



18 février 2016

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

Introduction

Dans une lettre datée du 2 novembre 2015, la Banque nationale de Belgique (BNB) a notifié à la présidence du Comité technique consultatif (CTC) du Comité européen du risque systémique (CERS) son intention de prolonger d'un an sa mesure nationale plus stricte pour le crédit hypothécaire résidentiel en vertu de l'article 458 du règlement sur les exigences de fonds propres (règlement CRR)¹.

Cette mesure nationale plus stricte consiste en un supplément de 5 points de pourcentage ajouté aux pondérations de risque s'appliquant aux prêts hypothécaires des banques belges qui emploient l'approche IRB (*internal ratings-based*) pour calculer leurs exigences de fonds propres réglementaires. Elle concerne aussi bien l'encours des crédits existants que le flux des nouveaux prêts. Elle a été adoptée en vertu de l'article 458 du règlement CRR, qui requiert que le CERS, l'Autorité bancaire européenne (ABE), la Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne (UE) participent au processus.

Dans son avis du 30 avril 2014², le CERS a estimé que la mesure était justifiée, adaptée, proportionnée, effective et efficace. En outre, le CERS a jugé qu'elle n'avait pas d'incidence négative sur le marché intérieur supérieure aux avantages pour la stabilité financière. Compte tenu des avis du CERS et de l'ABE, la Commission a décidé, le 28 mai 2014, de ne pas proposer au Conseil de l'UE un acte d'exécution visant à rejeter le projet de mesure. La mesure a été autorisée pour deux ans, jusqu'au 28 mai 2016.

La prorogation d'une mesure nationale plus stricte conforme à l'article 458 du règlement CRR, qui ne peut être accordée que pour un an à chaque fois est régie par le paragraphe 9 dudit article. Ce paragraphe stipule que la situation doit être examinée par l'État membre concerné en consultation avec le CERS et l'ABE. Ce processus de consultation a été lancé avec la lettre susmentionnée de la BNB datée du 2 novembre 2015. La prorogation est soumise à la procédure décrite au paragraphe 4 de l'article 458 du règlement CRR (à savoir la même procédure que celle qui s'applique à l'adoption initiale de la mesure).

Le 21 janvier 2016, le CERS a reçu une notification officielle de la Belgique concernant le projet de prorogation, marquant le début de la procédure de prorogation. Le CERS est tenu de délivrer un avis au Conseil de l'UE, à la Commission européenne et à la Belgique dans un délai d'un mois à compter de la réception d'une telle notification (ici, le 21 février 2016). Cet avis doit être accompagné d'une évaluation du projet de prorogation couvrant les points spécifiés au paragraphe 2 de l'article 458 du règlement CRR. Le présent document fournit l'évaluation requise. Il porte, en particulier, sur les facteurs qui ont évolué depuis l'évaluation

¹ Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 (JO L 176/1, 27.6.2013, p. 1).

² http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140430_ESRB_Opinion-on-Belgian-measure.fr.pdf?3c0bef0e0ed73b57a11978a628a7fbd7



initiale jointe à l'avis du CERS du 30 avril 2014³ et doit, de préférence, être consulté avec cette dernière.

1. Analyse des risques systémiques sous-jacents

Dans son analyse des risques systémiques sous-jacents spécifiques, le CERS s'appuie essentiellement sur des informations et des données fournies par la BNB. Parallèlement à l'évaluation jointe à l'avis du CERS du 30 avril 2014, il convient de tenir compte des points suivants.

