

## I

(Résolutions, recommandations et avis)

## RECOMMANDATIONS

## COMITÉ EUROPÉEN DU RISQUE SYSTÉMIQUE

## RECOMMANDATION DU COMITE EUROPEEN DU RISQUE SYSTEMIQUE

du 27 juin 2019

concernant des vulnérabilités à moyen terme du secteur immobilier résidentiel en Belgique

(CERS/2019/4)

(2019/C 366/01)

LE CONSEIL GÉNÉRAL DU COMITÉ EUROPÉEN DU RISQUE SYSTÉMIQUE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu le règlement (UE) n° 1092/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relatif à la surveillance macroprudentielle du système financier dans l'Union européenne et instituant un Comité européen du risque systémique <sup>(1)</sup>, et notamment ses articles 3, 16, 17 et 18,

considérant ce qui suit:

- (1) Le secteur de l'immobilier joue un rôle important dans l'économie et son évolution peut avoir une influence significative sur le système financier. Les crises financières passées ont montré qu'une évolution instable des marchés immobiliers peut avoir de graves répercussions sur la stabilité du système financier et de l'économie dans son ensemble, ce qui peut également donner lieu à des effets d'entraînement transfrontalier négatifs. Par le passé, les évolutions défavorables du marché de l'immobilier survenues dans certains États membres ont engendré de lourdes pertes de crédit ou ont eu des effets négatifs sur l'économie réelle. Ces effets illustrent l'interaction étroite entre le secteur de l'immobilier, les bailleurs de fonds et les autres secteurs économiques. De plus, les forts effets de réactions en boucle entre le système financier et l'économie réelle accentuent toute évolution négative.
- (2) Ces liens sont importants car ils signifient que les risques émanant du secteur immobilier peuvent avoir une incidence systémique de nature procyclique. Les vulnérabilités du système financier tendent à s'accumuler lors de la phase d'essor du cycle immobilier. La perception d'un financement moins risqué et plus facile d'accès peut contribuer à une expansion rapide du crédit et de l'investissement, accompagnée d'une augmentation de la demande de biens immobiliers, ce qui exerce une pression haussière sur les prix de l'immobilier. Comme la valeur des garanties qui en résulte augmente et stimule encore davantage la demande et l'offre de crédit, cette dynamique auto-entretenu peut donner lieu à des effets d'ordre systémique. À l'inverse, pendant la phase de repli du cycle immobilier, le durcissement des conditions de prêt, l'accroissement de l'aversion au risque et les pressions baissières sur les prix de l'immobilier peuvent avoir des répercussions négatives sur la résilience des emprunteurs et des prêteurs, provoquant un ralentissement économique.
- (3) Les vulnérabilités liées au secteur immobilier résidentiel peuvent être une source de risque systémique et peuvent affecter la stabilité financière à la fois directement et indirectement. Les effets directs sont des pertes de crédit sur des portefeuilles hypothécaires en raison de conditions économiques ou financières défavorables coïncidant avec des évolutions négatives du marché de l'immobilier résidentiel. Les effets indirects peuvent être liés à des ajustements de la consommation des ménages, entraînant d'autres conséquences sur l'économie réelle et la stabilité financière.

<sup>(1)</sup> JOL 331 du 15.12.2010, p. 1.

