



Équipe d'évaluation sur les mesures macroprudentielles nationales

Note d'information relative à une mesure prise en Belgique en vertu de l'article 133 et de l'article 134, paragraphe 5, de la directive sur les exigences de fonds propres

Introduction

Le 11 janvier 2022, le secrétariat du Comité européen du risque systémique (CERS) a reçu une notification formelle émise par la Banque nationale de Belgique concernant l'activation d'un nouveau taux de coussin pour le risque systémique (*systemic risk buffer, SyRB*), en vertu de l'article 133 de la directive sur les exigences de fonds propres (*Capital Requirements Directive, CRD*)¹. La proposition porte sur l'introduction d'un SyRB de 9 %, pour les banques utilisant l'approche fondée sur les notations internes, couvrant l'ensemble des expositions sur la clientèle de détail vis-à-vis de personnes physiques qui sont garanties par un bien immobilier résidentiel situé en Belgique. La mesure proposée sera mise en œuvre à compter du 1^{er} mai 2022, tandis que la mesure actuellement en vigueur, basée sur l'article 458, paragraphe 2, point d), iv), du règlement sur les exigences de fonds propres (*Capital Requirements Regulation, CRR*)² et relative à une majoration et à un multiplicateur des pondérations de risque pour les prêts hypothécaires octroyés par les banques appliquant l'approche NI (ci-après « banques NI »), ne sera pas prolongée au-delà de cette date.

Le taux de SyRB dépassant 5 % pour les expositions à l'immobilier résidentiel, le CERS doit, dans un délai de six semaines à compter de la réception de la notification et conformément à l'article 133, paragraphe 12, de la CRD, émettre un avis dans lequel il indique s'il juge le SyRB approprié. En outre, le SyRB s'applique conjointement avec le coussin applicable aux autres établissements d'importance systémique (ci-après « aEIS ») en Belgique, et son taux se cumule avec le taux de coussin pour les aEIS. Conformément à l'article 131, paragraphe 15, de la CRD, la somme du taux de SyRB et du taux de coussin pour les aEIS dépassant 5 %, le CERS doit, dans un délai de six semaines à compter de la réception de la notification, émettre un avis dans lequel il indique s'il juge le coussin applicable aux aEIS approprié aux termes de l'article 131, paragraphe 5 *bis*, de la CRD. Les deux aspects sont étudiés dans un avis unique, pour lequel la présente note tient lieu de note d'information. La Commission européenne doit adopter un acte autorisant l'adoption du SyRB proposé dans un délai de trois mois à compter de la réception de la notification, si elle estime que le SyRB n'entraînera pas d'effets négatifs disproportionnés sur tout ou partie du système financier d'autres États membres ou de l'Union européenne (UE) dans son ensemble, qui pourraient constituer ou créer un obstacle au fonctionnement du marché intérieur.

¹ Directive n° 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, 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).

² 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 modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 (JO L 176 du 27.6.2013, p. 1).

Afin d'éviter les glissements ou les arbitrages réglementaires à la suite de l'introduction de la mesure proposée, la Banque nationale de Belgique a notifié le CERS le 11 janvier 2022, conformément à l'article 134, paragraphe 5, de la CRD, d'une demande de réciprocité de la mesure au titre de l'article 133 de la CRD. Cette demande de réciprocité sera étudiée dans une note séparée concernant les effets transfrontières et sur le marché intérieur.

Le rôle de l'équipe d'évaluation est de rédiger un projet d'avis sur la pertinence de la mesure de politique macroprudentielle notifiée au CERS du point de vue de la stabilité macroprudentielle et financière, prenant en compte les exigences pertinentes définies par la CRD et le CRR. Conformément à l'article 133, paragraphe 8, de la CRD, le SyRB ne doit pas entraîner d'effets négatifs disproportionnés sur la stabilité financière d'autres États membres ou de l'UE dans son ensemble qui pourraient constituer ou créer un obstacle au fonctionnement du marché intérieur. Il devrait être revu tous les deux ans au moins et ne devrait pas viser les risques couverts par l'article 130 ou l'article 131 de la CRD. L'évaluation s'appuie en grande partie sur des informations quantitatives et qualitatives fournies par la Banque nationale de Belgique ainsi que sur des discussions menées au sein de l'équipe d'évaluation et avec ses services.

