

Évaluation de la notification par la Belgique conformément à l'article 458 du règlement (UE) n°575/2013 concernant l'application d'une mesure nationale plus stricte pour le crédit hypothécaire résidentiel

Introduction

Le 22 janvier 2018, le Comité européen du risque systémique (CERS), conformément à l'article 458, paragraphe 2, alinéa d, point vi) du règlement (UE) n°575/2013 (CRR)¹, a reçu une notification officielle de la part de la Nationale Bank van België/Banque Nationale de Belgique (NBB/BNB), agissant en qualité d'autorité désignée aux fins de l'article 458 du CRR², faisant part de son intention d'adopter une mesure nationale visant à apporter une réponse au risque systémique accru provenant du marché domestique belge du crédit hypothécaire résidentiel. En vertu de l'article 458 du CRR, le CERS est tenu de délivrer au Conseil, à la Commission européenne et à la Belgique, un avis dans le mois suivant la réception de la notification. Cet avis doit être accompagné d'une évaluation de la mesure nationale compte tenu des points mentionnés au paragraphe 2 de l'article 458 du CRR.

L'évaluation du CERS se concentre sur les avantages nets que comporte la mesure nationale pour le maintien de la stabilité financière. Dans sa décision CERS/2015/4³, le CERS précise le cadre procédural défini pour l'émission d'avis en conformité avec l'article 458 du CRR. En particulier, le CERS a évalué les raisons et le bien-fondé de la mesure en fonction des critères suivants.

- **Justification** : le risque a-t-il augmenté et constitue-t-il une menace pour la stabilité financière au niveau national ? D'autres instruments tels que prévus par la directive sur les exigences de fonds propres (CRD IV)⁴ et/ou le CRR peuvent-ils traiter le risque de manière adéquate, étant donné leur efficacité relative ?
- **Efficacité** : est-il probable que la mesure permette d'atteindre le but recherché ?

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.

² L'article 97 de la loi bancaire belge (Wet op het statuut van en het toezicht op kredietinstellingen /Loi relative au statut et au contrôle des établissements de crédit) fait de la NBB/BNB l'autorité nationale chargée de l'application de l'article 458 du CRR. La notification officielle préparée par la NBB/BNB a été formellement transmise au CERS par le représentant permanent de la Belgique auprès de l'Union européenne, Monsieur l'ambassadeur Roux.

³ 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.

⁴ Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil datée 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.

- **Efficienc**e : 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 unique** : existe-t-il un juste équilibre entre les coûts induits par la mesure et le problème qu'elle vise à résoudre, en tenant également compte des éventuelles retombées transfrontalières ? Le cas échéant, le CERS pourra suggérer d'apporter des modifications à la mesure afin d'atténuer les éventuelles retombées négatives.

L'évaluation du CERS s'appuie dans une large mesure sur l'évaluation antérieure d'un projet de mesure notifié par les autorités belges le 14 février 2017, mais qui n'a pas été adopté⁵. Le contexte dans lequel le projet de mesure actuel est proposé se rapproche à de nombreux égards de celui en vigueur lors de la notification du projet de mesure de février 2017. Lorsque cela était approprié, l'évaluation antérieure du CERS a été mise à jour et intégrée à la présente évaluation. Le CERS a par ailleurs largement exploité les informations fournies par la NBB/BNB ainsi que les discussions avec le personnel de la NBB/BNB, de même que l'évaluation réalisée dans le contexte de l'alerte émise par le CERS le 22 septembre 2016⁶.

Section 1 : Description et contexte de la mesure

La mesure proposée consiste en une majoration des pondérations de risque s'appliquant aux banques⁷ utilisant l'approche fondée sur les notations internes (approche NI) pour leurs expositions aux créances hypothécaires résidentielles ; le relèvement des pondérations de risque intègre une composante fixe ainsi qu'une composante proportionnelle. La mesure entre dans le champ d'application de l'article 458, paragraphe 2, alinéa d, point vi) du CRR, c.-à-d. le recours aux pondérations de risque pour faire face aux bulles d'actifs dans le secteur de l'immobilier à usage résidentiel. La majoration des pondérations de risque se traduit par une augmentation des actifs pondérés des risques (*risk-weighted assets*, RWA) pour les différences banques, susceptible d'induire à son tour des exigences de fonds propres plus élevées. La différence entre les exigences de fonds propres après l'application de la mesure proposée et les exigences de fonds propres sans l'application de la mesure proposée peut être considérée comme un coussin de fonds propres supplémentaire.

La majoration des pondérations de risque se compose :

- **D'une majoration générale fixe de cinq points de pourcentage des pondérations de risque** s'appliquant aux banques utilisant l'approche fondée sur les notations internes (NI) pour leurs expositions aux créances hypothécaires des particuliers garanties par un bien immobilier résidentiel dont la sûreté est localisée en Belgique.
- **D'une majoration supplémentaire proportionnelle des pondérations de risque** qui est calculée comme une fraction (33 %) de la pondération de risque microprudentiel moyenne du portefeuille des expositions aux créances hypothécaires des particuliers de la banque (c.-à-d. avant l'application de la majoration générale susvisée). Cette pondération

⁵ Évaluation par le CERS datée du 13 mars 2017 de la notification par la Belgique conformément à l'article 458 du règlement (UE) n°575/2013 concernant l'application d'une mesure nationale plus stricte pour le crédit hypothécaire résidentiel.

⁶ Voir l'alerte du Comité européen du risque systémique du 22 septembre 2016 concernant des vulnérabilités à moyen terme du secteur immobilier résidentiel en Belgique (CERS/2016/06) ainsi que le rapport du CERS intitulé *Vulnerabilities in the EU residential real estate sector*, novembre 2016.

⁷ Aux fins de la présente évaluation, le terme « banque » revêt le même sens que le terme « établissement de crédit » tel que défini à l'article 4 du CRR.

de risque moyenne correspond à la moyenne des pondérations de risque des différents prêts pondérées par l'exposition en défaut (EAD) concernée.

Le CERS et la NBB/BNB considèrent les deux composantes comme les éléments d'une même mesure macroprudentielle. Toutes deux contribuent en effet à augmenter la capacité de résistance des banques et ont été calibrées conjointement. Étant donné que l'incidence de la mesure représente en moyenne plus de 25 % des pondérations de risque des banques utilisant l'approche NI concernées, le paragraphe 10 de l'article 458 du CRR ne s'applique pas.

Pour entrer en vigueur conformément au droit belge, la mesure proposée doit être instituée à travers un règlement de la NBB/BNB et être adoptée par un arrêté royal dont la prise d'effet est prévue au 30 avril 2018. La NBB/BNB confirme avoir reçu à cette fin le soutien formel du gouvernement fédéral de Belgique et déclare que la mesure proposée sera effectivement adoptée, à condition que la procédure prévue par l'article 458 du CRR aboutisse avec succès.

Le projet de mesure succède à une mesure macroprudentielle plus ancienne ayant expiré en mai 2017. La mesure expirée consistait en une majoration générale de cinq points de pourcentage des pondérations de risques et se fondait elle aussi sur l'article 458, paragraphe 2, alinéa d, point vi) du CRR. Elle est arrivée à expiration le 28 mai 2017 et il était prévu qu'elle soit remplacée par une nouvelle mesure en vertu de l'article 458, paragraphe 2, alinéa d, point vi) du CRR. Toutefois, bien que le CERS ait émis une évaluation la concernant le 13 mars 2017 et que la Commission européenne ait décidé de ne pas proposer au Conseil une loi d'exécution pour la rejeter, cette nouvelle mesure n'a pas été adoptée par le gouvernement fédéral. Le gouvernement fédéral a demandé à la NBB/BNB de conserver la mesure originale et de réévaluer les vulnérabilités du secteur immobilier résidentiel (RRE).