- (4) Comme indiqué au considérant 4 de la recommandation CERS/2013/1 <sup>(?)</sup>, l'objectif ultime de la politique macroprudentielle est de contribuer au maintien de la stabilité du système financier dans son ensemble, y compris en renforçant la résilience du système financier et en diminuant l'accumulation de risques systémiques, assurant ainsi une contribution durable du secteur financier à la croissance économique.
- (5) À cette fin, les autorités macroprudentielles peuvent utiliser une ou plusieurs des mesures macroprudentielles se rapportant aux fonds propres prévues par la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil <sup>(?)</sup> et le règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil <sup>(4)</sup> ou des mesures macroprudentielles se rapportant aux emprunteurs, lesquelles sont exclusivement fondées sur le droit national, en fonction de l'évaluation des risques. Alors que les mesures se rapportant aux fonds propres visent essentiellement à accroître la résilience du système financier, les mesures se rapportant aux emprunteurs peuvent être particulièrement adaptées pour prévenir une accumulation accrue de risques systémiques.
- (6) De plus, la recommandation CERS/2013/1 recommande aux États membres d'établir un cadre juridique permettant aux autorités macroprudentielles de disposer d'un contrôle direct ou de jouir de pouvoirs de recommandation sur les instruments macroprudentiels identifiés dans ladite recommandation.
- (7) En 2016, le Comité européen du risque systémique (CERS) a mené une évaluation, à l'échelle de l'Union, des vulnérabilités liées au secteur immobilier résidentiel <sup>(5)</sup>. L'évaluation a permis au CERS d'identifier un certain nombre de vulnérabilités à moyen terme dans plusieurs pays comme étant des sources de risque systémique pour la stabilité financière, ce qui a donné lieu à l'émission d'alertes à destination de huit pays, parmi lesquels la Belgique <sup>(6)</sup>.
- (8) En 2016, les principales vulnérabilités identifiées du marché de l'immobilier résidentiel en Belgique concernaient l'augmentation rapide tant des prix de l'immobilier que des prêts hypothécaires, ainsi que le niveau déjà élevé et croissant d'endettement des ménages avec une part croissante de débiteurs hypothécaires potentiellement vulnérables en cas de conditions économiques et financières défavorables ou d'une évolution défavorable du marché de l'immobilier résidentiel en Belgique.
- (9) Le CERS a récemment conclu une évaluation systématique et prospective, à l'échelle de l'espace économique européen (EEE), des vulnérabilités liées au secteur de l'immobilier résidentiel <sup>(7)</sup>.
- (10) Concernant la Belgique, cette évaluation récente a révélé que, depuis 2016, une forte augmentation du crédit immobilier a continué à contribuer à l'endettement des ménages. Bien que l'augmentation des prix de l'immobilier ait ralenti, les dynamiques précédentes suscitent des inquiétudes concernant une potentielle surévaluation. De plus, une part significative des créances hypothécaires continue d'être affectée à des ménages qui pourraient être vulnérables en cas de conditions économiques et financières défavorables ou d'une évolution défavorable du marché de l'immobilier résidentiel. Dans ce contexte, une majoration de 5 points de pourcentage de la pondération de risque, introduite en 2013, applicable aux expositions garanties par des hypothèques pour les établissements de crédit utilisant l'approche fondée sur les notations internes (NI), a contribué à renforcer la résilience de ces établissements.
- (11) En 2018, la Banque Nationale de Belgique a augmenté ces 5 points de pourcentage de la pondération de risque par l'application, conformément à l'article 458 du règlement (UE) n° 575/2013, d'une majoration de pondération de risque proportionnée qui consiste en 33 % de la moyenne pondérée des pondérations de risque appliquées aux expositions en défaut de chaque portefeuille des créances hypothécaires résidentielles d'un établissement de crédit.
- (12) La majoration de la pondération du risque actuellement en place vise à renforcer la résilience des institutions de crédit utilisant l'approche NI et à atténuer l'accumulation des risques liés aux nouveaux prêts hypothécaires. Toutefois, aucune mesure se rapportant aux emprunteurs (par exemple, des seuils appliqués aux ratios prêt-valeur (ratio LTV), endettement-revenu (DTI) et charges d'emprunt-revenu (DTSI)] n'est actuellement en place en Belgique pour permettre de limiter directement la part des créances hypothécaires des ménages potentiellement vulnérables en cas de conditions économiques et financières défavorables ou d'une évolution défavorable du marché de l'immobilier résidentiel en Belgique.

<sup>(?)</sup> Recommandation CERS/2013/1 du Comité européen du risque systémique du 4 avril 2013 sur les objectifs intermédiaires et les instruments de la politique macroprudentielle (JO C 170 du 15.6.2013, p. 1).