Description de la mesure proposée

La mesure proposée consiste en l'activation d'un nouveau SyRB sectoriel de 9 % couvrant les expositions sur la clientèle de détail vis-à-vis de personnes physiques garanties par un bien immobilier résidentiel situé en Belgique. Elle concerne neuf banques belges établies sur le territoire national, dont deux sont des filiales d'entités établies dans un autre État membre de l'UE. D'après la Banque nationale de Belgique, les modèles microprudentiels ne sont pas en mesure de refléter les risques systémiques potentiels posés par ces expositions, car aucune hausse significative des défauts de paiement n'a été observée sur la période qu'ils prennent en compte. Elle estime donc qu'une mesure macroprudentielle est nécessaire pour toutes les expositions des banques NI sur la clientèle de détail vis-à-vis de personnes physiques garanties par un bien immobilier résidentiel situé en Belgique. La grande majorité des prêts hypothécaires résidentiels en Belgique sont octroyés par des banques NI (95 %). L'activation de la mesure proposée est basée sur les indicateurs suivants : prix de l'immobilier résidentiel, y compris les indicateurs de valorisation des prix ; ratio d'endettement des ménages ; croissance des prêts hypothécaires ; critères d'octroi de crédit (ratios prêt/valeur, ratios service de la dette/revenu, échéances des prêts hypothécaires, marges d'intérêts des banques, etc.) ; et pondérations des risques.

La mesure proposée doit remplacer la mesure actuelle au titre de l'article 458 du CRR, qui prend fin le 30 avril 2022. Celle-ci atténue les risques liés aux expositions des banques NI sur la clientèle de détail vis-à-vis de personnes physiques garanties par un bien immobilier résidentiel situé en Belgique, en imposant des pondérations des risques plus strictes³, au-delà des attentes prudentielles de la Banque nationale de Belgique en matière de limites de ratio prêt/valeur. La mesure au titre de l'article 458 du CRR comprend deux éléments : 1) une majoration de la

³ Cf. [avis du CERS du 18 février 2021](#) 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 règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement (CERS/2021/1).

pondération de risque de 5 points de pourcentage pour les expositions des banques NI sur la clientèle de détail garanties par des biens immobiliers ; et 2) un multiplicateur de pondération sensible au risque, calculé comme étant égal à 33 % de la pondération microprudentielle moyenne de risque du portefeuille de prêts hypothécaires résidentiels. Elle a été initialement mise en œuvre le 1^{er} mai 2018, puis prolongée à deux reprises, la dernière extension ayant été décidée en 2021 pour une période allant jusqu'au 30 avril 2022. La mesure visait à remédier au faible niveau des pondérations des risques utilisées aux fins du calcul des exigences de fonds propres pour les expositions à l'immobilier résidentiel dans les modèles microprudentiels, de manière à accroître la capacité de résistance du système bancaire. La mesure a permis de relever les pondérations des risques appliquées par les banques NI belges aux expositions à l'immobilier résidentiel, qui sont parmi les plus faibles au sein des pays de l'UE.

Le périmètre de la mesure proposée, qui devrait avoir une incidence très similaire au niveau sectoriel, est identique à celui de la mesure actuelle au titre de l'article 458 du CRR. La Banque nationale de Belgique estime que l'incidence globale du SyRB sectoriel sur les fonds propres de base de catégorie 1 (CET1) des banques NI devrait être identique à celle de la mesure actuelle. Les deux mesures comportant quelques différences, l'incidence sur les exigences de coussin de fonds propres CET1 des différents établissements variera légèrement. Elle sera notamment plus importante pour les banques de taille moyenne dont la solvabilité est solide. L'activation d'un SyRB sectoriel remplaçant la mesure actuelle est motivée par la nécessité, à la suite de l'introduction des SyRB sectoriels dans la CRD V, de continuer à respecter la hiérarchisation des mesures macroprudentielles, qui implique que les mesures au titre de l'article 458 du CRR ne devraient être activées que si aucune autre mesure n'est disponible pour traiter les risques de manière aussi efficace.

Le nouveau SyRB sectoriel entrera en vigueur le 1^{er} mai 2022. Ce nouveau coussin devrait être maintenu jusqu'à la dissipation des risques sous-jacents, ou jusqu'à ce que le risque systémique détecté se concrétise et que les banques commencent à enregistrer des pertes significatives causées par une hausse des défauts de paiement ou une restructuration importante de la dette des ménages. Si un tel scénario se produit, la Banque nationale de Belgique envisagera le retrait immédiat de la mesure proposée.

