



Équipe d'évaluation des mesures macroprudentielles nationales

Évaluation d'une mesure prise en Belgique en vertu de l'article 131 en combinaison avec une mesure applicable au titre de l'article 133 de la directive sur les exigences de fonds propres

Introduction

Le 18 juillet 2023, le secrétariat du Comité européen du risque systémique (CERS) a reçu une notification formelle de la Banque nationale de Belgique (BNB) concernant sa décision d'exiger de certains établissements qu'ils détiennent un coussin applicable aux autres établissements d'importance systémique (ci-après les « aEIS »), conformément à l'article 131 de la directive sur les exigences de fonds propres (*Capital Requirements Directive, CRD*)¹. Le coussin pour les aEIS, compris entre 0,75 % et 1,50 %, sera appliqué à huit banques belges établies dans le pays. À partir du 1^{er} janvier 2024, le taux de coussin pour les aEIS augmenterait pour l'un des établissements, tandis qu'il resterait inchangé pour les autres.

Simultanément, le CERS a en outre reçu une notification formelle de la BNB concernant sa décision de recalibrer le coussin contre le risque systémique sectoriel (*sectoral systemic risk buffer, sSyRB*) à compter du 1^{er} avril 2024. Le sSyRB est imposé – sur une base consolidée, sous-consolidée et individuelle – à l'ensemble des expositions des banques utilisant l'approche fondée sur les notations internes (NI) sur la clientèle de détail vis-à-vis de personnes physiques garanties par un bien immobilier résidentiel dont la sûreté est située en Belgique. Ce taux sera recalibré à 6 %, contre 9 % actuellement.

Comme la somme du taux de coussin pour les aEIS et du taux de sSyRB dépasse 5 % pour plusieurs établissements et un groupe d'expositions, tant avant qu'après le recalibrage à la baisse du taux de sSyRB, le CERS doit émettre un avis indiquant s'il juge le coussin global approprié, en vertu de l'article 131, paragraphes 15 et 5 bis, de la CRD. Après que le CERS a émis son avis, la Commission européenne doit adopter un acte autorisant la fixation ou la modification des taux de coussin pour les aEIS et de sSyRB s'il est avéré que le coussin global ne doit pas entraîner d'effets négatifs disproportionnés pour tout ou partie du système financier d'autres États membres, ou de l'Union européenne (UE) dans son ensemble, formant ou créant une entrave au bon fonctionnement du marché intérieur.

Le 16 février 2022, le CERS a émis un avis indiquant que le taux de sSyRB applicable en Belgique avait été fixé de façon justifiée, proportionnée et efficace². De plus, les taux globaux de sSyRB et de coussin pour les aEIS alors

¹ 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).

² Cf. avis du CERS du 16 février 2022 et note d'information du 21 février 2022.

en vigueur ont été jugés proportionnés et efficaces pour l'ensemble des établissements de crédit concernés par ces deux mesures. Le CERS a également recommandé la réciprocité du sSyRB, afin d'éviter les glissements et les arbitrages réglementaires.

Le 28 juillet 2022, le CERS a émis un avis indiquant que la décision de la BNB de fixer un coussin pour les aEIS applicable aux huit mêmes établissements de crédit et s'ajoutant au sSyRB déjà imposé à six³ d'entre eux était appropriée et efficace pour faire face aux risques recensés⁴. Dans l'évaluation menée l'année dernière, les huit établissements soumis aux coussins pour les aEIS étaient KBC Groep NV, BNP Paribas Fortis SA, ING Belgique SA, Belfius Banque SA (avec un taux de coussin pour les aEIS de 1,5 %), Euroclear Holding, The Bank of New York Mellon, investeringsmaatschappij Argenta et Crelan SA (avec un taux de coussin pour les aEIS de 0,75 %). Ces taux s'appliquaient en sus du sSyRB déjà applicable de 9 %, imposé – sur une base consolidée, sous-consolidée et individuelle – à l'ensemble des expositions des banques NI sur la clientèle de détail vis-à-vis de personnes physiques garanties par des biens immobiliers résidentiels dont la sûreté est située en Belgique.