La NBB/BNB s'est engagée à procéder à une évaluation actualisée, et à proposer une mesure appropriée en cas de persistance des risques liés au RRE. Dans l'intervalle, comme solution temporaire, la mesure originale, arrivée à expiration, a été prolongée sous la forme d'une recommandation bilatérale non contraignante adressée aux banques utilisant l'approche NI. Il était ainsi recommandé à ces banques de conserver, sur la base du volontariat, le coussin de fonds propres résultant de la majoration de cinq points de pourcentage des pondérations de risque. En novembre 2017, la NBB/BNB a annoncé que son évaluation actualisée mettait en lumière la nécessité d'une mesure supplémentaire, et qu'elle envisageait une mesure fondée sur le portefeuille de prêts hypothécaires global d'un établissement de crédit plutôt que sur le profil de risque des différents prêts hypothécaires individuels. Au terme de cette étude la mesure présente est désormais proposée, qui s'avère, en termes d'objectifs et d'incidence (mais aussi au niveau des banques individuelles), fortement similaire au précédent projet de mesure n'ayant pas été adopté.

LE CERS a également reçu de la part de la NBB/BNB une demande préliminaire en faveur de la recommandation de l'application, par d'autres États membres, du principe de réciprocité à la mesure en vertu de la recommandation CERS/2015/2⁸. Cette demande ne sera prise en compte par le CERS qu'une fois la procédure de notification et d'approbation achevée et uniquement si le projet de mesure est effectivement adopté par les autorités belges. La présente évaluation ne tient par conséquent pas compte d'une éventuelle recommandation du CERS quant à l'application du principe de réciprocité, bien que le CERS n'y soit, en principe, pas opposé.

⁸ Recommandation du Comité européen du risque systémique du 15 décembre 2015 sur l'évaluation des effets transfrontaliers et la réciprocité volontaire des mesures de politique macroprudentielle.

Section 2 : Analyse des risques systémiques sous-jacents

Dans son alerte du 22 septembre 2016⁹, le CERS considère que les principales vulnérabilités à moyen terme dans le secteur immobilier résidentiel belge sont l'augmentation rapide de l'endettement global des ménages associée à l'existence de nombreuses catégories de ménages déjà endettés dans un contexte de forte hausse des prix des biens immobiliers résidentiels observée au cours des deux dernières décennies.

2.1 Vulnérabilités dans le secteur de l'immobilier résidentiel

Il existe des indicateurs dénotant un certain degré de surévaluation des prix de l'immobilier résidentiel en Belgique. Ce point de vue est partagé par les experts de la NBB/BNB, comme en atteste la notification. Les prix de l'immobilier résidentiel ont considérablement augmenté depuis 2000, n'enregistrant que des corrections mineures pendant la crise financière.¹⁰ Les chiffres relatifs à l'année 2015 ont révélé une progression annuelle moyenne de 3,8 %, avant une décélération à 0,9 % en 2016. Au premier trimestre 2017, le taux de croissance en rythme annuel s'accélérait à nouveau, à 2,6 %. Ces hausses des prix semblent être généralisées, s'étendant à toutes les zones géographiques mais aussi tous les types de biens immobiliers. Les prix de l'immobilier résidentiel ont également augmenté à un rythme plus rapide que celui des revenus ou des loyers. Depuis 2010, les indices prix/revenu et prix/loyer ont progressé plus rapidement et s'établissent désormais respectivement à 10 et 8 points de pourcentage au-dessus de la moyenne de la zone euro.

Les méthodes de valorisation des biens immobiliers appliquées par la Banque centrale européenne (BCE) laissent penser que les prix de l'immobilier résidentiel en Belgique présentent une surévaluation pouvant aller jusqu'à 31 % en fonction du modèle utilisé, avec une moyenne de 15 %. Par contraste, les estimations modélisées de la NBB/BNB font apparaître un niveau de surévaluation oscillant entre 0 % et 10 %. Il convient toutefois de noter que ce type d'estimations modélisées comportent certaines incertitudes et sont relativement dépendantes des modèles utilisés. En outre, les résultats sont aussi influencés par le niveau actuel historiquement bas des taux d'intérêt et un retour à des taux plus élevés devrait entraîner de fortes tensions baissières sur les prix des logements.

2.2 Vulnérabilités dans le secteur des ménages

Le niveau d'endettement des ménages a considérablement augmenté et certaines catégories de ménages sont particulièrement touchées. L'endettement des ménages par rapport au PIB progresse régulièrement de 1 à 1,5 point de pourcentage par an et atteignait 60,1 % au deuxième trimestre 2017 (contre 55,3 % en 2012). Comparée aux autres pays de la zone euro, la Belgique affiche l'une des plus fortes hausses de l'endettement des ménages depuis la crise financière et son ratio de dette excède désormais la moyenne de la zone euro. La croissance des prêts hypothécaires demeure élevée, ressortant à 5,4 % en septembre 2017 en glissement annuel, contre une moyenne de 3,4 % pour la zone euro.

Ces évolutions renforcent les inquiétudes relatives à la soutenabilité de l'endettement des ménages. Si la part des prêts présentant un ratio service de la dette/revenu supérieur à 50 % a quelque peu reculé jusqu'en 2014, principalement sous l'effet de la baisse des taux débiteurs, cette évolution ne s'est pas confirmée au cours des années suivantes, malgré une nouvelle réduction des taux d'intérêt des prêts hypothécaires. La proportion des emprunts assortis d'un ratio service de la dette/revenu excédant 50 % demeure importante (plus de 20 %). Par

⁹ Alerte du Comité européen du risque systémique du 22 septembre 2016 concernant des vulnérabilités à moyen terme du secteur immobilier résidentiel en Belgique.

¹⁰ Les prix nominaux ont plus que doublé depuis 2000, tandis que les prix réels se sont accrus de plus de 50 %.

ailleurs, un tiers de l'encours des prêts hypothécaires affiche un ratio prêt/valeur dépassant 90 % à l'émission. Une part significative de l'encours total des prêts hypothécaires combine des ratios service de la dette/revenu et prêt/valeur élevés. Fin 2016, 26 % de l'encours des prêts présentaient, à l'émission, un ratio service de la dette/revenu de plus de 30 % ainsi qu'un ratio prêt/valeur supérieur à 90 %.

Pourtant, il existe également un certain nombre de facteurs atténuants. Ces facteurs incluent notamment (i) la forte proportion de prêts assortis d'un taux d'intérêt fixe, (ii) les seuils légaux imposés à la variabilité des taux d'intérêt des crédits hypothécaires, (iii) le fait que les crédits hypothécaires soient généralement amortissables et dotés d'échéances inférieures ou égales à 25 ans à l'émission, et (iv) le niveau élevé des actifs financiers détenus par les ménages par rapport à leur dette.

