

Rapport macroprudentiel 2021



© Banque nationale de Belgique

Tous droits réservés.
La reproduction de cette publication, en tout ou en partie, à des fins
éducatives et non commerciales est autorisée avec mention de la source.

Rapport macroprudentiel 2021

Table des matières

Rapport macroprudentiel	7
Introduction	7
1. Réponses à la crise du COVID-19	8
1.1 Politique budgétaire	8
1.2 Politique monétaire	10
1.3 Politique prudentielle	10
2. Politique macroprudentielle	13
3. Conclusions et recommandations	16

Rapport macroprudentiel

Introduction

La loi du 25 avril 2014 a officiellement désigné la Banque comme autorité macroprudentielle en Belgique. En vertu de ce mandat, la Banque suit attentivement les évolutions du secteur financier et s'attelle en particulier à la détection de risques éventuels qui peuvent mettre en danger la stabilité du secteur financier. Lorsque pareils risques systémiques se produisent, la Banque est mandatée pour prendre les mesures macroprudentielles nécessaires afin d'éviter que ces risques continuent à se développer et de réduire les vulnérabilités et les expositions du secteur financier à ces risques. Ces mesures comprennent non seulement l'utilisation des instruments relevant de la compétence directe de la Banque, mais également la publication de recommandations à d'autres autorités habilitées à mettre en œuvre certaines dispositions particulières. Sur une base annuelle, la Banque explicite, en publiant son *Rapport macroprudentiel*, comment elle a rempli sa mission consistant à veiller à la stabilité du système financier.

Le présent *Rapport macroprudentiel* donne un aperçu de la politique macroprudentielle de la Banque et inscrit cette politique dans le cadre des mesures de politique économique et financière adoptées en réponse à la crise du COVID-19. Les développements spécifiquement liés à l'environnement opérationnel du secteur financier et aux secteurs bancaire et de l'assurance sont étudiés en détail dans le *Financial Stability Overview* du *Financial Stability Report 2021*.

La crise actuelle pèse lourdement sur la croissance des économies du monde entier, perturbant de manière significative l'environnement opérationnel du secteur financier. Si les mesures prises dès le début de la crise, au niveau des politiques budgétaire et monétaire mais également au niveau (macro)prudentiel, ont permis de limiter l'ampleur du choc sur l'économie réelle et, partant, sur le secteur financier, un degré d'incertitude persiste quant à l'incidence finale de la crise. C'est dans ce contexte encore incertain que le secteur financier doit jouer un rôle décisif en soutien à la reprise économique en s'appuyant notamment sur la marge de manœuvre accrue conférée par les mesures prudentielles. La politique macroprudentielle ayant changé de paradigme, le précédent mode de constitution préventive et progressive de coussins de fonds propres a fait place à un mode de crise favorisant l'utilisation de ces coussins. Celui-ci contribue ainsi à fournir au secteur financier la marge de manœuvre nécessaire à ce soutien à l'économie.

Le premier chapitre du présent *Rapport* examine les réponses apportées à la crise du COVID-19 en se concentrant spécifiquement sur les mesures prudentielles et sur le rôle actuel et futur du secteur financier dans la résolution de la crise, au vu notamment des importants coussins de fonds propres disponibles. Le deuxième chapitre dresse un état des lieux de la politique macroprudentielle en Belgique et fournit une orientation prospective (*forward guidance*) par rapport aux différents instruments à la disposition de la Banque. Enfin, les principales conclusions du présent *Rapport* ainsi que les recommandations macroprudentielles à l'égard du secteur financier et des autorités prudentielles sont résumées en clôture du *Rapport*.

1. Réponses à la crise du COVID-19

Au vu de l'ampleur, sans précédent, de la crise du coronavirus, la réaction des politiques monétaire, budgétaire et prudentielle a été rapide et vigoureuse¹. Ces mesures n'ont pas seulement été décisives mais se sont également mutuellement renforcées pour soutenir l'économie en tempérant, d'une part, les besoins de liquidités des entreprises et des ménages et, d'autre part, de potentiels problèmes de solvabilité. Même si l'incidence de la crise s'est avérée très lourde, la réaction des différentes politiques concernées a permis d'éviter que des pans entiers de l'économie ne s'effondrent.

1.1 Politique budgétaire

La politique budgétaire s'est principalement caractérisée par une série de mesures de soutien direct à l'économie réelle. Ces différentes mesures ont été adaptées en fonction des évolutions et de la persistance de la pandémie de COVID-19. L'évolution d'une sélection de mesures budgétaires prises en Belgique est présentée ci-dessous et illustrée au graphique 1.

Du côté des travailleurs, les régimes de chômage temporaire pour les salariés et de droit-passerelle pour les indépendants ont joué un rôle important. Ces deux régimes existaient déjà auparavant, mais leurs critères d'accès ont été rapidement assouplis et certains montants octroyés majorés, ce qui a contribué à en faire deux des principaux mécanismes de stabilisation au cours de cette crise. Vu la persistance de la pandémie, ces deux systèmes ont été prolongés à plusieurs reprises, même si leurs conditions d'accès sont devenues plus ciblées depuis septembre 2020. Entre juin et décembre 2020, un droit-passerelle dit « de soutien à la reprise » a également été mis en place pour soutenir la relance de l'activité des indépendants actifs dans certains secteurs d'activité spécifiques. En outre, les autorités ont pris d'autres mesures complétant l'arsenal de mesures existant. Par exemple, la dégressivité des allocations de chômage a été suspendue, certaines allocations ont été majorées, etc. En fin de compte, les ménages n'ont pas subi de diminution de leur pouvoir d'achat à l'échelle macroéconomique, même si certains d'entre eux ont incontestablement subi une incidence importante.