<sup>(?)</sup> Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE (JO L 176 du 27.6.2013, p. 338).

<sup>(4)</sup> Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 (JO L 176 du 27.6.2013, p. 1).

<sup>(5)</sup> Voir «Vulnerabilities in the EU Residential Real Estate Sector» («Vulnérabilités du secteur immobilier résidentiel de l'Union européenne»), CERS, novembre 2016, disponible en anglais sur le site internet du CERS à l'adresse suivante: [www.esrb.europa.eu](http://www.esrb.europa.eu).

<sup>(6)</sup> Alerte CERS/2016/06 du Comité européen du risque systémique du 22 septembre 2016 concernant des vulnérabilités à moyen terme du secteur immobilier résidentiel en Belgique (JO C 31 du 31.1.2017, p. 45).

<sup>(7)</sup> Voir «Vulnerabilities in the residential real estate sectors of EEA countries» («Vulnérabilités des secteurs immobiliers résidentiels des pays de l'EEE»), CERS, 2019, disponible en anglais sur le site internet du CERS à l'adresse suivante: [www.esrb.europa.eu](http://www.esrb.europa.eu).

- (13) Le CERS a donc conclu que la Belgique dispose de mesures macroprudentielles partiellement adaptées et partiellement suffisantes pour pallier les vulnérabilités liées à l'endettement des ménages, à la surévaluation des prix des logements et aux critères d'octroi des prêts à moyen terme. Par conséquent, d'autres mesures politiques sont nécessaires pour pallier ces vulnérabilités qui peuvent être une source de risque systémique. Les mesures proposées dans la présente recommandation visent à compléter les mesures macroprudentielles en vigueur en Belgique dans le but de renforcer la résilience. Il convient de ne pas les considérer comme des substituts aux mesures en vigueur se rapportant aux fonds propres qui demeurent importantes pour remédier aux vulnérabilités du portefeuille de prêts.
- (14) La présente recommandation a pour objet de recommander la mise en œuvre de mesures légalement contraignantes se rapportant aux emprunteurs afin de pallier la part significative des créances hypothécaires supportées par des ménages potentiellement vulnérables en cas de retournement de la conjoncture économique ou financière ou d'une évolution défavorable du marché de l'immobilier résidentiel en Belgique.
- (15) La présente recommandation est sans préjudice des mandats de politique monétaire des banques centrales de l'Union.
- (16) Les recommandations du CERS sont publiées après que l'intention du conseil général de procéder à la publication a été portée à la connaissance du Conseil de l'Union européenne, et que celui-ci a eu la possibilité de réagir, et après que les destinataires ont été informés de l'intention de publication,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE RECOMMANDATION:

## SECTION 1

### RECOMMANDATION

#### **Recommandation A — Mise en œuvre de mesures se rapportant aux emprunteurs**

Il est recommandé que les autorités nationales belges dotées de pouvoirs de recommandation ou chargées de l'application de mesures se rapportant aux emprunteurs recommandent la mise en œuvre de mesures légalement contraignantes se rapportant aux emprunteurs, ou mettent en œuvre de telles mesures, afin d'empêcher la formation:

- a) d'une part significative ou croissante d'emprunteurs contractant de nouveaux prêts hypothécaires qui pourrait ne pas être en mesure de rembourser sa dette ou de maintenir son niveau de consommation en cas de retournement de la conjoncture économique ou financière ou d'évolution défavorable du marché de l'immobilier résidentiel; ou
- b) d'une part significative ou croissante de nouveaux prêts hypothécaires garantis par des biens immobiliers résidentiels, qui pourrait engendrer des pertes de crédit sur ces prêts en cas de défaillance et par suite, une baisse des prix de l'immobilier.