a) Vulnérabilités dans le secteur de l'immobilier

- **Prix de l'immobilier résidentiel.** En Belgique, les taux de croissance des prix nominaux de l'immobilier résidentiel sont en net recul depuis 2011 (de 0,6 % en moyenne en 2014), tandis qu'en termes réels, les prix sont restés globalement stables. Pour 2015, les chiffres provisoires indiquent une remontée⁴, quoi qu'il faille prendre en compte des problèmes de qualité des données. Les prix nominaux devraient augmenter de 3,5 % en 2015 et 2016 et de 2,6 % en 2017.
- **Volumes de transactions.** Depuis 2011, les volumes de transactions sont stables ou en léger repli. S'ils ont atteint un pic au quatrième trimestre 2014, c'est en raison d'effets d'anticipation liés à la diminution de la déductibilité fiscale des prêts hypothécaires à partir de janvier 2015. Les données provisoires concernant l'année 2015 ne sont pas encore disponibles.
- **Indicateurs de valorisation.** Les indicateurs de valorisation ne fournissent pas de signaux indiquant clairement une surévaluation des marchés de l'immobilier résidentiel. Sur la base des données provisoires disponibles pour 2015, l'indicateur modélisé de la BNB pointe un accroissement de la surévaluation de 8 % environ. Hormis des considérations relatives à la qualité des données, le contexte de très bas taux d'intérêt et les modifications du traitement fiscal des prêts hypothécaires ont une incidence sur les indicateurs de valorisation.

b) Vulnérabilités dans le secteur des ménages

- **Endettement des ménages.** Ces dernières années, l'augmentation des encours d'emprunts hypothécaires a entraîné une hausse de l'endettement des ménages en Belgique. En conséquence, les niveaux de cet endettement sont désormais proches de ceux de la moyenne de la zone euro (59 % du PIB, contre 61 % pour cette dernière). Cette situation suscite des préoccupations concernant la soutenabilité de la dette, particulièrement dans le segment des ménages jeunes et à faible revenu.
- **Patrimoine net des ménages.** En dépit de niveaux d'endettement croissants, le patrimoine net des ménages (dettes déduites des actifs) demeure relativement stable. Cela tient à la hausse substantielle de la valeur des actifs financiers des ménages et à leur taux d'épargne élevé. Néanmoins, du fait de l'asymétrie existant entre la distribution des emprunts hypothécaires et des actifs financiers, le niveau important du patrimoine financier ne renforce pas la soutenabilité de la dette d'une part importante des ménages.
- **Vulnérabilité à un choc sur les taux d'intérêt.** Au cours des deux dernières années, une évolution de la composition des portefeuilles de crédits hypothécaires vers des prêts à taux

³ http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140430_ESRB-Opinion-on-Belgian-measure_Report.fr.pdf?23a32e15d79735b472165c839d6aae0e

⁴ En termes nominaux, les prix ont augmenté en moyenne de 0,4 % au cours des trois premiers trimestres 2015. En termes réels, ils sont demeurés constants sur cette période.



fixes et réduits peut être observée, sous l'effet de l'activité de refinancement et du contexte de taux d'intérêt très bas. Par ailleurs, le droit du crédit hypothécaire limite la variabilité maximale des taux d'intérêt susceptible d'être répercutée aux emprunteurs. En tout état de cause, la vulnérabilité des ménages à un choc sur les taux d'intérêt demeure restreinte.

- **Vulnérabilité à un choc lié au chômage.** Comme l'ont souligné plusieurs publications de la BNB⁵, les ménages (particulièrement les ménages jeunes et à faible revenu) restent vulnérables face à un grave choc lié au chômage, qui affecterait leurs revenus et leur capacité de remboursement. En moyenne, les ménages ayant contracté des dettes en vue de l'acquisition de biens immobiliers détiennent moins d'actifs financiers (liquides) que les autres⁶. Ainsi, dans l'hypothèse d'un grave choc lié au chômage, en Belgique, le niveau élevé du patrimoine financier ne favoriserait pas la soutenabilité des dettes hypothécaires d'une part significative des ménages.

