvent introduire un coussin contre le risque systémique sectoriel afin de prévenir et d'atténuer les risques macroprudentiels ou systémiques non couverts par le CRR.** Le coussin contre le risque systémique sectoriel peut être appliqué à l'ensemble ou à un sous-ensemble des expositions sur la clientèle de détail garanties par des hypothèques sur des biens immobiliers résidentiels dans l'État membre qui fixe le coussin.

**Si le coussin contre le risque systémique sectoriel représente une autre option par rapport à la mesure actuelle, son application pourrait avoir des effets procycliques compte tenu de la situation économique actuelle.** Remplacer la mesure actuelle par l'application du coussin contre le risque systémique sectoriel aux expositions sur la clientèle de détail garanties par des biens immobiliers dont la sûreté est située en Belgique entraînerait un niveau similaire de coussins de fonds propres au niveau sectoriel. Mais les conséquences sur les différents établissements seraient variables. En effet, les deux mesures sont conçues différemment : la mesure actuelle compte deux éléments (l'élément linéaire et l'élément multiplicateur, évoqués par la BNB), alors que le coussin contre le risque systémique sectoriel peut être calculé en n'employant que l'élément multiplicateur. Aussi, les banques NI appliquant des pondérations de risque plus faibles à leurs portefeuilles de prêts hypothécaires résidentiels pâtiraient moins du coussin contre le risque systémique sectoriel que les banques NI dont les pondérations de risque sont plus élevées. Dans le cadre de la mesure actuelle, les exigences macroprudentielles de fonds propres CET1 représentent entre 0,8 % et 1,3 % de la valeur des expositions en cas de défaut au niveau de chaque établissement. En outre, si un coussin contre le risque systémique sectoriel de 9,7 % était utilisé (afin de produire un effet aussi proche que possible de celui de la mesure actuelle au niveau sectoriel), les exigences macroprudentielles de fonds propres CET1 pour chaque établissement varieraient entre 0,4 % et 1,9 % de la valeur des expositions en cas de défaut. Les coussins de fonds propres CET1 de cinq banques seraient moins élevés avec le coussin contre le risque systémique sectoriel tandis que, pour deux banques, représentant près de 40 % du marché des prêts hypothécaires résidentiels, le remplacement nécessiterait un relèvement du coussin de fonds propres CET1 supplémentaire. Dans ce contexte et compte tenu de l'incertitude économique liée à la pandémie de COVID-19, utiliser un coussin contre le risque systémique sectoriel au lieu de la mesure actuelle n'est pas justifié, pour deux raisons principales. Premièrement, les deux banques nécessitant des coussins de fonds propres CET1 supplémentaires pourraient amorcer un processus de désendettement. Mais les autres banques ne seraient peut-être pas disposées à reprendre ces parts de marché, en raison de la taille des expositions, des retombées d'une telle reprise sur leurs propres coussins de fonds propres CET1 ou de l'incertitude économique actuelle, ce qui entraînerait des perturbations indésirables sur le marché.

---

<sup>18</sup> 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. 253).

Deuxièmement, les cinq banques dont les coussins de fonds propres CET1 diminueraient pourraient commencer à libérer leurs excédents de fonds propres, ce qui serait considéré comme une réduction indésirable de leur capacité d'absorption des pertes, préalablement à l'éventuelle matérialisation des risques visés par la mesure actuelle.

**La BNB se tient prête à évaluer, fin 2021, si la mesure actuelle n'a pas été abrogée d'ici là, la nécessité d'introduire un coussin contre le risque systémique sectoriel en remplacement de la mesure actuelle.**

Cette évaluation inclura un recalibrage du coussin de fonds propres macroprudentiel requis sur la base a) de l'expérience de deux ans de la BNB concernant ses attentes prudentielles en matière de prêts hypothécaires, le respect de ces attentes par les banques devant réduire progressivement le risque systémique dans les portefeuilles des banques NI ; b) du niveau de pertes qui se sera matérialisé d'ici là dans le contexte de la crise de la COVID-19 ; et c) de la situation sur le marché belge de l'immobilier (résidentiel et non résidentiel).