En ce qui concerne les entreprises, le recours massif au chômage temporaire a permis de réduire la masse salariale sans devoir licencier de personnel. En outre, les régions ont versé des primes aux entreprises contraintes de mettre à l'arrêt leurs activités ou ayant subi une importante perte de chiffre d'affaires. Les autorités publiques ont également pris des mesures visant à soutenir et/ou à rétablir la solvabilité des entreprises ainsi qu'à garantir la continuité et le financement de leurs activités à plus long terme. Enfin, certains secteurs d'activité ont bénéficié de mesures de soutien spécifiques. Malgré l'ampleur significative de l'intervention des pouvoirs publics, tant l'excédent brut d'exploitation que le revenu disponible des entreprises se sont détériorés en 2020, faisant apparaître un besoin de liquidités particulièrement élevé. Pour pallier ce manque de liquidités du côté des entreprises, mais aussi des ménages, un rôle important incombait notamment au secteur financier.

Le secteur financier s'est tout d'abord immédiatement engagé à accorder des reports de paiement (moratoires) sur le paiement des crédits aux sociétés non financières et aux indépendants ainsi qu'aux emprunteurs hypothécaires en proie à des problèmes de paiement en raison de la crise du coronavirus. Si les reports de paiement pour les crédits aux entreprises et aux particuliers avaient initialement été limités à six mois au maximum, lorsqu'il est apparu que la crise durait plus longtemps que prévu, la possibilité de reporter les paiements a été prolongée, d'abord jusqu'à la fin de l'année 2020, ensuite d'un maximum de trois mois supplémentaires, à condition que le report accordé ne dépasse pas neuf mois cumulés. Au début de février 2021, compte tenu de la persistance de la pandémie et afin de ne pas mettre fin de manière trop abrupte à une mesure importante de soutien, il a été décidé de prolonger à nouveau les moratoires entre mars et juin 2021, aussi pour les entreprises qui auraient déjà atteint la limite de neuf mois susmentionnée à condition que ces entreprises remplissent certains critères de viabilité.

¹ La réaction des politiques budgétaire et monétaire est étudiée plus en détail dans le *Rapport 2020* de la Banque.

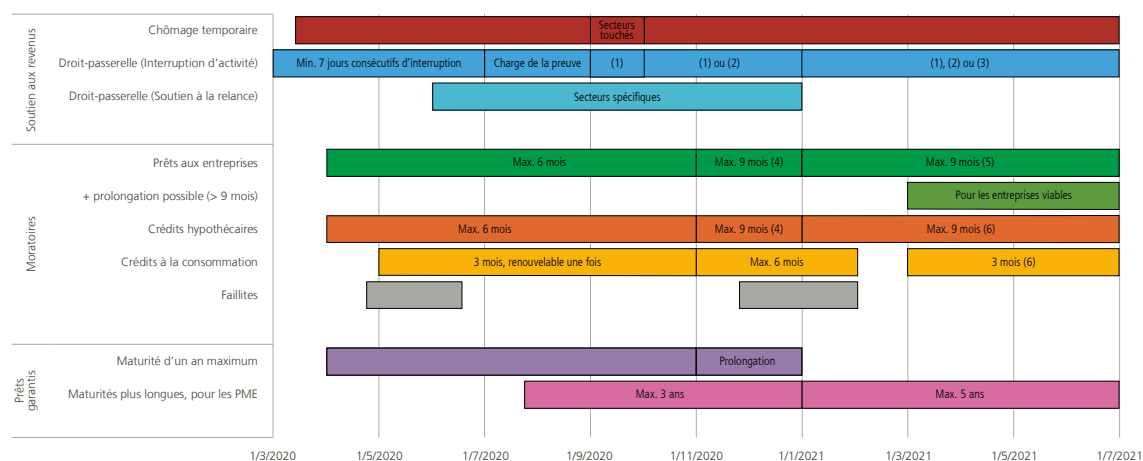
Ces moratoires aux entreprises et aux ménages ont été largement utilisés : à la fin de septembre 2020, ils avaient été appliqués à 13 % de l'encours des crédits aux entreprises et à 6 % de l'encours des prêts hypothécaires respectivement. À la fin d'avril 2021, ce recours était toutefois revenu à respectivement 2,1 % pour les entreprises et 0,4 % pour les emprunteurs hypothécaires. Par ailleurs, les emprunteurs particuliers touchés par la crise du coronavirus ont eu la possibilité de reporter leurs remboursements pour des crédits à la consommation, d'abord entre mai 2020 et janvier 2021, ensuite entre mars et juin 2021.

Le gouvernement fédéral a également activé deux régimes de garantie pour les nouveaux crédits et lignes de crédit accordés par les banques aux entreprises. Un premier régime de garantie couvrait initialement des prêts octroyés entre mars et octobre 2020, mais a été finalement prolongé jusqu'à la fin de décembre 2020. Celui-ci couvrait les prêts aux sociétés non financières, aux PME, aux indépendants et aux associations à but non lucratif viables, pour une durée maximale de 12 mois. Les prêts éligibles étaient obligatoirement couverts par ce régime. Le deuxième régime de garantie a été instauré en juillet 2020 et courait initialement jusqu'à la fin de 2020 avant d'être prolongé jusqu'à la fin de juin 2021. Il couvrait dans un premier temps les nouveaux prêts de plus de 12 mois et jusqu'à 36 mois aux PME non financières, mais la durée maximale de ces crédits a été ensuite prolongée à cinq ans à partir de janvier 2021. Contrairement à ce qui avait été le cas pour le premier régime, les banques avaient le choix d'assortir ou non les prêts éligibles de la garantie de l'État. Le recours aux prêts garantis par l'État est toutefois resté, à ce stade, relativement limité. Cela peut indiquer que d'autres mesures de soutien ainsi que le crédit bancaire octroyé en dehors du champ d'application du mécanisme de garantie ont répondu aux besoins de liquidités de la majorité des entreprises au cours de l'année 2020. De leur côté, les pouvoirs exécutifs des trois régions ont augmenté la capacité de couverture de leurs propres fonds de garantie.