2.3 Vulnérabilités dans le secteur bancaire

Globalement, la solvabilité et la position de liquidité des banques belges sont saines et se sont encore améliorées. Au deuxième trimestre 2017, le ratio de fonds propres de base de catégorie 1 (CET 1) du secteur s'élevait à 15,6 %, contre une moyenne de 14,7 % dans l'Union européenne ; quant au ratio prêts/dépôts, il était de 83 %, soit un niveau inférieur à la moyenne de l'Union européenne.

Le secteur bancaire belge continue d'accroître ses expositions à des prêts hypothécaires. L'encours total des prêts hypothécaires accordés par les banques belges aux ménages belges, qui s'établissait à 169 milliards d'euros fin 2014, s'est développé pour atteindre 194 milliards d'euros fin septembre 2017. Les prêts hypothécaires représentent aujourd'hui environ 18 % du bilan des banques belges. Si l'on en croit les plans d'activité des banques, le rythme soutenu de leurs activités d'octroi de nouveaux prêts devrait se maintenir dans les années à venir. L'environnement caractérisé par la persistance de taux d'intérêt bas a favorisé une intensification de la concurrence ainsi qu'une augmentation de la prise de risques.

Les pondérations de risque calculées pour les crédits hypothécaires sont faibles en comparaison de celles des autres États membres. La pondération de risque moyenne calculée selon l'approche NI pour un crédit hypothécaire (avant l'application de majoration de cinq points de pourcentage) est de 9,7 %, contre une moyenne non pondérée de 16 % dans l'Union européenne et une pondération de risque plancher de 35 % selon l'approche standard.¹¹ La NBB/BNB explique ce faible niveau par le fait que les pondérations de risque NI soient calibrées de façon rétrospective et sur la base de données historiques belges. Sur la période d'échantillonnage concernée, le secteur bancaire belge n'a pas traversé de phases de fortes chutes des prix de l'immobilier résidentiel (dont témoigneraient les pertes en cas de défaut) ou de défaillances élevées sur des prêts hypothécaires (que les probabilités de défaut refléteraient).

La part des expositions plus risquées dans les portefeuilles de prêts hypothécaires des banques reste importante. Dans l'ensemble, les banques ont concentré leurs efforts sur le durcissement de leurs critères d'octroi en raccourcissant les échéances des emprunts hypothécaires et la proportion des prêts affichant un ratio prêt/valeur et un ratio service de la dette/revenu significatifs dans le flux des nouveaux prêts demeure considérable. La NBB/BNB n'a pas observé de nouvelles améliorations des ratios prêt/valeur et service de la dette/revenu depuis fin 2014. Au contraire, les statistiques les plus récentes de la NBB/BNB indiquent que le durcissement des critères d'octroi des crédits hypothécaires s'est stabilisé, voire même inversé à certains égards. La part des prêts assortis d'un ratio service de la dette/revenu élevé (plus de 50 %) et des prêts dotés d'échéances longues (au-delà de 20-25 ans) augmente, tandis que la

¹¹ Les banques qui appliquent l'approche standard ne représentent qu'environ 5 % de l'ensemble du marché hypothécaire en Belgique.

réduction des prêts assortis d'un ratio prêt/valeur élevé (plus de 90 %) marque le pas. Les marges sur les prêts hypothécaires subissent elles aussi une diminution, attestant de la persistance d'une concurrence intense sur le marché.

Section 3 : Efficacité et efficience de la mesure

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

La mesure proposée fait partie d'un ensemble plus vaste d'initiatives lancées sur une période de plusieurs années pour remédier aux évolutions préoccupantes du secteur de l'immobilier résidentiel belge. Il s'agit de la dernière mesure en date. En 2011, la BNB a entamé une enquête sur les portefeuilles de prêts hypothécaires des banques, dont les résultats ont fait l'objet d'une analyse dans son Financial Stability Report (FSR) de juin 2012. Depuis, cette enquête a été reconduite et ses résultats sont discutés au sein du comité de direction de la NBB/BNB deux fois par an. Des articles consacrés aux récentes évolutions du marché hypothécaire belge ont été publiés dans les éditions de juin 2014 et juin 2016 du FSR, mettant en garde contre les risques croissants émanant du secteur de l'immobilier résidentiel.

Une mesure macroprudentielle a été introduite en 2013, consistant en une majoration de cinq points de pourcentage des pondérations de risque calculées par les banques belges qui emploient l'approche NI pour déterminer leurs exigences de fonds propres en rapport avec leurs expositions aux prêts hypothécaires résidentiels. Cette mesure a pris effet avec l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 8 décembre 2013 et a été alignée sur le CRR, sur le fondement de l'article 458, le 28 mai 2014 pour une période de deux ans. Elle a été prorogée d'une nouvelle année en mai 2016. À la suite de l'introduction de cette majoration, la pondération de risque moyenne des prêts hypothécaires belges des banques utilisant l'approche NI a effectivement augmenté, pour atteindre environ 15 % à la fin de l'année 2013. Le coussin qui en a résulté, calculé sur la base d'une exigence de fonds propres de 8 %, était équivalent à un supplément d'environ 0,6 milliard d'euros de fonds propres exigé à cette période. Comme mentionné à la Section 1 ci-dessus, la NBB/BNB a émis une recommandation bilatérale non contraignante à l'attention des banques utilisant l'approche NI, les enjoignant à continuer d'appliquer la mesure expirée sur la base du volontariat.

Sur le plan microprudentiel, la NBB/BNB a également lancé plusieurs initiatives fin 2013. Premièrement, elle a mené un examen horizontal des modèles internes des banques afin d'évaluer l'adéquation du calibrage de leurs paramètres. Globalement, cet examen n'a soulevé aucun doute sur l'adéquation des modèles internes. Dans les cas où des faiblesses particulières ont été observées, les banques concernées ont été invitées à revoir leurs modèles internes. Deuxièmement, il a été exigé des banques qu'elles conduisent une auto-évaluation concernant la mesure dans laquelle elles respectent l'avis de l'ABE concernant les bonnes pratiques en matière de prêts hypothécaires responsables (*EBA Opinion on Good Practices for Responsible Mortgage Lending*) et l'avis de l'ABE concernant les bonnes pratiques pour le traitement des emprunteurs rencontrant des difficultés de remboursement de leurs prêts hypothécaires (*EBA Opinion on Good Practices for the Treatment of Borrowers in Mortgage Payment difficulties*). En sus de ces initiatives antérieures, BCE Supervision bancaire réalise actuellement un examen ciblé des modèles internes (TRIM) utilisés par les établissements de crédit importants.

Le premier objectif de la mesure macroprudentielle proposée consiste à améliorer la capacité de résistance des banques exposées au risque systémique émanant du secteur immobilier résidentiel en augmentant le niveau des exigences de fonds propres qui leur sont demandées. Elles pourront ainsi résister à des pertes potentielles sur les prêts hypothécaires immobiliers plus importantes que par le passé, ainsi qu'à d'éventuelles retombées négatives

sur le secteur de l'immobilier commercial et l'économie réelle. La NBB/BNB a indiqué qu'elle entendait déclencher la mobilisation des coussins de fonds propres si les banques commencent à subir des pertes significatives en cas de corrections des prix de l'immobilier résidentiel et de défaillances croissantes. Les modalités de mobilisation dépendraient des évolutions spécifiques du marché.

À ce stade, la combinaison de la majoration forfaitaire et de la majoration proportionnelle des pondérations de risque semble appropriée pour faire face au risque systémique visé par la NBB/BNB.