**d) Utiliser le coussin de fonds propres contracyclique (article 136 de la directive 2013/36/UE)**

**Le coussin de fonds propres contracyclique peut être utilisé pour faire face à une partie 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.

**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 ne peut être appliqué à un sous-ensemble d'établissements.** Le taux du coussin de fonds propres contracyclique est un pourcentage du montant total des expositions au risque calculé conformément à l'article 92, paragraphe 3, du CRR. Par conséquent, il n'est pas possible d'appliquer ce coussin contracyclique à un sous-ensemble spécifique d'expositions tel que les prêts hypothécaires. En outre, le coussin contracyclique s'applique à tous les établissements, alors que la mesure proposée cible uniquement les banques NI.

**En réaction face au déclenchement de la pandémie de COVID-19, la Belgique a, en mars 2020, avec effet prévu à partir de juillet 2020, abaissé le coussin contracyclique de 0,5 % à 0 %.** Le taux de 0,5 % du coussin contracyclique visait l'accélération observable du cycle du crédit en Belgique (essentiellement sous l'effet du crédit aux entreprises) et non pas spécifiquement les risques liés au marché immobilier. La libération du coussin contracyclique a eu pour but d'aider les banques à maintenir leur fonction essentielle d'intermédiation financière et à faire face aux pertes sur prêts pouvant résulter de la pandémie de COVID-19, confirmant ainsi la large dimension donnée à la mesure.

## e) Recours à d'autres mesures

**En janvier 2020, la BNB a formulé des attentes prudentielles concernant des critères sains d'octroi des prêts hypothécaires.**<sup>19</sup> Adoptées en réponse à la recommandation du CERS de septembre 2019, ces mesures se rapportant aux emprunteurs ciblent le flux de nouveaux prêts hypothécaires, tandis que la mesure actuelle au titre de l'article 458 vise à assurer un niveau de fonds propres suffisant pour couvrir le risque d'encours dans les portefeuilles de prêts hypothécaires résidentiels des banques. Les deux mesures sont donc complémentaires.

**Les attentes prudentielles concernant des critères sains d'octroi des prêts hypothécaires pourraient améliorer la qualité de crédit à moyen terme et limiter ainsi l'accumulation de risque de crédit dans les futurs portefeuilles de prêts hypothécaires.** Toutefois, même si les critères d'octroi de crédit restent conformes aux attentes prudentielles, leur contribution à la réduction du risque d'encours dans les portefeuilles existants des banques sera régulière mais uniquement progressive. Par conséquent, la mesure proposée reste considérée comme nécessaire pour faire face aux risques liés aux encours de prêts hypothécaires figurant déjà aux bilans des banques, à moins que ces risques ne commencent à se matérialiser, auquel cas la BNB se tient prête à mettre fin à la mesure.

## 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, potentiellement, améliorer ainsi la résistance de l'économie dans son ensemble.** Étant donné la place croissante occupée par les portefeuilles de prêts hypothécaires résidentiels au bilan des établissements de crédit belges (environ 20 % du total des actifs et 415 % des fonds propres CET1), un fort ralentissement du marché national de l'immobilier résidentiel pourrait avoir une incidence non négligeable sur leur solvabilité. Les banques seraient particulièrement affectées, non seulement en raison de leur exposition directe aux prêts hypothécaires, mais aussi indirectement, sous l'effet de l'endettement élevé des ménages belges. Des conséquences défavorables en résulteraient pour l'économie réelle de la Belgique. Comme constaté dans d'autres pays, les tensions pourraient également se propager au marché de l'immobilier commercial, entraînant des effets de second tour sur la stabilité financière.

---

<sup>19</sup> Circulaire NBB\_2019\_27 – Attentes de l'autorité macroprudentielle belge concernant la gestion interne des standards de crédits hypothécaires belges appliqués par les banques et entreprises d'assurance opérant sur le marché immobilier résidentiel belge, et Annexe 1 à la circulaire NBB\_2019\_27.