Risques visés par la mesure proposée

L'activation du SyRB sectoriel vise le même but que la mesure actuelle au titre de l'article 458 du CRR. Le SyRB vise à renforcer la capacité de résistance des banques NI belges face au risque systémique présent sur les marchés de l'immobilier résidentiel, un certain nombre de vulnérabilités ayant été détectées dans ce secteur en Belgique⁴.

Premièrement, les prêts hypothécaires aux ménages belges sont en constante augmentation, et les pondérations des risques appliquées par les banques NI à ces expositions sont faibles. L'encours total des prêts hypothécaires octroyés par les banques belges aux ménages belges est passé de 15 % à 21 % des actifs totaux des banques entre mars 2020 et septembre 2021, d'après la Banque nationale de Belgique. La progression

⁴ Cf. « **Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries** » (vulnérabilités dans les secteurs de l'immobilier résidentiel des pays de l'EEE, disponible en anglais uniquement), CERS, février 2022.

moyenne des prêts hypothécaires aux ménages belges s'est établie à 5,5 % sur la même période. Les pondérations des risques microprudentiels des banques NI au sein du périmètre de la mesure pour ces expositions, qui sont de 9,8 % en moyenne, étaient parmi les plus faibles dans l'UE.

Deuxièmement, les prix de l'immobilier ont continué de progresser fortement, renforçant les surévaluations.

En moyenne, les prix de l'immobilier ont augmenté de 5,8 % en termes nominaux, en glissement annuel, en 2020, et de 7,9 % au premier semestre 2021. Les mesures de la valorisation des prix de l'immobilier, bien qu'elles doivent être considérées avec prudence en raison des incertitudes liées au modèle, indiquent une surévaluation d'environ 15 % à 20 % en 2021⁵.

Troisièmement, l'endettement des ménages est élevé et en hausse (64,3 % du PIB au deuxième trimestre 2021), selon la Banque nationale de Belgique.

Les critères d'octroi de crédit ont été resserrés depuis l'introduction d'attentes prudentielles en janvier 2020, mais une part importante des prêts conservent un profil relativement risqué. De plus, la forte concurrence entre les établissements de crédit sur le marché des prêts hypothécaires due à la faible rentabilité due à des taux d'intérêt bas pourrait entraîner une sous-évaluation des risques, d'après la Banque nationale de Belgique.

Ces vulnérabilités pourraient mener à un net fléchissement du marché de l'immobilier résidentiel belge, ce qui aurait une incidence majeure sur la solvabilité des établissements de crédit belges.

La Banque nationale de Belgique estime que la taille des expositions visées par le SyRB pourrait engendrer un risque grave pour le système financier et l'économie réelle en Belgique, que les pertes de crédit pourraient être importantes dans un scénario macroéconomique défavorable et qu'elles pourraient avoir des effets de contagion négatifs sur les autres expositions. Les attentes prudentielles en matière de critères d'octroi de formulées en janvier 2020, qui visent à contrebalancer ce phénomène, ont permis une certaine amélioration.

Certaines mesures, en plus de la mesure au titre de l'article 458 du CRR, ont été mises en œuvre afin d'atténuer les risques pour la stabilité financière émanant de ces vulnérabilités.

Une attente prudentielle sur les critères d'octroi de crédit a été introduite en janvier 2020 en vue d'établir des limites de ratio prêt/valeur pour divers segments de prêt, et des limites sur les prêts associant un ratio prêt/valeur (supérieur à 90 %) à un endettement élevé de l'emprunteur (ratio service de la dette/revenu supérieur à 50 % ou ratio d'endettement supérieur à 9 %). En outre, la Banque nationale de Belgique dispose d'un cadre de suivi des critères d'octroi de crédit, qui consiste en une enquête menée tous les six mois pour recueillir des données sur ces critères et sur d'autres paramètres des portefeuilles des banques et des sociétés d'assurance sur le marché hypothécaire belge, ainsi qu'un canal de communication informel visant à garantir que les banques maintiennent des critères d'octroi de crédit soutenables. Le coussin de fonds propres contracyclique (CCyB) est de 0 % (depuis avril 2020), en raison de la situation économique liée à la pandémie de COVID-19.

⁵ Cf. note de bas de page n° 4.