Le rôle de l'équipe d'évaluation consiste à préparer un projet d'avis, tenant compte des dimensions macroprudentielle et de stabilité financière, sur la pertinence des mesures proposées au vu des exigences fixées dans la CRD et le règlement sur les exigences de fonds propres (*Capital Requirements Regulation, CRR*)⁵. Conformément à l'article 131, paragraphe 15, conjointement avec l'article 131, paragraphe 5 *bis*, de la CRD, le coussin pour les aEIS combiné au taux du SyRB ne devrait pas entraîner d'effets négatifs disproportionnés sur la stabilité financière d'autres États membres, ou de l'Union européenne dans son ensemble, formant ou créant une entrave au bon fonctionnement du marché intérieur.

Description des mesures proposées

Les taux de coussin pour les aEIS en Belgique, fixés par la BNB, s'appliquent à huit banques belges établies dans le pays. Deux d'entre elles sont des filiales d'entités établies dans un autre État membre de l'UE. La détermination des coussins pour les aEIS dépend de la taille des différents établissements, de leur importance pour l'économie belge, de leur complexité, de leurs activités transfrontières et de leur interconnexion avec le système financier. Les aEIS sont recensés conformément aux orientations de l'Autorité bancaire européenne (ABE) EBA/GL/2014/10⁶. Selon cette méthodologie, sept établissements ont obtenu un score les désignant automatiquement comme aEIS. En outre, Crelan SA a été incluse dans la liste des aEIS en appliquant un jugement prudentiel, car son score alternatif pour les aEIS (fondé sur des indicateurs facultatifs de portée nationale) est supérieur au seuil fixé. Les

³ Lorsque l'on examine les établissements au niveau de consolidation le plus élevé auquel s'appliquent les coussins. Le sSyRB s'applique également à AXA Banque Belgique, filiale de Crelan SA au niveau sous-consolidé.

⁴ Cf. [avis](#) du CERS et [note d'information](#) du 28 juillet 2022.

⁵ Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 (JO L 176 du 27.6.2013, p. 1).

⁶ Orientations sur les critères à utiliser afin de déterminer les conditions d'application de l'article 131, paragraphe 3, de la directive 2013/36/UE (CRD) en ce qui concerne l'évaluation des autres établissements d'importance systémique (EBA/GL/2014/10, p. 1).

nouveaux coussins pour les aEIS, qui seront publiés le 1^{er} décembre 2023, seront applicables à compter du 1^{er} janvier 2024.

Depuis la fixation des précédents coussins pour les aEIS, applicables à compter du 1^{er} janvier 2023, la situation n'a évolué que pour l'un des aEIS recensés. Le taux de coussin pour les aEIS d'Euroclear Holding passera de 0,75 % à 1,5 %, le bilan de cet établissement ayant fortement augmenté sous l'effet d'un accroissement de ses engagements transfrontières résultant des sanctions internationales à l'encontre des entités russes. Les autres coussins pour les aEIS restent inchangés. Sur les huit banques auxquelles s'applique un coussin pour les aEIS, deux ne sont pas soumises à un sSyRB, car elles n'utilisent pas de modèles NI pour déterminer les exigences de fonds propres applicables aux prêts hypothécaires résidentiels⁷.