Premièrement, la mesure n'entraîne pas de distorsion des modèles utilisés par les banques pour estimer la probabilité de défaut et la perte en cas de défaut des emprunteurs. Les banques restent donc incitées à appliquer des politiques d'émission de prêts strictes et à différencier les risques de façon adéquate. La majoration des pondérations de risque étant appliquée au niveau du portefeuille, cela revient à appliquer la majoration à chacun des prêts du portefeuille.

Puisqu'elle prend la forme d'une majoration forfaitaire de cinq points de pourcentage des pondérations de risque, la mesure exerce un effet relatif plus important sur les prêts hypothécaires assortis de pondérations de risque inférieures que sur ceux assortis de pondérations de risque supérieures. Les banques pourraient potentiellement être incitées à renforcer les segments des crédits hypothécaires plus risqués, au détriment des segments plus sûrs.

La NBB/BNB souligne que lorsque la majoration de cinq points de pourcentage des pondérations de risque a été introduite en 2013, il n'était pas prévu de cibler les prêts à haut risque, mais de tenir compte du fait que les données belges n'intégraient pas un nombre suffisant de périodes de crise, ce qui aurait pu biaiser le résultat des modèles internes, même avec un calibrage correct de ces derniers. Le maintien, au sein de la mesure, de la majoration forfaitaire des pondérations de risque assure une certaine continuité et facilite par conséquent la communication de cette approche.

Selon la NBB/BNB, le risque d'un rééquilibrage des portefeuilles en faveur des prêts plus risqués est minime, puisque la majoration de cinq points de pourcentage des pondérations de risque peut être considérée comme un impôt forfaitaire, indépendant du profil de risque du prêt. La majoration forfaitaire des pondérations de risque ne devrait pas modifier les motivations des banques ; puisque les banques sont dans l'impossibilité de modifier ce supplément de fonds propres par leurs actions, elles n'ont pas de raison de s'écarter de leur stratégie antérieure de prorogation optimale. En outre, c'est bien la composante sensible au risque qui représente le nouvel élément introduit par la mesure ; la majoration forfaitaire de cinq points de pourcentage est appliquée depuis 2013 et les portefeuilles de prêts hypothécaires n'ont pas subi d'évolution notable telle que décrite ci-dessus. La NBB/BNB considère que sous l'effet de la composante proportionnelle de la mesure, les banques seront correctement motivées, puisque le multiplicateur appliqué à une pondération de risque accrue se traduit par une exigence de fonds propres supérieure. Enfin, la NBB/BNB s'attend à ce que l'évaluation des prêts individuels continue de s'opérer au niveau des prêts individuels, reflétant les caractéristiques de risque spécifiques de chaque prêt.

Deuxièmement, l'élément proportionnel de la mesure encourage les banques à réduire les segments présentant un risque significatif dans leurs portefeuilles de prêts hypothécaires, c'est-à-dire les prêts à ratios prêt/valeur et ratios service de la dette/revenu élevés. En raison du facteur de multiplication uniforme de 1,33 appliqué aux pondérations de risque, l'élément sensible au risque de la mesure n'apporte qu'une complexité supplémentaire limitée, tout en affectant dans le même temps les portefeuilles de prêts hypothécaires à proportion de leur niveau de risque global.

La mesure concerne sept banques (sur une base consolidée). Six de ces banques, représentant 87 % du marché belge des crédits hypothécaires (bancaires), sont des établissements de crédit importants (ou des filiales d'établissements de crédit importants) et se trouvent par conséquent sous la supervision directe de la BCE en vertu du règlement relatif au mécanisme de surveillance unique (MSU)¹².

Fin septembre 2017, le ratio CET1 des banques concernées était de 14,7 % en moyenne, avec une fourchette comprise entre 13,7 % et 25,2 %. Les exigences de **fonds propres CET1** demandées à ces sept établissements augmenteraient au total, selon les estimations, de 1,5 milliard d'euros. L'augmentation totale peut être décomposée en une hausse de 0,9 milliard d'euros résultant de la première composante de la majoration, et un accroissement de 0,6 milliard d'euros sous l'effet de la deuxième composante. L'estimation tient compte de tous les canaux via lesquels la majoration des pondérations de risque exerce une incidence sur les actifs risqués et les exigences de fonds propres (telles que les exigences du pilier 2 ou le volant de conservation). La mesure n'aurait aucun effet contraignant, étant donné qu'aucune des banques concernées ne serait tenue d'augmenter son capital afin de satisfaire aux exigences additionnelles. En termes de **ratio CET1** obligatoire, ce chiffre représente en moyenne une baisse de 0,62 point de pourcentage. Il peut être décomposé en 0,39 point de pourcentage pour la première composante de la mesure et en 0,24 point de pourcentage pour la deuxième composante (le nouvel élément).

La **pondération de risque moyenne des prêts hypothécaires des banques utilisant l'approche NI** augmenterait de 9,7 % à 17,9 %, contre 45 % pour les banques ayant recours à l'approche standard. Cette augmentation peut être décomposée en une hausse de 5 points de pourcentage pour la première composante et de 3,2 points de pourcentage pour la seconde. L'incidence sur les différentes banques est fonction de leur modèle d'activité spécifique (en particulier s'agissant de l'exposition au risque lié à l'immobilier résidentiel) et de la qualité de leurs portefeuilles de prêts hypothécaires.

Le calibrage de la mesure semble justifié pour les raisons suivantes :

- **Sensibilité des résultats.** Pour calibrer les paramètres de risque NI, la NBB/BNB n'a pas procédé à un test de résistance macroéconomique à grande échelle, en partie parce que l'absence de crise majeure jusqu'ici entraînerait très probablement un manque de sensibilité des paramètres aux variables macroéconomiques. La NBB/BNB a plutôt évalué l'incidence de divers scénarios de probabilités de défaut et de pertes en cas de défaut sur la capacité d'absorption des pertes des banques NI. Le scénario de référence utilisé pour le calibrage est basé sur la multiplication du taux de défaut par un facteur de 5 et sur une augmentation des pertes en cas de défaut de 25 points de pourcentage. Un scénario complémentaire impose, en outre, un taux de défaut minimal par établissement, avec des taux de défaut plancher de 4 % (et de 5 % dans le cadre d'un scénario alternatif permettant de jauger la sensibilité des résultats). La NBB/BNB a utilisé le même scénario que pour le calibrage de la mesure proposée non adoptée, au sujet de laquelle le CERS a émis un avis en mars 2017. L'analyse du scénario ne comporte aucune prévision quantitative en rapport avec des variables clés.