Face à un risque de faillite grandissant, les autorités ont instauré un moratoire sur les faillites d'entreprises à deux reprises pendant les première et deuxième vagues de la pandémie. La combinaison de ces différentes mesures de soutien a in fine contribué à limiter le nombre de faillites effectives, qui ont d'ailleurs diminué en 2020 par rapport à 2019.

Graphique 1

Mesures fédérales de soutien direct à l'économie réelle



Source : BNB.

- 1 Si quarantaine.
- 2 Si forcé à fermer.
- 3 Si baisse des ventes supérieure à 40% (base annuelle).
- 4 Si demandé avant le 20/9.
- 5 Si demandé avant le 31/3.
- 6 Si demandé avant le 21/3.

1.2 Politique monétaire

La politique monétaire a également apporté une réponse décisive à la crise. Au cours de la phase initiale de la crise du coronavirus, une réaction de panique avait fait grimper les coûts de financement sur les marchés. Comme une garantie de liquidité suffisante dans le système financier contribue à limiter l'incidence de chocs macroéconomiques ou macrofinanciers négatifs sur l'économie, les banques centrales ont réagi rapidement en poursuivant trois objectifs principaux : stabiliser les marchés financiers, assouplir les conditions de financement et soutenir l'octroi de crédits aux entreprises et aux ménages.

Avant le début de la crise du coronavirus, la Banque centrale européenne (BCE) menait déjà une politique très accommodante. Si l'on avait l'impression que la marge de manœuvre résiduelle était plutôt limitée au début de la crise, l'Eurosystème a toutefois réagi très vigoureusement. Les achats de titres constituent le principal instrument pour poursuivre les deux premiers objectifs que sont la stabilisation des marchés financiers et l'assouplissement des conditions de financement. Ces achats se sont opérés essentiellement dans le cadre du programme d'achats d'urgence face à la pandémie (*Pandemic Emergency Purchase Programme*, PEPP) instauré le 18 mars 2020. Grâce au PEPP, le resserrement brutal des conditions sur les marchés financiers au cours de la phase initiale de la crise du coronavirus a été intégralement annihilé. Ce programme d'achats d'actifs, notamment d'obligations d'État, a permis à tous les pays de la zone euro de bénéficier de conditions de financement souples, réduisant ainsi le risque d'évolutions divergentes. Les marchés financiers étant stabilisés, le Conseil des gouverneurs de la BCE a indiqué que les achats au titre du PEPP viseraient à maintenir des conditions de financement favorables. En mars 2021, il a toutefois annoncé prévoir une augmentation du rythme des achats au titre du PEPP au cours du second trimestre de 2021.

Le financement du secteur privé dans la zone euro s'opérant principalement par le canal bancaire, le soutien à l'octroi de crédits aux ménages et aux entreprises par les banques constitue, depuis le début de la crise, le troisième objectif important du Conseil des gouverneurs de la BCE. L'assouplissement des conditions des opérations de refinancement à plus long terme ciblées (TLTRO) en a été l'instrument principal. La demande de financement des banques par TLTRO a été particulièrement vive, ce qui leur a notamment permis de répondre plus facilement à la demande de crédits des entreprises au cours de la première vague. Les taux d'intérêt imputés aux entreprises et aux ménages n'ont par ailleurs pas augmenté en 2020 ni au cours des premiers mois de 2021.

1.3 Politique prudentielle

Les autorités de réglementation et de contrôle prudentiels soutiennent cette politique budgétaire active et cette politique monétaire accommodante en créant une marge de manœuvre supplémentaire et suffisante pour le secteur financier, en particulier le secteur bancaire, afin qu'il puisse continuer à jouer son rôle d'intermédiaire financier, et en assurant l'octroi de crédits.

Dans le contexte de la pandémie de COVID-19, certains éléments des exigences de fonds propres réglementaires ont ainsi été assouplis afin de permettre aux banques de disposer de suffisamment de fonds propres libres pour soutenir l'octroi de crédits et absorber les pertes occasionnées par la crise. D'une part, les autorités de contrôle microprudentiel des banques belges – le mécanisme de surveillance unique (single supervisory mechanism – SSM) pour les établissements importants et la Banque pour les établissements moins importants – ont libéré quelque quatre milliards d'euros de fonds propres en permettant aux établissements de crédit d'utiliser leurs capitaux réservés jusque-là sous la forme de recommandations au titre du pilier 2 (*Pillar 2 Guidance*, P2G). Les établissements de crédit ont également eu la possibilité d'utiliser leur coussin de conservation de fonds propres, mais aussi une composition plus accommodante des éléments de fonds propres pour leurs exigences au titre du pilier 2 (*Pillar 2 Requirements*, P2R). Les établissements de crédit ont par ailleurs pu temporairement opérer avec un ratio de couverture de liquidité inférieur à la limite réglementaire. D'autre part, les coussins de fonds propres contracycliques macroprudentiels, qui avaient été activés en Belgique et dans plusieurs autres pays européens avant l'éclatement de la crise sanitaire, ont été très rapidement ramenés à 0 %. Les banques belges ont ainsi pu disposer d'environ deux milliards d'euros de fonds propres supplémentaires. Ces coussins de fonds

propres contracycliques sont des coussins temporaires constitués dans la phase ascendante du cycle de crédit pour générer une capacité d'absorption suffisante permettant aux banques de couvrir les pertes de crédits dans la phase descendante du cycle.