À compter du 1^{er} avril 2024, la BNB entend également recalibrer à 6 % le taux de sSyRB (à 9 % actuellement) imposé à l'ensemble des expositions des banques NI sur la clientèle de détail vis-à-vis de personnes physiques garanties par un bien immobilier résidentiel dont la sûreté est située en Belgique. Le taux de sSyRB de 9 % est applicable depuis le 1^{er} mai 2022. Le recalibrage du taux à 6 % tient compte de l'amélioration du profil prêt/valeur de l'encours de prêts immobiliers résidentiels, qui résulte également de l'introduction des attentes prudentielles de la BNB en 2020 et de l'atténuation des signes de surévaluation des prix de l'immobilier, limitant l'ampleur des pertes potentielles sur les portefeuilles de prêts hypothécaires résidentiels. **Le taux de sSyRB continue de s'appliquer à neuf banques belges établies sur le territoire national⁸, dont deux sont des filiales d'entités établies dans un autre État membre de l'UE.**

Les risques visés par les mesures proposées

L'objectif de la fixation du coussin pour les aEIS est de réduire les risques posés par les établissements dont la défaillance aurait une incidence négative significative sur le système financier national ou l'économie réelle. Les coussins de fonds propres réduisent la probabilité de défaillance des aEIS, ce qui peut être souhaitable compte tenu du coût économique et social élevé que représenterait un tel événement. En outre, les coussins de fonds propres obligent les aEIS à internaliser les externalités qu'ils imposent au système financier et à l'économie réelle, et ces coussins peuvent inciter de tels établissements à réduire leur importance systémique. Le secteur bancaire belge est important (environ 235 % du PIB national) et fortement concentré, les quatre plus grandes banques représentant 76 % du total des actifs du secteur et les huit aEIS recensés correspondant quant à eux à près de 98 % de ce montant. Les aEIS recensés sont des établissements d'importance systémique nationale, étant donné que le total de leurs actifs représente de 7 % à 60 % du PIB de la Belgique. Ils sont également importants sur le plan de l'octroi de crédits et de la collecte de dépôts pour l'économie belge, et en ce qui concerne les services de conservation globale (The Bank of New York Mellon) et les activités de dépositaire central international de titres (Euroclear Holding).

⁷ Les six banques concernées par une exigence globale de coussin pour les aEIS et de sSyRB sont KBC Bank NV, BNP Paribas Fortis SA, ING Belgique SA, Belfius Banque SA, Argenta Spaarbank NV et Crelan SA. Le sSyRB s'applique également à AXA Banque Belgique, filiale de Crelan SA.

⁸ Ces neuf établissements comprennent Crelan SA au niveau consolidé, et AXA Banque Belgique, sa filiale, au niveau sous-consolidé.

Le sSyRB vise à renforcer la capacité de résistance des banques NI belges face au risque systémique présent sur les marchés de l'immobilier résidentiel.

La BNB a estimé qu'en cas de correction significative des prix de l'immobilier résidentiel ou de choc majeur sur le chômage, les banques pourraient subir des pertes de crédit importantes sur leurs portefeuilles de prêts hypothécaires. Bien que le niveau de risque soit considéré comme ayant diminué depuis 2022, il reste important. Les éléments suivants ressortent de la dernière évaluation des risques : i) l'expansion continue et le volume important des expositions des banques aux prêts hypothécaires consentis aux ménages belges, ainsi que les pondérations de risque appliquées par les banques NI dont les niveaux peuvent ne pas être proportionnés au niveau de risque systémique que ces expositions induisent ; ii) des signes persistants mais décroissants de surévaluation et de risques à la baisse sur les prix de l'immobilier ; iii) la persistance d'un niveau d'endettement élevé des ménages ; et iv) une amélioration de la qualité de crédit.

Le recalibrage à la baisse du taux de sSyRB est dû à l'amélioration de la qualité de crédit et à l'atténuation des signes de surévaluation des prix de l'immobilier.