c) Vulnérabilités dans le secteur bancaire

- **Solvabilité.** La solvabilité des banques belges est relativement saine. Leur ratio de fonds propres de base de catégorie 1 (CET1) est passé de 11,3 %, fin 2008, à 15,6 % à la fin du troisième trimestre 2015⁷. La mesure dont cette évaluation fait l'objet renforce encore la résilience du secteur bancaire belge, bien que le coussin de fonds propres supplémentaire soit relativement restreint⁸. Dans le cadre de l'évaluation complète menée par la BCE en 2014, les banques belges participant au test de résistance ont été soumises à un scénario de choc immobilier spécifique parallèlement à celui d'un environnement macroéconomique morose. Le coussin de fonds propres découlant de la mesure relative à un apport macroprudentiel supplémentaire de fonds propres couvrirait environ 60 % des pertes anticipées et imprévues dans ce scénario⁹.
- **Taille et qualité des portefeuilles de prêts hypothécaires.** Le volume des portefeuilles de crédits hypothécaires des banques belges s'est encore accru en 2014 et 2015, en raison du contexte de taux d'intérêt très faibles et de l'anticipation de changements dans le traitement fiscal des prêts hypothécaires. Au cours des deux dernières années, l'évolution des créances hypothécaires douteuses ainsi que des défauts de remboursement cumulés des emprunts immobiliers est restée globalement inchangée¹⁰.
- **Critères d'octroi.** Un certain durcissement des critères d'octroi appliqués par les banques belges a été observé. Cela est toutefois imputable, en partie du moins, à l'activité substantielle de refinancement qui prévaut dans le contexte actuel de taux d'intérêt très faibles. Les prêts hypothécaires refinancés se caractérisent généralement par des échéances plus courtes ainsi que par des ratios d'endettement et quotités de financement moindres. De plus, malgré la concurrence toujours plus vive, les banques augmentent progressivement leurs marges commerciales sur les nouveaux emprunts. Sur une base

⁵ Cf. « Déterminants macroéconomiques des créances douteuses », *Revue économique*, Banque nationale de Belgique, Bruxelles, décembre 2015 et « Structure et répartition du patrimoine des ménages : une analyse menée sur la base de la HFCS », *Revue économique*, Banque nationale de Belgique, Bruxelles, septembre 2013.

⁶ Près d'un tiers du total de l'encours des créances immobilières des ménages belges est détenu par des ménages en mesure d'assurer le service de leur dette immobilière pendant moins de six mois à l'aide d'actifs financiers liquides, alors que près de la moitié est attribuable à des ménages possédant des actifs financiers liquides d'une valeur inférieure à 10 % de leur emprunt immobilier en cours.

⁷ Le ratio CET1 (pendant la période de mise en œuvre progressive des nouvelles exigences) était de 15,6 % à la fin du troisième trimestre 2015.

⁸ 617 millions d'euros, soit 1,2 % des fonds propres CET1 actuels des banques concernées.

⁹ Il convient de préciser que l'échantillon soumis au test de résistance ne comprenait ni ING Belgium ni BNP Fortis, qui représentent, à elles deux, plus de 40 % du marché.

¹⁰ En 2014, le taux moyen de défaut de remboursement des prêts hypothécaires a atteint 1,7%.



agrégée, des poches de vulnérabilité subsistent dans les portefeuilles de crédits hypothécaires des banques belges, comme l'illustre la forte proportion (quoique inférieure à celle qui prévalait avant l'entrée en vigueur de la mesure) des emprunts à ratios d'endettement et quotités de financement élevés (même s'ils sont inférieurs au niveau qui était le leur avant que la mesure n'entre en vigueur) parmi les prêts nouvellement octroyés¹¹. L'ampleur de ces poches de risques varie d'une banque à l'autre.

- **Étalonnage des modèles internes.** Les analyses conduites par la BNB sur les modèles internes des banques belges ne permettent pas de mettre globalement en doute leur adéquation aux crédits immobiliers. Les pondérations de risque relativement faibles calculées par les banques employant l'approche IRB traduisent l'absence, en Belgique, de toute crise majeure dans le domaine des biens immobiliers résidentiels au cours des dernières décennies¹². Il a toutefois été exigé des banques présentant des modèles internes identifiés comme défaillants de les corriger.