La valeur des pertes en cas de défaut en situation de tensions correspond à une chute des prix de l'immobilier résidentiel de 25 %. S'inscrivant dans un scénario de crise, ce chiffre est nettement supérieur aux estimations de surévaluation des prix de l'immobilier résidentiel de la NBB/BNB (entre 0 % et 10 % environ) et représente le risque potentiel d'un

¹² Règlement du Conseil (UE) N° 1024/2013 du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit.

dépassement en cas de crise. Les tests de résistance de l'ABE se fondent sur une chute de 29 % des prix de l'immobilier résidentiel en Belgique. La multiplication par cinq des probabilités de défaut est comparable à l'ampleur d'un déclin du marché de l'immobilier pour lequel le taux de défaut des prêts hypothécaires passe de 1 % à environ 5 % en l'espace d'un an. La NBB/BNB a conduit d'autres analyses de sensibilité concernant l'incidence des variations des paramètres clés, mais les résultats ont conservé le même ordre de grandeur.¹³

- **Comparaison internationale.** Les banques utilisant l'approche NI situées en Belgique présentent une pondération de risque moyenne de quelque 10 %, alors que ce chiffre se situe autour de 15 % dans les pays voisins.¹⁴ Une fois la mesure appliquée, les pondérations de risque de la Belgique seraient davantage en ligne avec celles de la plupart de ses voisins.
- **Volonté d'un atterrissage en douceur.** En opérant une nouvelle augmentation relativement modeste du coussin macroprudentiel, la NBB/BNB entend éviter de perturber le marché, tout en signalant qu'elle continue à nourrir des inquiétudes. S'il est vrai que les vulnérabilités se sont accentuées au fil du temps, la NBB/BNB estime que la position financière des banques et des ménages ne justifie pas la prise immédiate de mesures drastiques. Compte tenu de l'incertitude considérable entourant (i) les évolutions futures de l'économie et du marché de l'immobilier résidentiel et (ii) la force du mécanisme de transmission de la mesure, la NBB/BNB privilégie une approche progressive.

Troisièmement, la NBB/BNB estime également que la mesure proposée lance un signal fort face aux risques imminents qui pèsent sur la stabilité financière. La mesure proposée signale au secteur bancaire et au grand public que les évolutions du secteur de l'immobilier résidentiel demeurent une source d'inquiétudes, particulièrement dans le segment à haut risque. La NBB/BNB a annoncé la mesure proposée par le biais d'un communiqué de presse le 21 novembre 2017 et le même jour, Febelfin (la fédération bancaire belge) a publié une déclaration en faveur de cette mesure.

La majoration proportionnelle des pondérations de risque pousse davantage les banques à maintenir des critères d'octroi de crédits appropriés, en rendant les prêts plus risqués plus coûteux pour elles. Cela pourrait influencer sur la tarification ou sur le volume (ou les deux) des prêts hypothécaires plus risqués. La NBB/BNB n'anticipe qu'un effet de prix modéré pour les nouveaux prêts, qui pourrait toutefois suffire à dissuader certains ménages ; la mesure a bien pour objectif d'empêcher les ménages fragiles d'un point de vue financier de prendre des risques excessifs. Compte tenu des niveaux historiquement bas des taux hypothécaires actuels, la NBB/BNB ne table pas sur une détérioration sensible généralisée des conditions financières des ménages les plus fragiles du fait de la mesure. Dans un contexte marqué par des taux d'intérêt bas, la sensibilité des emprunteurs aux taux devrait être faible, atténuant potentiellement l'effet dissuasif de la mesure. Autrement dit, même si les banques répercutent l'exigence supplémentaire de fonds propres en relevant les taux d'intérêt qu'elles appliquent aux prêts hypothécaires plus risqués, la réduction du volume de ces prêts risque d'être limitée.

Même si la NBB/BNB met en lumière le risque lié à l'accroissement de l'endettement des ménages, l'objectif premier de la mesure n'est pas d'y répondre. La mesure prévue augmente la capacité de résistance du secteur bancaire face aux risques émanant du marché immobilier

¹³ Des scénarios complémentaires ont imposé des planchers supplémentaires de 4 et 5 points de pourcentage aux probabilités de défaut obtenues avec le scénario de crise de référence. Les besoins de fonds propres identifiés dans ces cas varient au sein d'une fourchette de 79 % à 113 % de l'incidence effective estimée de la mesure dans le cadre du scénario de crise de référence.

¹⁴ Voir le Tableau 2.3 à la page 28 du rapport du CERS intitulé *Vulnerabilities in the EU residential real estate sector*, novembre 2016.

résidentiel et démontre clairement que la NBB/BNB est préoccupée par les prêts plus risqués. Elle pourrait avoir un effet secondaire positif, bien qu'indirect et probablement limité, en atténuant le risque de hausse de l'endettement des ménages. Le CERS a identifié l'augmentation rapide de l'endettement global des ménages, associée à l'existence de nombreuses catégories de ménages déjà très endettés, comme constituant les principales vulnérabilités à moyen terme sur le marché de l'immobilier résidentiel belge. La mesure actuelle ne remédie pas directement à ces vulnérabilités. Le CERS continuera de surveiller les évolutions de l'endettement des ménages, en ligne avec l'alerte qu'il a lancée.

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

Comme l'article 458 du CRR l'impose, cette section évalue si d'autres instruments macroprudentiels disponibles en vertu de la CRD IV et du CRR pourraient constituer, en tenant compte de leur efficacité relative, une réponse adéquate à l'augmentation du risque systémique. Ces instruments doivent être examinés avant de recourir à l'article 458 du CRR en vue d'adopter des mesures nationales plus strictes.

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

Pour des considérations de stabilité financière, l'autorité compétente peut, au titre du pilier 1 de la CRD IV et du CRR, relever de 35 % à 150 % les pondérations de risque des banques qui appliquent l'approche standard (AS) pour leurs expositions garanties par une hypothèque sur un bien immobilier, ou appliquer des critères plus stricts pour la pondération de risque de 35 %.

Étant donné que seuls 5 % des prêts hypothécaires concernés sur le marché belge sont détenus par des banques appliquant l'AS, l'article 124 du CRR ne permettrait pas d'atteindre les objectifs de la mesure. De plus, la pondération de risque plancher de 35 % correspondant à l'AS est jugée suffisante (par rapport à une pondération de risque moyenne d'environ 10 % pour les banques NI). La mesure vise les segments de marché pertinents exposés aux risques émanant de l'immobilier résidentiel, principalement basés sur des modèles NI. En Belgique, ces pondérations de risque basées sur des modèles internes sont actuellement faibles, car elles sont calibrées en fonction de données reflétant des pertes historiques limitées sur le marché belge. Dans ce contexte de marché, s'atteler aux pondérations de risque relevant de l'AS n'aurait donc pas de sens.

b) Augmenter le plancher LGD pour les banques utilisant l'approche NI pour le risque de crédit (article 164 du CRR)

Pour des considérations de stabilité financière, l'autorité compétente peut, au titre du pilier 1 de la CRD IV et du CRR, relever le plancher LGD moyen des banques NI pondéré en fonction de leurs expositions sur la clientèle de détail garanties par des biens immobiliers résidentiels. Les pertes en cas de défaut sont l'un des paramètres utilisés dans la fonction de pondération des risques. La pondération du risque et les exigences de fonds propres qui en résultent augmentent indirectement lorsque l'on rehausse les pertes en cas de défaut.

La NBB/BNB souligne que la mesure proposée est de nature macroprudentielle, qu'elle doit par conséquent être considérée comme complémentaire et distincte de toute exigence microprudentielle et qu'elle devrait varier en fonction des évolutions du marché de l'immobilier résidentiel belge. Selon la NBB/BNB, l'article 164 du CRR est une mesure microprudentielle qui, en tant que telle, doit être mise en œuvre par l'autorité compétente. Relever le plancher LGD moyen en vertu de l'article 164 du CRR supposerait d'interférer avec

les modèles internes des banques et aurait également d'autres implications microprudentielles (p. ex. en ce qui concerne le calcul des pertes attendues conformément aux articles 158 et 159 du CRR).