**Le caractère ciblé de la mesure renforce sa proportionnalité en visant à éviter les répercussions sur l'octroi total de crédits et sur l'économie réelle, en particulier dans les conditions actuelles d'incertitude économique.** La mesure ne vise que les expositions garanties par des biens immobiliers résidentiels. La BNB n'a décelé aucun signe indiquant que la mesure actuelle, dont la prorogation est proposée, ait eu une incidence importante sur l'offre totale de crédit (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 imposée à toutes les banques de manière égale et un multiplicateur du risque visant à ajuster son incidence 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.<sup>20</sup> 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, de ce fait, être soumises à une exigence inférieure s'agissant de l'augmentation de leur pondération des risques, quelles que soient les préoccupations macroprudentielles justifiant le recours à la mesure (à savoir les incertitudes entourant le fait que le niveau actuel des pondérations de risque ne reflète pas l'évolution de l'ensemble des 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 reposait sur le scénario de crise (macroprudentielle) grave dans la notification originale de 2018. Envisageant la possibilité de fortes contractions sur le marché belge de l'immobilier résidentiel, ce scénario reste pertinent et suffisamment sévère selon la BNB, même dans les circonstances actuelles de la pandémie de COVID-19. Dans le même temps, il convient de préciser qu'il n'existe, d'après la BNB, aucun scénario qui l'amènerait actuellement à recalibrer la mesure à la hausse, compte tenu des effets procycliques qui pourraient en découler. 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 crise (macroprudentielle) grave et que, d'autre part, la mesure macroprudentielle actuelle (avec son calibrage initial) est suffisante pour couvrir les pertes simulées, au niveau du secteur. Pour les différents établissements, la répartition des pertes projetées dans le cadre du scénario de crise correspond aux différences dans les coussins de fonds propres qu'implique la mesure. Cela corrobore la conclusion précédente selon laquelle les prêts hypothécaires aux pondérations de risque les plus élevées tendent à être associés à des risques plus importants et confirme, par conséquent, le bien-fondé de la mesure en place.

---

<sup>20</sup> La BNB a mis au jour des éléments transversaux attestant d'une forte corrélation entre, d'un côté, les pondérations et paramètres de 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'échéances).



**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 résidentiels représentant une part importante des bilans des banques (quelque 20 % du total de leurs actifs et 415 % de leurs fonds propres CET1), il est important de garantir leur capacité de résistance. L'effet total de la mesure proposée sur les fonds propres CET1 des banques NI est estimé à 2 056 millions d'euros, ce qui correspond à environ 3,72 % du total de ces fonds propres. Ce montant est supérieur à celui des fonds propres CET1 supplémentaires que devaient détenir les banques NI en 2018, lorsque la mesure a été introduite (1 486 millions d'euros), et en 2020, quand la mesure a été prolongée pour la première fois (1 802 millions d'euros), ce qui reflète le volume croissant des expositions des banques NI belges au marché de l'immobilier résidentiel.

**La BNB se tient prête, si les risques pesant sur l'immobilier résidentiel venaient à se matérialiser, à mettre fin à la mesure et à libérer ainsi les fonds propres accumulés par ce biais.** En ce qui concerne les conditions qui justifieraient une telle libération, la BNB a publié, le 1<sup>er</sup> juillet 2020, une *forward guidance* (« guidance future »)<sup>21</sup> indiquant qu'il sera mis fin à la mesure si les banques commencent à subir des pertes substantielles du fait de défaillances croissantes ou de restructurations de montants considérables de dettes, ou si de nouvelles évolutions exercent une pression de long terme sur la rentabilité des banques. Les modalités exactes de la libération seraient néanmoins fondées sur des évolutions spécifiques du marché. Pour l'heure, la BNB surveille de très près la matérialisation du risque de crédit. Les informations issues du registre central du crédit, qui facilite la détection précoce des évolutions relatives aux défaillances, ont été complétées par des rapports réglementaires supplémentaires au début de la crise ainsi que par le suivi des arriérés de paiement.