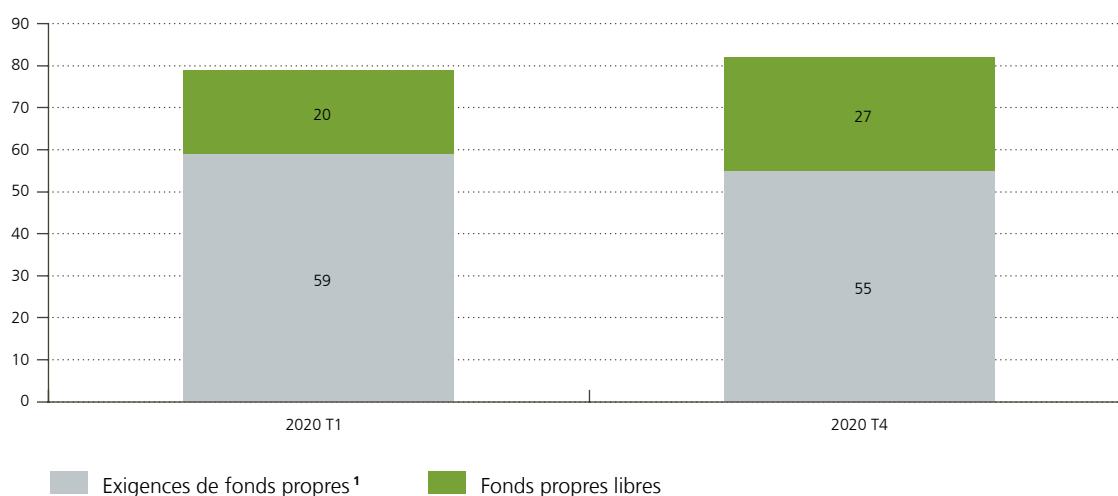
Cet assouplissement des exigences de fonds propres n'a de sens que si les fonds propres libérés sont effectivement maintenus à la disposition des banques pour essayer des pertes ou soutenir l'octroi de crédits pendant cette période tourmentée. Afin de garantir cette cohérence, les banques (ainsi que les entreprises d'assurance) européennes ont été invitées, par la voie de recommandations microprudentielles et macroprudentielles, à suspendre la distribution de dividendes en 2020 et à ne pas en distribuer ou à les limiter, en faisant preuve d'un niveau élevé de prudence, durant les neuf premiers mois de 2021.

Contrairement à ce qui avait été le cas lors de la grande crise financière de 2008, le secteur bancaire belge disposait en 2020 d'une position de départ favorable, notamment en matière de solvabilité et de capacité d'absorption de pertes. Grâce aux premières mesures prudentielles mises en place dès le début de la crise, telles que la possibilité d'utiliser les fonds propres des P2G et la libération des coussins contracycliques, les banques belges disposaient, à la fin du mois de mars 2020, de plus de 20 milliards d'euros de fonds propres exploitables¹. En partie grâce à la mise en place des restrictions sur les distributions de dividendes, ces fonds propres disponibles ont atteint 27 milliards d'euros au quatrième trimestre de 2020.

Graphique 2

Fonds propres des banques belges

(milliards d'euros)



Source : BNB.

¹ P2G exclus.

Les banques belges disposent d'amples coussins de fonds propres libres et sont donc en mesure de constituer un levier important pour gérer et résoudre la crise en soutenant l'économie réelle et la reprise économique. Le succès des mesures prudentielles ayant mené à un accroissement de la marge de manœuvre du secteur bancaire dépend toutefois de l'utilisation qui en est faite par les banques.

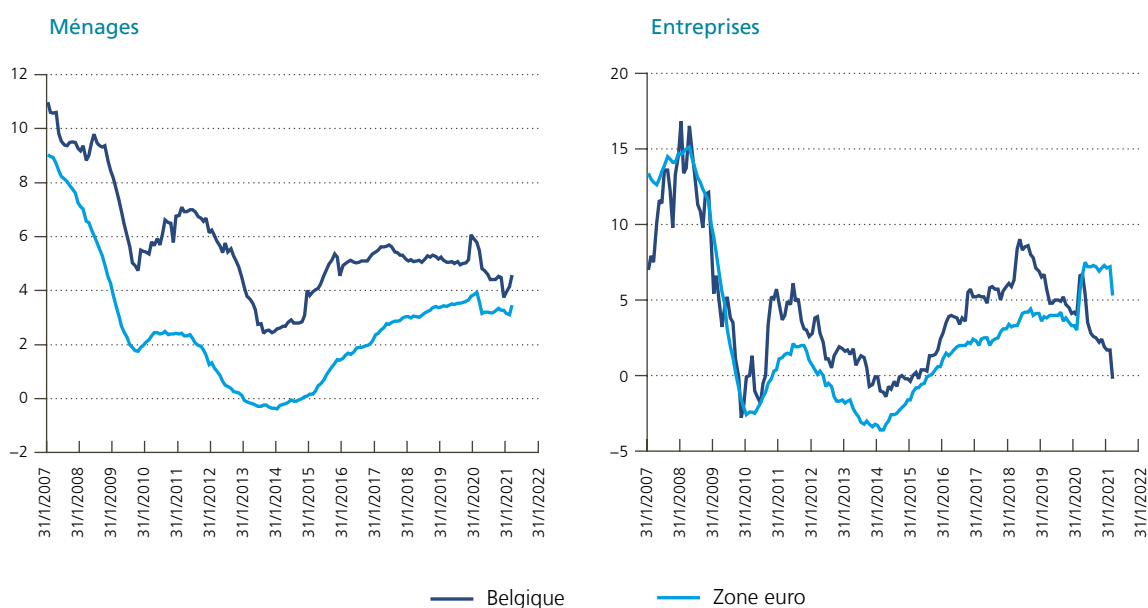
¹ Ce montant inclut les capitaux réservés sous la forme de P2G. Le SSM a annoncé ne pas attendre des banques qu'elles opèrent au-dessus du niveau de leurs P2G avant la fin de 2022.