Après avoir augmenté à 10 % au troisième trimestre 2021, le taux de croissance nominal en glissement annuel des prix de l'immobilier a décéléré en 2022 pour s'établir à 4 % au premier trimestre 2023. En termes réels, le taux de croissance est négatif en glissement annuel depuis le deuxième trimestre 2022. Dans le passé, les évolutions des prix de l'immobilier résidentiel ont été plus dynamiques que ne le justifiaient les variations des fondamentaux, ce qui a entraîné l'apparition de signes d'une surévaluation persistante sur le marché belge de l'immobilier résidentiel. Bien qu'elle reste importante, la surévaluation qui ressort des calculs a diminué récemment ; d'après le modèle utilisé par la BNB, la surévaluation des prix de l'immobilier résidentiel, proche de 20 % en 2021, serait tombée à 12 % au premier trimestre 2023. L'autre facteur important à l'origine du recalibrage du taux de sSyRB a été l'introduction des attentes prudentielles de la BNB⁹ concernant les nouveaux prêts hypothécaires en 2020, qui a conduit à un durcissement des conditions de crédit. Compte tenu du montant élevé de la nouvelle production jusqu'à la mi-2022, ces attentes ont également eu des effets observables sur l'ensemble de l'encours des prêts hypothécaires. Par conséquent, la part des prêts dans les portefeuilles dont les ratios prêt/valeur sont actuellement supérieurs à 80 % a diminué, revenant de 25 % fin 2019 à 15 % fin 2022. La part de l'encours des prêts combinant un ratio prêt/valeur supérieur à 90 %, un ratio service de la dette/revenu supérieur à 30 % et une échéance supérieure à 20 ans, qui s'élevait à 16,6 % fin 2019, est tombée à 12,7 % fin 2022. Sur la même période, la part de l'encours des prêts combinant un ratio prêt/valeur supérieur à 90 % et un ratio service de la dette/revenu supérieur à 50 % est revenue de 6,2 % à 3,9 %. L'incidence positive des mesures proposées sur le profil de risque de l'encours de prêts devrait être encore plus importante à la date d'entrée en vigueur du nouveau taux de sSyRB.

Conformément à l'article 133, paragraphe 8, de la CRD, le SyRB ne doit pas être utilisé pour tenir compte des risques couverts par les coussins pour les aEIS, comme indiqué aux articles 130 et 131 de la CRD.

Les objectifs des deux coussins diffèrent clairement en Belgique et ne présentent pas de chevauchement significatif. En particulier, le sSyRB couvre uniquement les risques portant sur les expositions au marché de l'immobilier résidentiel belge, tandis que le coussin pour les aEIS concerne l'empreinte systémique de certaines banques sur le marché intérieur.

⁹ Cf. [communiqué de presse](#) de la BNB concernant les attentes prudentielles.

Effacité et proportionnalité

L'équipe d'évaluation considère que les coussins pour les aEIS sont efficaces et proportionnés. Les coussins pour les aEIS applicables aux établissements belges ont été calibrés en tenant compte de l'importance systémique des établissements. À cette fin, les aEIS belges ont été répartis dans deux catégories, auxquelles ont été appliquées des taux de coussin pour les aEIS de 1,5 % et 0,75 %. En outre, le calibrage des niveaux des coussins pour les aEIS a explicitement pris en compte des conditions de concurrence équitables et des considérations relatives au marché intérieur. Compte tenu de ce qui précède, les niveaux imposés des coussins pour les aEIS devraient être à la fois efficaces et proportionnés.