La NBB/BNB considère également que l'application de l'article 164 du CRR aurait un effet négatif considérable sur les motivations des banques. En effet, les banques pourraient être incitées à remplacer les prêts assortis de pertes en cas de défaut faibles/prudentes par des prêts assortis de pertes en cas de défaut correspondant au niveau plancher, de sorte que la pondération de risque plus élevée serait compensée par la tarification plus importante du prêt. En outre, le fait d'imposer un plancher LGD met l'accent sur un seul paramètre de risque du prêt, tandis que la mesure proposée tient compte de l'ensemble du profil de risque du prêt, tel que reflété dans sa pondération de risque. Bien que la mesure soit appliquée au niveau du portefeuille, chaque prêt contribue au profil de risque global du portefeuille, à hauteur de sa pondération de risque et de son exposition en défaut.

Enfin, selon la NBB/BNB, le recours à l'article 458 du CRR et non l'article 164 du CRR serait cohérent avec la mesure macroprudentielle précédente.

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

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

La mesure proposée entend limiter le risque d'un grave ralentissement conjoncturel du marché de l'immobilier résidentiel, qui rendrait le coussin pour risque systémique non applicable. Le coussin pour risque systémique ne peut être utilisé à d'autres fins que pour remédier aux risques non conjoncturels. On peut considérer les mesures macroprudentielles actuelle et proposée comme des mesures de durcissement prises par la NBB/BNB en réponse aux risques conjoncturels croissants auxquels le marché immobilier résidentiel de la Belgique est exposé.

De plus, la NBB/BNB souhaite viser directement les expositions immobilières. Introduire un coussin qui serait appliqué à l'ensemble des expositions en Belgique manquerait la cible et serait inefficace.

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

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

Le taux du coussin de fonds propres contracyclique s'appliquerait à l'ensemble des expositions belges et non aux seules expositions immobilières. Là encore, cette mesure ne ciblerait pas suffisamment le risque identifié par la NBB/BNB et toucherait toutes les autres expositions. De plus, la NBB/BNB observe que le secteur des sociétés non financières ne montre actuellement aucun signe de croissance excessive du crédit.

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

En vertu du processus de surveillance prudentielle (pilier 2 de la CRD IV et du CRR), l'autorité compétente peut prendre une large gamme de mesures de surveillance pour remédier aux (éléments de) risques non suffisamment couverts par le pilier 1 et inciter les banques à

renforcer leur gestion des risques (cf. article 104 de la CRD). En outre, la CRD (cf. article 103) permet d'utiliser le pilier 2 à des fins macroprudentielles. Il convient aussi de souligner qu'il existe au moins un précédent dans l'utilisation du pilier 2 pour faire face au type de risques préoccupant les autorités belges. En 2013, l'autorité suédoise de surveillance financière, *Finansinspektionen* a en effet introduit au titre du pilier 2 une pondération de risque plancher de 15 % pour les emprunts hypothécaires suédois. L'autorité de supervision a rendu cette mesure publique.

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

- **Nature macroprudentielle de la mesure.** La NBB/BNB introduit cette mesure en raison de préoccupations en ce qui concerne le marché immobilier résidentiel belge et non pas sur la base d'une évaluation des risques conduite en vertu de l'article 97 de la CRD, qui exige une évaluation des risques que présentent les différents établissements. La mesure est prise afin de remédier aux risques macroprudentiels que pose le marché de l'immobilier résidentiel et non pas pour faire face aux risques microprudentiels que peut par exemple constituer un mauvais calibrage des modèles internes.
- **Efficacité de la mesure.** La NBB/BNB et la BCE, en tant qu'autorités de surveillance bancaire, ont pour habitude de prendre les décisions relatives au processus de contrôle et d'évaluation prudentiels (SREP) ou au pilier 2 une fois par an, sous la forme d'une exigence de fonds propres CET1 générale. Toute augmentation du ratio CET1 pilier 2 requis en vue de refléter le montant des fonds propres nécessaire à la couverture des risques sur le marché hypothécaire affecterait par conséquent également les exigences de fonds propres liées aux expositions de crédit autres que des prêts hypothécaires. En outre, une majoration des fonds propres pilier 2 est plus statique, fondée sur une évaluation à un instant T de l'encours des prêts hypothécaires, tandis que la mesure proposée s'applique à la fois à l'encours de prêts et aux flux de nouveaux prêts. Au total, le résultat serait une mesure plus radicale que celle proposée en vertu de l'article 458 du CRR.
- **Transparence.** Selon la NBB/BNB, les décisions précédemment prises par le conseil de surveillance prudentielle de la BCE en ce qui concerne des établissements de crédit spécifiques, en vertu desquelles des exigences au titre du pilier 2 ont pu être imposées, n'ont pas été rendues publiques. De plus, contrairement à une exigence au titre du pilier 2, une exigence de pilier 1 plus élevée entraînera une réduction des ratios de fonds propres déclarés par les banques et ces ratios réduits mettront davantage en lumière la capacité de ces dernières à absorber des pertes imprévues.
- **Continuité vis-à-vis de la mesure précédente.** La mesure proposée est similaire à la mesure précédente, qui consistait en une majoration forfaitaire des pondérations de risque de cinq points de pourcentage, et qui avait également été adoptée en vertu de l'article 458 du CRR. Une telle continuité facilite la communication et la compréhension par le public de la nouvelle mesure.
- **Incidence sur d'autres exigences de fonds propres.** Introduire les exigences de fonds propres supplémentaires via le pilier 1 et une hausse des actifs pondérés des risques signifie que ces exigences plus strictes seront également prises en compte pour déterminer les fonds propres supplémentaires qui doivent être détenus pour d'autres coussins de fonds propres macroprudentiels tels que le coussin de fonds propres contracyclique. Ce ne serait pas le cas avec une mesure prise au titre du pilier 2, à moins que cette mesure ait été calibrée de façon à tenir compte de cet effet.

- **Défaut de justification en ce qui concerne l'utilisation des articles 101 et 102 de la CRD.** La NBB/BNB a établi que les banques ayant recours à des modèles internes satisfont aux exigences du CRR. Un examen conduit en 2014 n'a pas permis de mettre globalement en doute les modèles internes et, dans les cas où des faiblesses ont été identifiées, des actions ont été menées auprès des banques concernées. La NBB/BNB note de plus que l'examen ciblé des modèles internes des banques (TRIM) par BCE Supervision bancaire est en cours. Si besoin, le résultat de cet exercice sera pris en compte dans le (re)calibrage de la mesure, même si rien n'indique à l'heure actuelle que les modèles utilisés par les banques concernées puissent présenter des déficiences majeures.

Les faibles pondérations de risque sont dues à la nature rétrospective de ces modèles et à l'absence d'une crise majeure sur le marché belge de l'immobilier résidentiel au cours des dernières décennies. Par ailleurs, le calcul de la pondération de risque en fonction de la formule du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) ne rend pas compte de la dimension du risque systémique puisque le paramètre de corrélation des actifs avec les prêts hypothécaires est bas comparé à celui qui pourrait être observé pendant une crise du secteur immobilier. La NBB/BNB estime que les pondérations de risque reflètent bien les risques microprudentiels et que recalibrer les modèles n'est pas l'approche appropriée pour remédier à un risque dont la nature est clairement macroprudentielle.