## SECTION 2

### MISE EN ŒUVRE

#### 1. Définitions

Aux fins de la présente recommandation, on entend par:

- a) «mesures se rapportant aux emprunteurs»: les mesures macroprudentielles visant les emprunteurs;
- b) «contrôle direct»: une capacité réelle et effective à imposer et modifier, lorsque cela est nécessaire pour atteindre un objectif final ou intermédiaire, des mesures macroprudentielles applicables aux établissements financiers relevant de la compétence de l'autorité macroprudentielle correspondante;
- c) «pouvoirs de recommandation»: la capacité à guider, par des recommandations, l'utilisation des instruments macroprudentiels, lorsque cela est nécessaire pour atteindre un objectif final ou intermédiaire;
- d) «ratio prêt-valeur» (ratio LTV): le rapport entre la somme de tous les prêts ou tranches de prêts garantis par l'emprunteur concernant le bien immobilier au moment du montage du prêt et la valeur du bien à ce même moment;
- e) «ratio endettement-revenu» (ratio DTI): le rapport entre l'endettement total de l'emprunteur au moment du montage du prêt et le revenu annuel total disponible de l'emprunteur à ce même moment;

- f) «ratio charges d'emprunt-revenu» (ratio DSTI): le rapport entre les charges d'emprunt annuelles totales et le revenu annuel total disponible de l'emprunteur au moment du montage du prêt;
- g) «moyen terme»: à un horizon de trois ans;
- h) «mesures se rapportant aux emprunteurs légalement contraignantes»: des mesures se rapportant aux emprunteurs introduites par le biais d'actes légalement contraignants;
- i) «charges d'emprunt»: le total des intérêts et des remboursements de capital relatifs à l'endettement total d'un emprunteur sur une période donnée (généralement un an);
- j) «échéance»: la durée du contrat de prêt immobilier résidentiel exprimée en années au moment du montage du prêt;
- k) «autorité macroprudentielle»: une autorité macroprudentielle nationale dotée des objectifs, accords, pouvoirs, responsabilités et autres caractéristiques exposées dans la recommandation CERS/2011/3 <sup>(8)</sup>.

## 2. Critères de mise en œuvre

1. La mise en œuvre de la présente recommandation satisfait aux critères suivants:

- a) il convient de tenir dûment compte du principe de proportionnalité, en considérant l'objectif et le contenu de la recommandation A;
- b) lors de la mise en œuvre de mesures se rapportant aux emprunteurs en vertu de la recommandation A, il convient que leur calibrage et mise en œuvre progressive tiennent compte de la position de la Belgique dans les cycles économique et financier, ainsi que de toutes les incidences possibles concernant les coûts et bénéfices associés;
- c) les critères particuliers de conformité à la recommandation A figurent à l'annexe I.

2. Les destinataires de la présente recommandation sont invités à communiquer au CERS et au Conseil les mesures prises pour donner suite à la présente recommandation ou à fournir une justification adéquate en cas d'inaction. Les rapports doivent au moins contenir:

- a) des informations sur le contenu et le calendrier des mesures prises;
- b) une évaluation des vulnérabilités liées à l'endettement des ménages, à la surévaluation des prix de l'immobilier et aux critères d'octroi de prêt pour les nouveaux crédits hypothécaires, y compris la répartition de nouveaux crédits hypothécaires en fonction de leurs ratios LTV, DTI et DSTI, et de leur échéance, les ratios pertinents étant calculés conformément à l'annexe IV de la recommandation CERS/2016/14 du Comité européen du risque systémique <sup>(9)</sup>, ainsi qu'une évaluation du fonctionnement des mesures prises du point de vue des objectifs de la présente recommandation;
- c) une justification détaillée de toute inaction ou de tout écart par rapport à la présente recommandation, y compris les éventuels retards.