Jusqu'à présent, les banques ont joué un rôle important dans le contexte de la pandémie de COVID-19, notamment par l'octroi de nombreux moratoires qui ont soulagé la position de liquidité de nombreux ménages et entreprises. Par ailleurs, au début de la crise, nombre de débiteurs ont contracté de nouveaux emprunts bancaires pour financer des pénuries temporaires et limitées de liquidités, ce qui a entraîné une hausse marquée de la croissance des crédits aux sociétés non financières (plus de 6 % en mars et en avril). Par après, l'octroi de crédits aux entreprises belges a reculé progressivement pour atteindre un taux de croissance de 1,7 % en février 2021. En mars, le taux de croissance est devenu négatif (-0,2%) en raison d'un effet de base lié à l'accélération temporaire survenue en mars 2020 (cf. le *Financial Stability Overview* pour plus de détails sur les développements de crédit). L'octroi de crédits hypothécaires est quant à lui resté soutenu, et ce malgré les restrictions liées au confinement, notamment en ce qui concerne les visites de biens immobiliers. La réponse coordonnée et efficace des différentes politiques a jusqu'à présent fortement limité l'incidence de la crise sur la qualité des portefeuilles de crédits des banques belges. Si celles-ci ont enregistré des provisions pour pertes de crédits à hauteur de plus de trois milliards d'euros en 2020, principalement par anticipation des pertes à venir, elles ont enregistré des profits nets positifs, ce qui a soutenu leur position de solvabilité.

Graphique 3

Octroi de crédits à l'économie réelle

(pourcentages de variation annuelle)



Source : BNB.

À l'avenir, les banques continueront à avoir un rôle-clé à jouer à mesure que les mesures de soutien diminueront ou disparaîtront en 2021. Les banques devront soutenir la relance économique en veillant à ce que les entreprises éligibles continuent à bénéficier d'un accès suffisant au crédit, en recourant notamment au mécanisme de garantie. Malgré l'incertitude persistante quant à l'évolution de la pandémie et de son incidence sur l'économie, les banques doivent modérer toute réticence à engager les coussins de fonds propres disponibles afin de ne pas compromettre la vivacité de la reprise économique, notamment en proposant des solutions de financement durables aux entreprises viables mais surendettées (reports, restructurations de dettes, etc.). Dans ce contexte, il est important que les banques gardent aussi une vision réaliste de leurs capacités financières, en constituant systématiquement des provisions bancaires en ligne avec les pertes de crédits potentielles qui pourraient survenir avec un certain délai, notamment après le resserrement ou l'expiration de certaines mesures de soutien.

2. Politique macroprudentielle

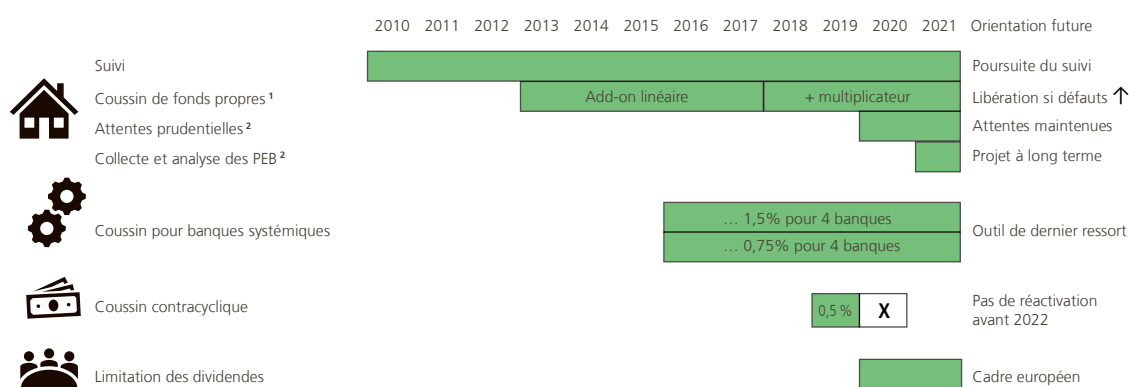
À la suite de l'éclatement de la crise du COVID-19, l'orientation de la politique macroprudentielle est passée d'une constitution préventive et progressive de coussins de fonds propres à un mode de crise favorisant l'utilisation des coussins accumulés jusqu'alors. En temps normal (en dehors des périodes de crise), la Banque suit l'évolution des différents marchés, détecte toute accumulation de vulnérabilités potentielles ou de risques systémiques et, le cas échéant, prend une série de mesures macroprudentielles préventives pour renforcer la résilience du secteur financier et/ou limiter l'accumulation de risques systémiques dans l'économie. Dans une situation de crise, la marge de manœuvre des banques pourrait s'éroder au point que le secteur bancaire se verrait contraint de réduire son offre de crédits, par exemple. La politique macroprudentielle cherche alors à éviter de tels comportements procycliques, inhérents au système financier.