Efficacité et proportionnalité

La Banque nationale de Belgique a ajusté le SyRB sectoriel sur la base des pertes de crédit envisagées selon un scénario de crise sur le marché de l'immobilier résidentiel. Elle s'est appuyée sur des situations de crise dans d'autres pays européens pour estimer les ratios de probabilité de défaut et de perte en cas de défaut des portefeuilles de prêts hypothécaires résidentiels dans des scénarios dégradés. Ces scénarios donnent à penser que le coussin macroprudentiel accumulé sous l'effet de la mesure actuelle au titre de l'article 458 du CRR est suffisant pour couvrir les pertes simulées au niveau sectoriel. Si l'intégration des dernières données disponibles dans les scénarios suggère qu'un coussin macroprudentiel plus limité (de 200 millions d'euros) pourrait suffire à couvrir le risque, la Banque nationale de Belgique a choisi de suivre une approche prudente et de maintenir ses exigences au niveau actuel. C'est pourquoi elle propose de remplacer la mesure actuelle au titre de l'article 458 du CRR par un SyRB sectoriel de 9 % avec un effet équivalent sur les fonds propres au niveau sectoriel. Cette prudence est principalement justifiée par l'évaluation selon laquelle les risques sont globalement stables avec, d'une part, une hausse des vulnérabilités à moyen terme due à un marché de l'immobilier résidentiel dynamique et, d'autre part, une amélioration des critères d'octroi de crédit pour les nouveaux prêts. Les taux de défaut restent toutefois susceptibles d'être faussés par les mesures de soutien en vigueur, et la pérennité de l'amélioration récente des indicateurs de risque, à la suite de l'introduction des attentes prudentielles en janvier 2020, demeure incertaine.

Si les banques commencent à subir des pertes significatives en raison d'une hausse des défauts ou d'une restructuration importante de la dette, la Banque nationale de Belgique envisagera le retrait immédiat de la mesure proposée. Elle assure que les banques comptabilisant des pertes pourront ainsi proposer des solutions durables aux consommateurs surendettés, réduisant les risques sur le marché de l'immobilier résidentiel qui pourraient résulter d'une forte augmentation des défauts de paiement. La mesure proposée complète les attentes prudentielles, qui traitent principalement des risques relatifs aux flux de nouveaux prêts.

L'incidence totale du SyRB sectoriel sur les fonds propres CET1 des banques NI est estimée à 1,9 milliard d'euros par la Banque nationale de Belgique, un niveau équivalent par rapport à la mesure actuelle au titre de l'article 458 du CRR. Bien que les deux mesures visent le même risque, le passage de la mesure au titre de l'article 458 du CRR au SyRB sectoriel pourrait avoir une incidence légèrement différente sur les exigences de coussins CET1 de chaque établissement. D'après la Banque nationale de Belgique, ces exigences vont de 0,6 à 1,0 point de pourcentage pour la mesure au titre de l'article 458 du CRR et de 0,3 à 1,3 point de pourcentage pour le SyRB sectoriel. Elle estime toutefois qu'aucun établissement de crédit ne devra émettre de nouveaux fonds propres pour s'y conformer. Aucune modification dans la prise de risques des banques n'est attendue, les attentes prudentielles tenant lieu de filet de sécurité.

Le CERS estime que le nouveau SyRB sectoriel est efficace et proportionné. Il vise à renforcer la capacité de résistance des banques NI belges face à d'éventuelles corrections baissières (fortes) sur le marché de l'immobilier résidentiel, par l'augmentation de leurs fonds propres CET1 en fonction des expositions à ce marché. D'un point de vue macroprudentiel, les pondérations des risques actuelles pour les prêts garantis par un bien immobilier résidentiel en Belgique sont jugées trop faibles. Un SyRB sectoriel de 9 % est jugé approprié face à l'intensité des risques présents dans le système financier belge présentés ci-dessus, et aux pertes qui pourraient en découler, et face au risque couvert

par la mesure actuelle au titre de l'article 458 du CRR, qui prendra fin lors de l'entrée en vigueur du SyRB sectoriel proposé. La dernière évaluation par le CERS des vulnérabilités sur les marchés de l'immobilier résidentiel⁶ confirme ce constat, et juge que l'orientation macroprudentielle actuelle est adéquate et suffisante pour traiter les vulnérabilités du secteur de l'immobilier résidentiel en Belgique. Le périmètre du SyRB sectoriel étant le même que celui de la mesure au titre de l'article 458 du CRR actuellement en vigueur, cette évaluation est toujours valable. De plus, il ne devrait pas influencer notablement l'offre de crédit, car son incidence sur les fonds propres est globalement similaire à celle de la mesure actuelle au titre de l'article 458 du CRR. La Banque nationale de Belgique n'a pas observé de glissement significatif vers le secteur non bancaire avec la mesure actuelle au titre de l'article 458 du CRR, et n'attend pas un tel effet avec le SyRB sectoriel proposé.