- **Cadre institutionnel.** En vertu du règlement MSU, la BCE, et non pas la NBB/BNB, est l'autorité compétente pour les établissements de crédit importants belges, qui sont pour l'essentiel ceux qui utilisent des modèles internes pour le risque de crédit. L'allocation des responsabilités conditionne l'utilisation du pilier 2 en tant qu'instrument macroprudentiel.

f) Remédier à l'endettement des ménages

Le CERS ayant exprimé dans son alerte que l'augmentation rapide de l'endettement global des ménages est la principale vulnérabilité à moyen terme du secteur immobilier résidentiel, la Belgique pourrait également envisager d'introduire des mesures permettant d'y apporter une réponse plus directe. Compte tenu de la subsistance d'une catégorie de ménages à risque dans les encours et les flux des prêts hypothécaires, mais aussi du niveau d'endettement des ménages généralement en hausse, de la progression rapide du crédit et de l'interruption du durcissement des critères d'octroi, le CERS a constaté, dans son évaluation de 2016, que l'orientation de la politique alors en vigueur ne suffisaient probablement pas à contenir les vulnérabilités croissantes auxquelles étaient soumis l'ensemble des ménages.

Aucune mesure visant à remédier directement aux vulnérabilités liées aux ménages fortement endettés n'a été adoptée jusqu'ici. Si la NBB/BNB signale que la mesure proposée pourrait ralentir quelque peu l'endettement grandissant des ménages en réduisant la part des nouveaux crédits plus risqués, une mesure limitant le montant de la dette que les ménages peuvent contracter par rapport à leurs revenus serait une approche plus directe. La NBB/BNB observe que de telles mesures cibleraient uniquement le flux des nouveaux prêts et ne permettraient pas de faire face au risque inhérent à l'encours des crédits existants. Ces mesures se rapportant à l'emprunteur relèvent de la compétence du gouvernement fédéral de Belgique et ne font par conséquent pas partie des instruments à la disposition de la NBB/BNB. Cette dernière a toutefois le pouvoir de recommander leur utilisation au gouvernement fédéral.¹⁵

¹⁵ Les articles 36 et 38 des Statuts de la NBB/BNB fournissent une base juridique explicite à l'adoption, par arrêté royal, d'un ratio prêt/valeur et d'un plafond pour le ratio d'endettement afin de mettre en œuvre une recommandation de la NBB/BNB. Le projet de mesure du gouvernement fédéral devra être soumis à la NBB/BNB pour avis, à moins qu'il ne soit entièrement conforme à la recommandation de cette dernière. Dans sa recommandation, la NBB/BNB peut demander que le plafond soit adopté sur un

Le CERS est conscient de la sensibilité politique inhérente au recours à des instruments se rapportant à l'emprunteur. Cela vaut également lorsque ces instruments ne sont utilisés que de manière indirecte, comme dans le cas du projet de mesure au sujet duquel le CERS a donné son avis en mars 2017, et qui n'a pas été adopté. Les instruments se rapportant à l'emprunteur peuvent en fait avoir des effets redistributifs limitant l'accès de certains segments de la population au crédit. Il convient toutefois aussi de souligner que la matérialisation du risque est également susceptible de comporter de forts effets redistributifs. De plus, si les limites strictes fixées pour les ratios prêt/revenu, d'endettement ou service de la dette/revenu étaient jugées trop sensibles, une approche proportionnée ou « limite de vitesse »¹⁶ pourrait constituer une solution alternative.

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

L'augmentation des fonds propres exigés renforcera davantage, quoique de façon limitée, la résistance du secteur bancaire belge. Au total, la hausse des fonds propres exigés est de l'ordre de 1,5 milliard d'euros. L'effet à la marge, c.-à-d. la différence entre l'augmentation des fonds propres produite par la mesure proposée et celle produite par la mesure précédente s'élève à 0,6 milliard d'euros. Ce chiffre est à comparer à une assise en fonds propres de catégorie 1 totale (pour les banques concernées) de 51,1 milliards d'euros et à un ratio moyen de fonds propres de catégorie 1 (pour les banques concernées) de plus de 14,7 % (tous les chiffres étant à fin septembre 2017). Comme mentionné plus haut, cette augmentation des fonds propres exigés permettra aux banques de faire face à des chocs impliquant une multiplication par 5 des taux de défaut ainsi qu'un accroissement de 25 points de pourcentage des pertes en cas de défaut. Le secteur bancaire belge présentant un niveau élevé d'interconnexion¹⁷, un renforcement de sa capacité de résistance serait également bénéfique pour la stabilité financière de l'Union européenne. Il convient en outre de noter que, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 4 de la décision CERS/2015/4, aucun membre du Conseil général n'a émis de réserve significative au sujet d'éventuelles externalités négatives de la mesure en termes de retombées transfrontalières défavorables.

Il n'existe pas d'informations disponibles concernant l'incidence que la mesure pourra avoir sur la croissance économique, mais on peut toutefois supposer qu'elle sera limitée vu que les fonds propres exigés ne seront que modestement modifiés. Pour la même raison, dans les autres pays, elle devrait également être minimale, voire nulle.

4.2 Effets sur les prêts domestiques et transfrontaliers

Il est encore trop tôt pour évaluer les conséquences effectives qu'aura la mesure proposée sur les critères d'octroi de crédit et le mode de fixation des prix pratiqués par les banques. La mesure proposée n'a été annoncée qu'en novembre 2017, le délai est par conséquent trop court pour observer d'éventuels changements effectifs dans le comportement des banques. La

horizon temporel donné. Il n'en reste pas moins que le gouvernement fédéral est libre de suivre ou non la recommandation. Si le gouvernement fédéral décide de ne pas statuer sur la recommandation de la NBB/BNB dans les délais impartis ou de ne pas agir, il doit dûment motiver sa décision par écrit auprès de cette dernière.

¹⁶ Selon cette approche, une part donnée de nouveaux prêts est autorisée à franchir la limite fixée à l'instrument se rapportant à l'emprunteur.

¹⁷ Cf., par exemple, « *Integrating stability assessments under the financial sector assessment program into Article IV surveillance* », FMI, 27 août 2010, p. 13 et 14.

NBB/BNB s'attend toutefois à ce que la mesure se reflète légèrement dans la fixation des prix des crédits hypothécaires au niveau des segments les plus risqués.

Les non-banques n'ont pas donné de signes d'augmentation de leur part de marché relative depuis l'introduction, en 2013, de la majoration de cinq points de pourcentage des pondérations de risque, mais la NBB/BNB suit la situation de près. Avec une part d'environ 10 %, les non-banques (compagnies d'assurance, sociétés de logements sociaux, prêteurs spécialisés, etc.) ne jouent qu'un rôle mineur sur le marché des prêts hypothécaires.

Les succursales étrangères occupent une place très marginale sur le marché et aucun nouvel acteur majeur n'a fait son entrée ces dernières années. Fin 2017, l'activité de prêt hypothécaire des succursales étrangères totalisait 1,8 milliard d'euros, soit 0,79 % de l'ensemble du marché.

4.3 Effets sur le comportement intragroupe des groupes bancaires

Étant donné que les banques réussissent à satisfaire à l'exigence de relèvement des fonds propres au moyen des coussins de fonds propres existants, il est peu probable que cette mesure entraîne un glissement de fonds propres vers des activités bancaires dans d'autres pays.