La politique macroprudentielle a contribué à l'élargissement de la marge de manœuvre des banques et entend assurer que celles-ci puissent continuer à remplir leur fonction cruciale d'intermédiation financière. La Banque a pris certaines mesures dans ce sens dès le début de la crise en 2020 et a en outre indiqué être prête à prendre des décisions supplémentaires si cela s'avérait nécessaire.

Dans le cadre de son mandat macroprudentiel, la Banque accorde une attention particulière aux évolutions du marché immobilier belge. Ce suivi étroit, qui a démarré au début des années 2010 et a notamment pris la forme d'une enquête détaillée et régulière des portefeuilles hypothécaires des banques et entreprises d'assurance, reste indispensable dans le contexte actuel, au vu notamment de la forte exposition des établissements financiers et des vulnérabilités persistantes, telles que la présence de poches de risques dans les portefeuilles de crédits hypothécaires. Jusqu'à présent, la Banque n'observe pas de signes d'accroissement des tensions sur le marché de l'immobilier résidentiel belge, qui a bien résisté aux premiers mois de la crise du coronavirus. Si la suppression du bonus logement en Flandre et les contraintes liées au confinement ont pesé sur le nombre de transactions et de crédits, le marché hypothécaire est toutefois demeuré dynamique en 2020. Le montant des nouveaux crédits hypothécaires octroyés en 2020 (hors refinancements) s'établissait en effet à quelque 42 milliards d'euros, un chiffre certes en recul par rapport à l'année 2019 exceptionnelle mais à un niveau similaire à celui observé en 2018.

Graphique 4

Politique macroprudentielle de la Banque



Source: BNB.

1 Tous les prêts.

2 Nouveaux prêts.

La Banque se tient prête à libérer le coussin de fonds propres macroprudentiel relatif aux risques immobiliers au cas où ces risques viendraient à se matérialiser, entraînant par exemple une augmentation substantielle des difficultés de paiement pour les emprunteurs hypothécaires, notamment dans le contexte de l'expiration des moratoires. Ce coussin a été instauré en 2013 pour que les banques disposent de la capacité de résistance nécessaire en cas de choc sur le marché du logement ou de forte hausse du chômage. D'un montant d'environ deux milliards d'euros pour l'ensemble du secteur bancaire, il pourrait alors non seulement servir à absorber les pertes liées aux défauts de paiement, mais également permettre de proposer de manière proactive des solutions durables pour les clients gravement touchés par la crise et présentant un endettement trop élevé. L'on réduirait ainsi le risque d'assister à une crise sur le marché du logement en raison d'une forte hausse des défauts de paiement et des expulsions.

Afin de s'assurer que ce coussin puisse être libéré au bon moment et servir efficacement les objectifs susmentionnés, la Banque a prolongé cette mesure, qui aurait, en l'absence d'action, expiré à la fin d'avril 2021. Cette prolongation d'une année, approuvée par la Commission européenne, a fait l'objet d'un nouvel arrêté royal publié le 8 mars 2021¹.

À la fin de 2019, la Banque avait publié, en complément des exigences de fonds propres susmentionnées, des recommandations spécifiques appelées «attentes prudentielles», applicables à partir du 1^{er} janvier 2020 et destinées aux banques et aux entreprises d'assurance, en matière de conditions de crédit pour les nouveaux prêts hypothécaires. Les établissements financiers sont de la sorte invités à se montrer plus prudents dans leurs octrois de prêts hypothécaires, en particulier ceux présentant une quotité (ratio *loan-to-value*, LTV) élevée, tout en veillant à continuer d'offrir un accès au crédit aux emprunteurs solvables. L'application de conditions de crédit prudentes entraînera à terme une réduction progressive des sous-segments risqués des portefeuilles hypothécaires des banques belges. Ces «attentes prudentielles», qui ont pour but d'éviter toute nouvelle hausse du risque dans la production de crédits hypothécaires, qui se traduirait, après un certain temps, par une augmentation du risque dans le portefeuille total, ont été maintenues dans le contexte de la crise du COVID-19.

Le secteur a donné suite à ces attentes de la Banque, les données de l'année 2020 indiquant une amélioration marquée du profil de risque dans la nouvelle production de crédits hypothécaires. Le pourcentage de crédits présentant un ratio LTV supérieur à 90 %, à savoir le seuil de référence appliqué par la Banque, est revenu, pour les primo-acquéreurs, de 45 % en 2019 à 30 % en 2020 et, pour les autres emprunts pour habitation propre, de 28 à 14 %. Ces pourcentages sont ainsi revenus sous le niveau des marges de tolérance définies par la Banque et selon lesquelles respectivement 35 et 20 % de ces deux types de nouveaux crédits hypothécaires peuvent dépasser le seuil de 90 % de ratio LTV.