#### 4.2 Effets transfrontière et incidence sur le marché intérieur

**La BNB ne s'attend pas à ce que la mesure proposée ait un effet négatif substantiel sur le marché intérieur de l'UE.** Depuis que la mesure actuelle a été mise en œuvre, la BNB n'a pas observé de signes montrant qu'elle aurait un effet négatif sur le marché intérieur se révélant supérieur aux avantages pour la stabilité financière découlant d'une réduction des risques macroprudentiels ou systémiques constatés. La BNB ne s'attend pas davantage à observer une évolution de cette situation au cours de la nouvelle période d'un an de prolongation de la mesure. Qui plus est, compte tenu de l'importance des groupes bancaires transfrontière en Belgique et du niveau d'ouverture de l'économie nationale, préserver la stabilité financière dans ce pays aura aussi des répercussions positives sur la stabilité financière en Europe.

---

<sup>21</sup> Cf. *Financial Stability Report 2020* (rapport sur la stabilité financière, en anglais uniquement), Banque nationale de Belgique, Bruxelles, 1<sup>er</sup> juillet 2020.

**La Belgique a demandé l'application, par d'autres États membres, du principe de réciprocité pour les mesures existantes en vertu de l'article 458, paragraphe 8, du CRR, et le conseil général du CERS a décidé de le recommander.**<sup>22</sup> La recommandation du CERS concernant l'application du principe de réciprocité à la mesure existante restera valable pour la mesure prorogée. La BNB souligne que l'application du principe de réciprocité demeure pertinente compte tenu de la nature systémique des risques constatés et du caractère international du secteur bancaire belge. En particulier, les secteurs bancaires d'autres États membres sont susceptibles – actuellement ou à l'avenir – d'être exposés directement ou indirectement, à travers des succursales, aux risques liés au marché belge de l'immobilier résidentiel.

### **4.3 Effets intersectoriels nationaux et arbitrage réglementaire**

**Comme le souligne le CERS, 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.** Dans des pays comme la Belgique en particulier, où la part des prêts hypothécaires accordés par les établissements non bancaires n'est pas négligeable, un suivi attentif de la situation est primordial.

**La BNB n'a pas détecté d'effets indésirables majeurs de la mesure actuelle sur le secteur non bancaire mais elle continuera de suivre la situation de près.** Aucun effet indésirable majeur de la mesure actuelle n'a été détecté au niveau du secteur bancaire. Toutefois, après la prorogation de la mesure macroprudentielle actuelle, ses effets sur d'autres secteurs du système financier continueront d'être étroitement surveillés, en particulier sur les sociétés d'assurance. Cela est d'autant plus justifié que les exigences de fonds propres sont moins élevées pour une partie des expositions sur les sociétés d'assurance et qu'il existe donc un risque d'effets indésirables dans le contexte des conglomérats financiers en Belgique.

## **Conclusion**

**Le CERS approuve l'intention de la BNB de prolonger la période d'application de sa mesure macroprudentielle actuelle et de maintenir les pondérations de risque imposées aux expositions des banques NI sur le secteur immobilier résidentiel belge à des niveaux plus élevés.** La prorogation de la mesure est indispensable au maintien de la capacité de résistance des banques NI belges face à d'éventuelles fortes corrections à la baisse du marché belge de l'immobilier résidentiel.