Les filiales belges des groupes bancaires de l'Union européenne sont des intervenants de marché majeurs. Parmi les quatorze principaux acteurs du marché des crédits hypothécaires, cinq sont les filiales belges de groupes de banque et d'assurance de l'Union européenne et représentent une part de marché d'environ 50 %. Les plus grandes d'entre elles (ING Belgium, BNPP Fortis, Record Bank et Axa Bank Europe) sont des banques utilisant l'approche NI. Certains des groupes bancaires de l'Union européenne comptant une filiale belge possèdent également des succursales en Belgique, ce qui leur donne la possibilité d'opérer des réaménagements de portefeuilles de leurs filiales vers leurs succursales afin de contourner la mesure. Pour l'instant, ces succursales ne sont engagées dans aucune activité de prêt hypothécaire en Belgique, mais la NBB/BNB est attentive à la situation.

Dans l'optique d'une éventuelle réciprocité de la mesure, la possible « re-comptabilisation » de prêts hypothécaires de filiales belges vers des succursales belges ou la conversion de filiales en succursales doivent continuer à faire l'objet d'une surveillance par BCE Supervision bancaire, la NBB/BNB et l'ABE. Dans sa notification de la mesure, la NBB/BNB a indiqué qu'elle souhaite demander au CERS de recommander l'application du principe de réciprocité par les autres États membres. Cette demande ne sera prise en compte par le CERS que si la mesure est effectivement adoptée par les autorités belges même si le CERS n'y est, en principe, pas opposé.

Dans ce cas, les prêts hypothécaires de nature transfrontalière ou émis par des succursales au sens large devraient être surveillés au fil du temps. Un examen plus poussé des évolutions au niveau des établissements (en particulier par les collèges de surveillance des groupes bancaires concernés) pourrait être conduit en cas de hausse sensible de cette activité.

Conclusions

Selon l'évaluation de la NBB/BNB, la poursuite du redressement du marché belge des prêts hypothécaires résidentiels ne semblant pas pouvoir perdurer à moyen et long terme, le recours à une mesure macroprudentielle s'impose. Cette évaluation des risques est corroborée par l'alerte lancée par le CERS à l'intention de la Belgique en 2016. Au cours des dernières années, des vulnérabilités se sont accumulées sur ce marché. Ces vulnérabilités macroprudentielles ne sont pas correctement reflétées par les faibles pondérations de risque

utilisées par les banques NI pour leurs expositions aux créances hypothécaires des particuliers. Depuis 2000, les prêts hypothécaires ont progressé rapidement, à un rythme largement supérieur à la croissance du PIB nominal, et représentent une part importante des portefeuilles de prêts des banques. Une part non négligeable de ces prêts affichent un ratio prêt/valeur élevé à l'émission, associé à un ratio service de la dette/revenu important de l'emprunteur. Avec l'augmentation de l'endettement hypothécaire, les vulnérabilités se sont accrues dans le secteur des ménages.

Le CERS estime 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 appliquée, ne permettent pas de réagir de manière adéquate au risque émanant du marché de l'immobilier résidentiel belge. Les mesures telles que celles indiquées aux articles 124 et 164 du CRR, ainsi que le coussin pour le risque systémique ou le coussin de fonds propres contracyclique, sont considérés comme inadéquats, soit parce qu'ils ne constituent pas les incitations voulues, soit parce qu'ils sont trop généralisés, soit encore parce qu'ils ne visent pas le bon type de risque ou de banque. Si le pilier 2 est la meilleure voie alternative possible en termes d'adéquation et d'efficacité relative, une mesure nationale au titre du pilier 1 est préférable dans le cas spécifique de la Belgique du fait de l'objectif macroprudentiel de l'intervention, du calendrier et de la fréquence du SREP, de l'incidence sur d'autres exigences de fonds propres ainsi que pour des raisons de transparence et de communication. De plus, dans le cadre du MSU, la NBB/BNB n'est plus l'autorité compétente en ce qui concerne les mesures du pilier 2 destinées aux établissements de crédit importants. Le CERS a également jugé que cette mesure ne comporte pas d'effets négatifs disproportionnés pour le marché intérieur ou pour les autres systèmes financiers nationaux.

Il estime par conséquent que, à ce stade, la mesure plus stricte est appropriée. Pour autant, le CERS souhaite attirer l'attention sur un certain nombre de points devant faire l'objet d'un suivi.

Premièrement, malgré l'application de plusieurs mesures ces dernières années, des signes indiquent une prise croissante de risques par les ménages et les banques sur le marché des prêts hypothécaires résidentiels. En outre, la mesure ne permet d'apporter qu'une réponse indirecte à l'endettement des ménages, que le CERS a identifié, dans son alerte, comme l'une des principales vulnérabilités à moyen terme du secteur immobilier résidentiel belge. Si les niveaux de prise de risques continuent de s'accroître, des mesures plus « musclées » et plus intrusives pourraient s'imposer dans le futur. Dans ce contexte, le CERS est conscient du fait que la BNB n'exerce pas un contrôle direct sur les instruments se rapportant aux emprunteurs que sont par exemple les limites fixées aux ratios prêt/valeur, prêt/revenu, d'endettement ou service de la dette/revenu. Toutefois, les limites applicables aux ratios prêt/valeur et d'endettement existent en vertu du droit belge, et la NBB/BNB peut formuler une recommandation à l'adresse du gouvernement fédéral afin de les activer. Il est important que les instruments macroprudentiels à disposition puissent être - et soient - utilisés avec efficacité lorsque la situation l'exige, et qu'il n'existe aucune tendance à l'inaction à cet égard.

Deuxièmement, la mesure pourrait devoir être revue à la lumière des résultats de l'examen des modèles internes des banques (TRIM) qui est actuellement conduit par BCE Supervision bancaire et porte sur plusieurs banques belges concernées par la mesure proposée, en particulier si des insuffisances pertinentes sont détectées en termes de calibrage des modèles.

Troisièmement, même si le CERS comprend qu'il peut ne pas être possible ou souhaitable de définir des critères rigoureux en prévision d'une prorogation ou d'une désactivation de la mesure, par souci de transparence et de responsabilité démocratique, il serait utile que la NBB/BNB **précise davantage les critères qu'elle appliquerait ou les indicateurs utilisés aux**

fins de telles décisions. Ce point a déjà été soulevé par le CERS dans ses avis CERS/2017/1¹⁸ et CERS/2016/1¹⁹.

Quatrièmement, le risque étant de nature cyclique et dépendant de chaque portefeuille pris en particulier, **un suivi rigoureux et continu de ses évolutions est nécessaire sur la durée**, y compris pour évaluer l'effet de la mesure. En particulier, ce suivi doit porter sur l'évolution des segments les plus risqués des portefeuilles de prêts hypothécaires des banques (ratios prêt/valeur élevés, ratios service de la dette/revenu élevés et prêts à longue échéance), sur les répercussions de la mesure sur le comportement des banques (notamment en termes de tarification des prêts et de critères d'octroi de crédit), ainsi que sur le comportement des prêteurs hypothécaires qui ne sont pas concernés par la mesure. Il importe également que soit tenu compte des changements apportés aux politiques économiques qui entraînent des variations du degré de surévaluation des prix.

¹⁸ Avis du Comité européen du risque systémique du 13 mars 2017 sur une notification de la Belgique concernant l'application d'une mesure nationale 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 et aux entreprises d'investissement.

¹⁹ 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 et aux entreprises d'investissement.