La mesure relative au sSyRB a également été jugée efficace et proportionnée. Elle accroît directement les exigences de fonds propres CET1 des banques NI pour les portefeuilles de prêts immobiliers résidentiels, pour lesquels les pondérations du risque microprudentiel sont jugées trop faibles par rapport aux risques systémiques observés sur les marchés de l'immobilier résidentiel. La mesure vise le risque qui pèse sur l'encours des expositions bancaires au secteur de l'immobilier résidentiel en renforçant la capacité de résistance du secteur bancaire afin de surmonter un scénario de grave ralentissement de l'activité. Aucun signe de forte incidence sur l'offre globale de crédit ni, indirectement, sur l'économie réelle n'a été observé au cours de la période d'application du coussin de fonds propres. Aucun signe de perturbation du marché unique résultant de répercussions transfrontières n'a été observé par ailleurs. La réduction du taux de sSyRB ne devrait pas modifier ces effets. Le calibrage a été fondé sur une évaluation des pertes de crédit dans des scénarios de tensions sur le marché immobilier. Ces scénarios mettent l'accent à la fois sur des probabilités de défaut (en utilisant comme référence des épisodes de crise dans d'autres pays européens) et sur la perte en cas de défaut (par l'application d'une forte exigence supplémentaire). Compte tenu de l'amélioration du profil prêt/valeur de l'encours de prêts immobiliers résidentiels et de la moindre surévaluation des prix des logements, la BNB a mis à jour l'analyse de sensibilité/des scénarios en réduisant quelque peu les tensions sur les pertes en cas de défaut. Cette mise à jour a confirmé que les exigences de fonds propres microprudentielles imposées par les pondérations du risque microprudentiel restaient insuffisantes pour couvrir toutes les pertes potentielles dans des scénarios de crise macroprudentielle grave, mais qu'un taux de coussin de 6 % au lieu de 9 % suffirait à couvrir les pertes simulées au niveau sectoriel. L'incidence totale de la mesure proposée (sSyRB de 6 %) sur les fonds propres CET1 des banques NI est estimée à 1,3 milliard d'euros, contre 2,0 milliards d'euros si le taux de coussin de 9 % devait être maintenu. Le sSyRB reste important et correspond à une augmentation de 49 % du coussin de fonds propres par rapport aux exigences microprudentielles de fonds propres CET1 pour ce portefeuille.

En outre, la capacité de résistance globale des banques ne devrait pas diminuer avec le recalibrage du sSyRB, les autorités belges ayant également l'intention d'activer le coussin de fonds propres contracyclique (countercyclical capital buffer, CCyB) à partir du 1^{er} avril 2024 au niveau de 0,5 % et de le porter à 1,0 % à compter du 1^{er} octobre 2024. En raison de l'activation du CCyB, l'exigence globale de coussin de fonds propres devrait être plus élevée qu'avant le recalibrage à la baisse du sSyRB. L'exigence macroprudentielle globale en matière de coussins de fonds propres devrait passer de 2,0 milliards d'euros (pour le seul sSyRB à 9 %) à 2,5 milliards d'euros à partir d'avril 2024 (1,3 milliard d'euros pour le sSyRB et 1,2 milliard d'euros pour le CCyB) et à 3,6 milliards d'euros à compter d'octobre 2024 (1,3 milliard d'euros pour le sSyRB et 2,3 milliards d'euros pour le CCyB). Dans l'ensemble, le recalibrage à la baisse du sSyRB et l'activation du CCyB entraîneront une modification de la composition des coussins de fonds propres, reflétant un déplacement des risques des expositions de l'immobilier résidentiel et des

ménages vers les expositions sur les entreprises. Le risque systémique accru lié aux expositions sur les entreprises provient d'une inflation élevée et de la hausse des taux d'intérêt, tandis que les ménages sont protégés par l'indexation des salaires et une part élevée de prêts à taux fixe (ou assortis de longues périodes de fixation du taux).

Dans l'ensemble, sur la base des informations fournies par la BNB, le CERS estime que les exigences globales relatives au coussin pour les aEIS et au sSyRB sont efficaces et proportionnées.

Conclusions

Le CERS estime que le coussin global proposé, qui comprend le sSyRB et les coussins pour les aEIS applicables aux établissements concernés, est approprié pour faire face aux risques détectés. Il ne devrait pas entraîner d'effets négatifs disproportionnés pour la stabilité financière en Belgique ou dans l'Union européenne ni ne former ou créer une entrave au bon fonctionnement du marché intérieur. Cette évaluation tient compte aussi du recalibrage du sSyRB applicable à compter du 1^{er} avril 2024.