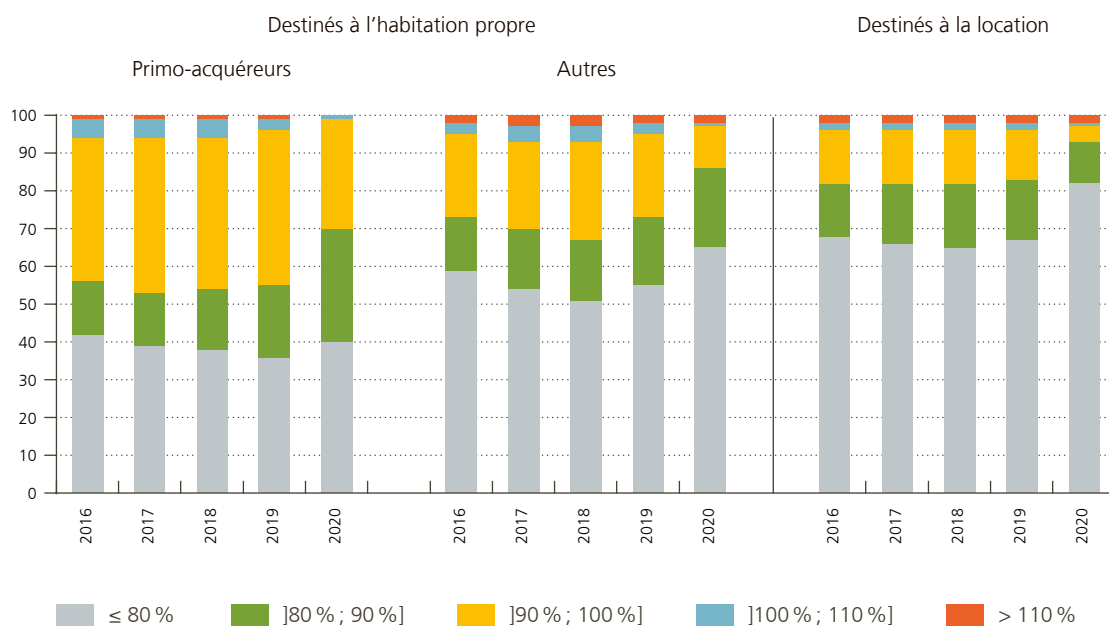
En ce qui concerne les primo-acquéreurs, les données de la Centrale des crédits aux particuliers montrent que la part des crédits octroyés à des emprunteurs âgés de moins de 35 ans dans le total des nouveaux crédits est restée stable au cours de ces dernières années, reculant uniquement de manière marginale en 2020 pour s'établir à 35 % (contre 36 % en 2019). Cette part a reculé de manière un peu plus prononcée auprès de certaines banques. D'autres, probablement moins contraintes par les nouvelles normes de la Banque, ont toutefois pu s'y substituer. En fin de compte, si la crise du COVID-19 et ses conséquences pour l'économie ont pu pousser certains (jeunes) emprunteurs à reporter leurs projets immobiliers, les attentes prudentielles de la Banque semblent avoir atteint leur double objectif : réduire la part des prêts plus risqués dans la nouvelle production de crédits hypothécaires et maintenir l'accès au crédit pour les emprunteurs solvables, y compris les primo-acquéreurs.

¹ Arrêté royal du 28 février 2021 portant approbation du règlement de la Banque nationale de Belgique du 22 décembre 2020 portant des exigences supplémentaires en fonds propres pour le risque macroprudentiel lié aux expositions garanties par une sûreté sur un bien immobilier résidentiel situé en Belgique.

Graphique 5

Attentes prudentielles de la Banque concernant les nouveaux crédits hypothécaires en Belgique

(ventilation des nouveaux crédits hypothécaires en fonction du ratio LTV, pourcentages du total)



Source : BNB.

S'agissant des crédits contractés en vue de l'acquisition de biens immobiliers destinés à la location, qui sont considérés comme présentant davantage de risques, la Banque a établi un seuil de référence plus bas et une marge de tolérance plus faible. La part de tels emprunts assortis d'un ratio LTV excédant le seuil de 80 % a nettement reculé, retombant de 33 à 18 %, un niveau toutefois supérieur à la marge de tolérance de 10 % définie par la Banque.

À la fin du mois d'avril 2021, les établissements financiers individuels ont, pour la première fois, dû attester auprès de la Banque le respect de ces attentes prudentielles ou, le cas échéant, justifier les raisons pour lesquelles ils ne les ont pas respectées, notamment en ce qui concerne la production de crédits contractés en vue de l'acquisition de biens immobiliers destinés à la location. Ce premier *compliance report* a porté sur la production du second semestre de 2020. La Banque va analyser de manière critique les réponses apportées par l'ensemble des établissements soumis à ce suivi étroit, notamment les raisons avancées en ce qui concerne le dépassement de la marge de tolérance pour le segment des crédits contractés en vue de l'acquisition de biens immobiliers destinés à la location.

Toujours en ce qui concerne les expositions immobilières des établissements financiers belges, la Banque a publié, à la fin de 2020, une nouvelle circulaire¹ détaillant ses attentes et ses demandes de données en ce qui concerne la prise en compte de l'efficacité énergétique des expositions immobilières dans la gestion des risques liés au changement climatique par le secteur financier. Les mesures qui seront prises à l'avenir pour pouvoir atteindre les objectifs fixés en matière de réduction d'émissions de gaz à effet de serre, concernant notamment le parc

1 Circulaire NBB_2020_45 / Collecte et reporting d'informations sur l'efficacité énergétique des expositions immobilières.

immobilier, bien que nécessaires, peuvent également comporter des risques pour le secteur financier, a fortiori si elles sont introduites de manière abrupte. De telles mesures pourraient en effet avoir une incidence sur la capacité de remboursement des emprunteurs et sur la valeur des garanties (immobilières) prises par le secteur financier. Les établissements financiers sont donc tenus de collecter dès maintenant les données nécessaires à l'évaluation de ces risques futurs.