2. Efficacité et efficience de la mesure

La mesure a permis de remplir efficacement son premier objectif, consistant à renforcer encore la résilience du secteur bancaire belge, même si, dans l'ensemble, le coussin de fonds propres supplémentaire requis est relativement restreint. Elle s'est également avérée efficace pour signaler au secteur bancaire belge, ainsi qu'au grand public, les craintes qui pèsent toujours plus sur la stabilité financière en raison des évolutions préoccupantes du secteur immobilier résidentiel. Si la mesure n'était pas prolongée, ces effets s'atténueraient ou s'interrompraient totalement. D'après les observations de la BNB, jusqu'à présent, aucun autre élément du système financier ni aucun individu ou entreprise situé(e) hors de Belgique n'a subi de conséquences dues à l'application de la mesure susceptibles d'éroder son efficacité et son efficience.

L'évaluation précédente du CERS de la mesure par rapport à d'autres mesures possibles, qui doivent être envisagées (avant tout recours à l'article 458 du règlement CRR en vue de l'adoption d'une mesure nationale plus stricte), reste valide. Il convient donc de se référer à cette évaluation précédente pour obtenir des détails complémentaires. Rappelons que les autres mesures possibles énoncées à l'article 458 du règlement CRR (certaines d'entre elles se réfèrent à la directive sur les exigences de fonds propres (directive CRD¹³) prévoient ce qui suit :

- augmenter les pondérations de risque pour les banques appliquant l'approche standard (article 124 du règlement CRR) ;
- augmenter le plancher des pertes en cas de défaut pour les banques IRB (article 164 du règlement CRR) ;
- utiliser le coussin pour le risque systémique (article 133 de la directive CRD) ;
- utiliser le coussin de fonds propres contracyclique (article 136 de la directive CRD) ;

¹¹ Les crédits assortis d'un ratio d'endettement supérieur à 50 % représentaient 20 % de l'ensemble des nouveaux prêts consentis en 2014 et au premier semestre 2015. Les emprunts présentant une quotité de financement excédant 90 % constituaient plus de 30 % des prêts octroyés le plus récemment.

¹² La pondération de risque moyenne appliquée aux crédits hypothécaires des banques employant l'approche IRB aux fins du calcul des exigences de fonds propres réglementaires (banques IRB) est d'environ 10 % (avant l'application du supplément). Les modèles sont étalonnés sur la base de données correspondant aux cinq à dix dernières années.

¹³ Directive (UE) n° 2013/36 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 (JO L 176, 27.6.2013, p.338).



- utiliser le pilier 2 (articles 101, 103, 104 et 105 de la directive CRD).

Depuis la dernière évaluation, le pouvoir d'imposer des mesures au titre du pilier 2 a été transféré de la BNB à la BCE, en raison de l'établissement du mécanisme de surveillance unique (MSU). En conséquence, il convient de tenir compte des points suivants en plus de l'évaluation jointe à l'avis du CERS daté du 30 avril 2014 :

- premièrement, la BCE a indiqué à la BNB que, en vertu de l'article 5 du règlement MSU¹⁴, elle ne s'oppose pas à la demande de prorogation de la mesure ;
- deuxièmement, la BCE recommande que les établissements de crédit ne divulguent pas publiquement les exigences auxquelles elles sont soumises au titre du pilier 2, sachant qu'elle-même ne fournit pas de quantification détaillée des exigences du pilier 2 pour chaque type de risque ; l'effet de signal susmentionné, qui a été l'une des principales raisons à l'origine de la mesure, cesserait donc si une mesure au titre du pilier 2 venait à être adoptée ;
- troisièmement, la BCE prend une fois par an sa décision SREP (*Supervisory Review and Evaluation Process*) sous la forme d'une exigence visant l'application d'un ratio CET1 concernant également d'autres prêts ; on peut en déduire que le recours au pilier 2 ne constituerait pas une méthode efficace de lutte contre le risque spécifique lié aux crédits hypothécaires sur l'immobilier résidentiel.