Autres mesures prévues par la CRD

La mesure proposée ne traite pas les risques couverts par l'article 130 de la CRD. Le CCyB a été déclenché dans le contexte de la pandémie de COVID-19. D'après la Banque nationale de Belgique, une activation du CCyB pourrait couvrir d'autres risques cycliques et d'éventuels effets de contagion ou de second tour liés aux évolutions de l'immobilier résidentiel.

À la suite de la dernière modification de la CRD, le coussin cumulé pour les EISm et les aEIS ainsi que les taux de SyRB déterminent la procédure à suivre. Comme stipulé à l'article 133, paragraphe 12, de la CRD, le SyRB sectoriel proposé étant supérieur à 5 %, il doit faire l'objet d'une autorisation par la Commission européenne. De surcroît, en vertu de l'article 131, paragraphe 15, de la CRD, une autorisation sera requise pour le coussin applicable aux aEIS, car la somme des taux de SyRB et de coussin pour les aEIS sur les expositions pertinentes dépasse 5 %⁷. Le CERS doit ainsi être notifié de toute modification des taux de coussin pour les aEIS des établissements concernés, puis soumettre à la Commission un avis indiquant s'il juge approprié le coussin applicable aux aEIS⁸. Le tableau ci-dessous propose une vue d'ensemble des exigences applicables aux aEIS actuellement en vigueur concernant les banques belges couvertes par la mesure proposée.

⁶ Cf. note de bas de page n° 4.

⁷ Cf. article 131, paragraphe 15, de la CRD.

⁸ Cf. article 131, paragraphe 5 *bis*, de la CRD.

Nom de l'établissement	Niveau de consolidation de l'aEIS	Coussin applicable aux aEIS et exigences relatives au SyRB sectoriel pour les expositions pertinentes sur l'immobilier résidentiel
BNP Paribas Fortis SA/NV	1,50 %	10,50 %
KBC Bank NV	1,50 %	10,50 %
Belfius Bank SA/NV	1,50 %	10,50 %
ING Belgium NV	1,50 %	10,50 %
Argenta Spaarbank SA/NV	0,75 %	9,75 %
AXA Bank Belgium	0,75 %	9,75 %
Crelan	-	9,00 %
CBC Banque	-	9,00 %
vdk bank	-	9,00 %

Sur la base des informations fournies par la Banque nationale de Belgique, le CERS estime que les exigences globales de coussin sont appropriées. Le SyRB sectoriel couvre uniquement les risques associés aux expositions sur le marché de l'immobilier résidentiel, tandis que le coussin applicable aux aEIS concerne le poids systémique de certaines banques sur le marché intérieur. Si les banques détenant une part plus importante du marché de l'immobilier national seront plus fortement touchées par le SyRB sectoriel et recevront une note EIS plus élevée⁹, et donc potentiellement un coussin applicable aux aEIS plus important, les objectifs des deux coussins diffèrent clairement et ne présentent pas de chevauchement significatif.

Conclusions

Le CERS estime que le SyRB sectoriel proposé est approprié pour faire face aux risques détectés et remplacer la mesure actuellement en vigueur au titre de l'article 458 du CRR, qui prendra fin lors de l'activation de la mesure proposée. Il n'entraînera pas d'effets négatifs disproportionnés sur la stabilité financière en Belgique ou dans l'UE. Les effets de la mesure proposée sont similaires à ceux de la mesure actuellement en vigueur au titre de l'article 458 du CRR. Comme la mesure actuellement en vigueur, le SyRB sectoriel ne devrait pas constituer ou créer d'obstacle au bon fonctionnement du marché intérieur. Il porte sur les expositions à l'immobilier résidentiel des banques NI belges et ne couvre pas les risques susceptibles d'être couverts par l'article 130 ou l'article 131 de la CRD. Les taux cumulés du coussin applicable aux aEIS et de SyRB sont également jugés appropriés. La demande de réciprocité formulée dans la notification sera étudiée dans une note séparée.

⁹ Dans la première phase de la méthodologie d'identification des aEIS de l'Autorité bancaire européenne (ABE), l'indicateur de la part des prêts aux ménages (dont les prêts au logement) dans le marché représente 8,33 % du score global de l'importance systémique. Cf. « **Annual disclosure regarding the designation of and capital surcharges on Belgian O-SIs (1 December 2021)** » (publication annuelle relative à la désignation et aux majorations de fonds propres pour les aEIS belges, disponible en anglais uniquement), Banque nationale de Belgique, 1^{er} décembre 2021.