**Cette évaluation se fonde sur la perception que les risques systémiques décelés lors de la première mise en œuvre de la mesure subsistent.** En 2019, l'évaluation du CERS relative aux vulnérabilités à moyen terme du

---

<sup>22</sup> Cf. recommandation CERS/2018/5 du 16 juillet 2018 modifiant la recommandation CERS/2015/2 sur l'évaluation des effets transfrontaliers et la réciprocité volontaire des mesures de politique macroprudentielle.

secteur belge de l'immobilier résidentiel avait conclu que : a) la progression des prix des logements s'était ralentie mais que la dynamique précédente suscitait encore des interrogations quant à leur éventuelle surévaluation ; b) la croissance vigoureuse des crédits au logement avait continué d'alimenter l'endettement des ménages ; et c) une part non négligeable des prêts hypothécaires étaient toujours accordés à des ménages potentiellement vulnérables face à une dégradation des conditions économiques et financières ou à des événements défavorables sur le marché de l'immobilier résidentiel. Dans son évaluation, le CERS a également reconnu que les pondérations de risque moyennes appliquées par les banques NI à leurs portefeuilles de prêts hypothécaires résidentiels, sans tenir compte de la mesure macroprudentielle en place, étaient relativement faibles par rapport aux autres pays. Depuis lors, les pondérations du risque microprudentiel des portefeuilles de prêts hypothécaires résidentiels des banques NI sont demeurées globalement inchangées, alors que certaines vulnérabilités liées au secteur immobilier résidentiel ont continué d'augmenter.

**Le CERS estime que la prorogation proposée de la mesure n'aura aucun effet procyclique sur l'économie réelle et le système financier.** Même si la pandémie de COVID-19 a accru la probabilité que des risques systémiques se matérialisent au cours des prochains trimestres, celle que les risques pesant sur l'immobilier résidentiel se concrétisent dépendra des effets économiques à venir de la pandémie. Par conséquent, il ne serait pas approprié de libérer prématurément (c'est-à-dire avant que les risques visés par la mesure actuelle ne se soient effectivement matérialisés) les fonds propres accumulés par ce biais. Dans ce contexte, la décision de réduire, depuis mars 2020, le coussin contracyclique à 0 % pourrait contribuer à faciliter l'octroi de crédits à tous les secteurs. Enfin, la communication claire de la BNB en ce qui concerne la libération des coussins de fonds propres en temps de crise a été cruciale et a concouru à ancrer les attentes sur le marché.

**Le CERS estime également que les autres instruments macroprudentiels répertoriés à l'article 458 du CRR, dont il convient de tenir compte avant que toute mesure nationale plus stricte ne puisse être mise en œuvre, ne permettraient pas de faire face aux risques constatés.** Le coussin contre le risque systémique, qui a récemment été mis à la disposition des autorités macroprudentielles, est une solution proche de la mesure actuelle au titre de l'article 458 du CRR. Mais son application entraînerait des révisions à la hausse des exigences de fonds propres pour certains établissements, ce qui pourrait provoquer des perturbations dans le contexte actuel. Par ailleurs, pour d'autres établissements, le remplacement de la mesure existante par un coussin contre le risque systémique entraînerait un assouplissement des exigences de fonds propres, et donc des réductions éventuelles des fonds propres. Étant donné les incertitudes économiques actuelles, ces deux effets devraient être évités.

**Le CERS estime également que les mesures se rapportant aux emprunteurs introduites par le biais d'attentes prudentielles depuis janvier 2020 ne justifient pas de mettre fin à la mesure ou de la recalibrer à la baisse au titre de l'article 458 du CRR.** Alors que la mesure vise à faire face aux risques systémiques qui se sont déjà accumulés dans les portefeuilles hypothécaires des banques, les mesures se rapportant aux emprunteurs s'appliquent au flux de nouveaux prêts et ne peuvent donc contribuer que progressivement à la réduction de ces risques existants. Tant qu'il n'y aura pas eu d'améliorations notables à cet égard, les deux types de mesures doivent être considérés comme complémentaires.

18 février 2021

BCE-PUBLIC

**Le CERS estime donc que la mesure plus stricte est justifiée, appropriée, proportionnée, effective et efficace aux fins susmentionnées.** Cette évaluation a été réalisée aux fins spécifiques de la procédure prévue à l'article 458 du CRR et ne préjuge pas de la conclusion de l'examen de la recommandation du 27 juin 2019.