3. Analyse des avantages nets de la mesure

L'analyse qui précède montre que le marché de l'immobilier résidentiel belge s'est légèrement stabilisé au cours de la période récente mais qu'un risque de chute des prix de l'immobilier subsiste. Les effets du contexte actuel de taux d'intérêt très faibles, l'anticipation de changements dans le traitement fiscal des crédits hypothécaires, l'intense activité de refinancement et les incertitudes entourant la qualité des données les plus récentes compliquent cette analyse. De plus, même si les premiers signes d'une amélioration de la qualité des portefeuilles de crédits hypothécaires détenus par les banques belges et d'un durcissement des critères d'octroi apparaissent, des poches de vulnérabilité semblent persister dans ces portefeuilles.

Selon la BNB, rien ne permet de penser que la mise en œuvre de la mesure ait pu entraîner des changements significatifs des prêts transfrontaliers directs ou des emprunts octroyés par les succursales belges de banques étrangères. Les prêts hypothécaires transfrontaliers directs sont pratiquement inexistants. La part de marché des succursales étrangères participant aux activités de prêt hypothécaire est demeurée en dessous de 1 % et aucun nouvel acteur de poids n'a fait son entrée dans ce secteur au cours des dernières années. En outre, la BNB n'a pas observé de mouvements de portefeuilles de prêts hypothécaires des filiales vers les succursales d'un même groupe bancaire (mouvements susceptibles de créer des risques d'arbitrage réglementaire, comme le signalait l'évaluation initiale du CERS). Néanmoins, si les filiales de banques de l'Union européenne devaient être converties en succursales, la question de la réciprocité deviendrait particulièrement pertinente¹⁵.

La Belgique a demandé à ce que le CERS recommande aux autres États membres de reconnaître la mesure. Il convient de noter que, sur la base de l'article 458, paragraphe 5, du

¹⁴ Règlement (UE) n° 1024/2013 du Parlement européen et du Conseil 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 (JO L 287 du 29.10.2013, p. 63).

¹⁵ À l'heure actuelle, quinze banques établies dans six pays différents possèdent chacune une filiale en Belgique. Certaines de ces filiales détiennent une part de marché importante du marché bancaire belge.



règlement CRR, les Pays-Bas ont déjà appliqué à cette mesure le principe de réciprocité dans le cas des prêts hypothécaires consentis par des succursales de banques néerlandaises en Belgique¹⁶. La demande relative à une application générale du principe de réciprocité est étudiée par le CERS dans le cadre d'un processus parallèle en cours.

4. Conclusions

Le CERS considère que les arguments en faveur de la mise en œuvre de la mesure restent valides et que sa prorogation d'une année est donc justifiée. En particulier, la subsistance de poches de vulnérabilité dans les portefeuilles de crédits hypothécaires des banques belges, comme en témoigne la proportion des emprunts à ratios d'endettement et/ou quotités de financement élevés, reste une source de préoccupations. Ne pas prolonger la mesure mettrait également un terme à son effet de signal et réduirait le coussin de fonds propres requis, ce qui pourrait conduire à un affaiblissement de la résilience des banques.

Il serait souhaitable que la BNB précise davantage les critères qu'elle appliquera à l'avenir pour décider ou non de proroger la mesure. En effet, une plus grande précision en la matière serait utile au CERS pour toute nouvelle évaluation, y compris concernant l'application, par d'autres États membres, du principe de réciprocité à la mesure.

Enfin, le risque étant de nature cyclique et dépendant de chaque portefeuille pris en particulier, un suivi rigoureux et continu de ses évolutions est justifié sur la durée.

16

http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/150107_DNB_notification_of_Belgium_reciprocity.pdf?55ca15afd7775f2100a9baf913f3b459 (en anglais).