## 3. Calendrier du suivi

Les destinataires sont invités à communiquer au CERS et au Conseil les mesures prises pour donner suite à la présente recommandation ou à fournir une justification adéquate en cas d'inaction, conformément au calendrier figurant ci-dessous:

Au plus tard le 31 octobre 2020 et annuellement par la suite jusqu'au 31 octobre 2022, les destinataires de la recommandation A sont invités à remettre au CERS et au Conseil un rapport sur l'action menée concernant la mise en œuvre des mesures se rapportant aux emprunteurs afin de pallier les vulnérabilités liées à l'endettement des ménages, à la surévaluation des prix de l'immobilier et aux critères d'octroi de prêt appliqués aux nouveaux crédits hypothécaires en Belgique. Lorsque plusieurs organes sont chargés de prendre des mesures pour remédier aux vulnérabilités identifiées, il convient de remettre un rapport commun.

<sup>(8)</sup> Recommandation CERS/2011/3 du Comité européen du risque systémique du 22 décembre 2011 concernant le mandat macroprudentiel des autorités nationales (JO C 41 du 14.2.2012, p. 1).

<sup>(9)</sup> Recommandation CERS/2016/14 du Comité européen du risque systémique du 31 octobre 2016 visant à combler les lacunes de données immobilières (JO C 31 du 31.1.2017, p. 1).

#### 4. Suivi et évaluation

1. Le secrétariat du CERS:

- a) prêtera assistance aux destinataires, en assurant la coordination des rapports, en fournissant les modèles adéquats et en donnant, le cas échéant, des précisions sur la procédure et le calendrier du suivi;
- b) vérifiera le suivi effectué par les destinataires, leur prêtera assistance sur demande, et soumettra au conseil général trois rapports de suivi relatifs à la recommandation A: le premier au plus tard le 31 décembre 2020, le deuxième au plus tard le 31 décembre 2021 et le troisième au plus tard le 31 décembre 2022.

2. Le conseil général évaluera les mesures et les justifications communiquées par les destinataires, et, le cas échéant, pourra décider que la présente recommandation n'a pas été suivie et qu'un destinataire n'a pas donné de justification adéquate de son inaction.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 27 juin 2019.

*Chef du secrétariat du CERS,  
au nom du conseil général du CERS*  
Francesco MAZZAFERRO

---

## ANNEXE I

## SPÉCIFICATION DES CRITÈRES DE CONFORMITÉ APPLICABLES À LA RECOMMANDATION

**Recommandation A — Mise en œuvre de mesures se rapportant aux emprunteurs**

Les critères de conformité suivants sont applicables à la recommandation A.

- 1) Afin d'empêcher la formation:
  - a) d'une part significative ou croissante d'emprunteurs contractant de nouveaux prêts hypothécaires qui pourrait ne pas être en mesure de rembourser sa dette ou de maintenir son niveau de consommation en cas de retournement de la conjoncture économique ou financière ou d'évolution défavorable du marché de l'immobilier résidentiel; ou
  - b) d'une part significative ou croissante de nouveaux prêts hypothécaires garantis par des biens immobiliers résidentiels, qui pourrait engendrer des pertes de crédit sur ces prêts en cas de défaillance et par suite, une baisse des prix de l'immobilier.

Il convient que les autorités nationales belges aient recours à une ou plusieurs mesures combinées se rapportant aux emprunteurs (par exemple, les limites du ratio LTV combinées aux limites du ratio DTI, ou du ratio DSTI, et les limites concernant les échéances), afin de garantir l'efficacité des mesures en vigueur et de minimiser toute possibilité de contournement ou toutes conséquences non souhaitées qui pourraient réduire leur efficacité et éventuellement créer des risques dans d'autres domaines.

- 2) Avant la mise en œuvre de mesures se rapportant aux emprunteurs, il convient de mener une évaluation de la position de la Belgique dans les cycles économique et financier afin de déterminer le calibrage et l'introduction progressive appropriée de ces mesures.
  - 3) Après la mise en œuvre des mesures se rapportant aux emprunteurs, il peut s'avérer nécessaire de les rendre plus restrictives ou de mettre en œuvre des mesures macroprudentielles supplémentaires pour pallier les vulnérabilités identifiées en Belgique; cela dépendra du choix desdites mesures, de leur calibrage initial et des résultats de l'évaluation des vulnérabilités.
-