En tant qu'autorité macroprudentielle, la Banque impose également des exigences de fonds propres spécifiques aux banques dites d'importance systémique nationale afin d'accroître leur capacité de résistance, compte tenu des coûts économiques et sociaux élevés qu'entraînerait leur défaillance. La liste de ces banques, publiée sur une base annuelle¹, comprend huit banques. La surcharge de fonds propres appliquée dépend de l'importance de la banque. Elle s'élève à 0,75 % des actifs pondérés pour quatre d'entre elles et à 1,5 % pour les quatre autres. Ces coussins, introduits progressivement à partir de 2016, sont relativement importants : à la fin de 2020, ils représentaient au total plus de cinq milliards d'euros pour les banques belges concernées. Étant donné leur caractère structurel, leur déblocage doit toutefois être considéré comme une mesure macroprudentielle de dernier ressort dans l'éventualité où une marge de manœuvre additionnelle s'avérerait nécessaire.

Comme mentionné ci-dessus, la Banque, à l'instar de nombre d'autres autorités macroprudentielles, a libéré, en mars 2020, le coussin de fonds propres contracyclique, qui avait été activé (à un niveau de 0,5 %) en Belgique en 2019 au vu de l'accélération du cycle financier alors observée. En procédant de la sorte, la Banque, anticipant l'incidence de la crise sur les portefeuilles de crédits, entendait assurer la capacité de résistance du secteur bancaire et le maintien de l'intermédiation financière. Sur la base des projections et des évaluations des risques actuelles, la Banque s'attend à ne pas augmenter le coussin de fonds propres contracyclique au moins jusqu'au premier trimestre de 2022.

En complément des recommandations adressées par les autorités microprudentielles au secteur financier, qui visent à suspendre la distribution de dividendes en 2020 et à ne pas en distribuer ou à les limiter, en faisant preuve d'un niveau élevé de prudence, durant les neuf premiers mois de 2021, la Banque a souligné l'importance, au niveau macroprudentiel, de faire preuve de circonspection dans la politique de distribution de dividendes. Elle a précisé que ces recommandations, dont l'objectif est de s'assurer que les établissements financiers maintiennent des réserves de fonds propres solides, s'appliquaient à l'ensemble des établissements de crédit et des entreprises d'assurance belges, y compris aux filiales de groupes internationaux. Ces recommandations découlant d'une recommandation du Comité européen du risque systémique² (European Systemic Risk Board – ESRB), la politique de la Banque en la matière au-delà de la fin de septembre 2021 dépendra notamment des décisions prises au niveau européen.

3. Conclusions et recommandations

La crise du COVID-19 a pesé de manière significative sur la croissance économique. Si les mesures prises dès le début de la crise, au niveau des politiques budgétaire, monétaire et (macro)prudentielle, ont permis de limiter l'ampleur du choc sur l'économie réelle jusqu'à présent, il incombe maintenant au secteur financier, dont la marge de manœuvre a été largement augmentée et qui dispose d'amples réserves de fonds propres libres, d'apporter un soutien décisif à la reprise économique.

Le secteur financier, en premier lieu le secteur bancaire, doit continuer d'octroyer les crédits nécessaires, voire renforcer son octroi de crédits aux emprunteurs solvables, le cas échéant en recourant aux mécanismes de garantie mis en place par les autorités publiques. Il importe également que les réserves de fonds propres

¹ Cf. <https://www.nbb.be/fr/supervision-financiere/politique-macroprudentielle/instruments-macroprudentiels/coussin-pour-les>.

² Recommandation du Comité européen du risque systémique du 15 décembre 2020 modifiant la recommandation ESRB/2020/7 sur les restrictions applicables aux distributions pendant la pandémie de COVID-19 (ESRB/2020/15).

disponibles soient utilisées pour la reconnaissance rapide et complète des pertes. Les crises financières précédentes ont en effet montré l'importance d'une telle reconnaissance rapide des pertes et de l'élimination rapide des pertes irrécupérables du système pour raccourcir la durée de la crise et soutenir la reprise économique. Le dynamisme de cette reprise dépendra notamment de la mesure avec laquelle les banques offriront des solutions durables aux entreprises viables mais présentant un endettement excessif, sous la forme notamment de restructuration ou d'annulation partielle de dettes. De tels comportements proactifs pourront en outre permettre d'éviter tout choc macroéconomique indu, par exemple sous la forme d'une augmentation des faillites et des défauts de paiement d'entreprises, qui serait in fine préjudiciable pour le secteur financier lui-même. Au vu des incertitudes persistantes quant à l'incidence finale de la crise, il est également recommandé au secteur financier de faire preuve de prudence en ce qui concerne la distribution future de dividendes, y compris au-delà de la fin de septembre 2021, lorsque les recommandations prudentielles actuelles en la matière expireront.

Le secteur financier doit continuer d'accorder non seulement l'attention nécessaire aux implications à court terme de la crise du COVID-19, mais également une attention suffisante aux importants défis structurels à plus long terme. Ainsi, la persistance d'un environnement de taux bas associée à une forte concurrence sur certains marchés demeure un défi important pour la rentabilité des banques et des entreprises d'assurance, et il convient de procéder à la réévaluation de la viabilité de certains modèles d'entreprise et de l'adéquation des structures de coûts actuelles. La transition climatique crée de nouveaux défis et de nouvelles opportunités pour les établissements financiers. Les autorités de contrôle prudentiel prennent différentes initiatives pour préparer le secteur financier à mieux prendre en compte les risques liés au changement climatique. Ces initiatives portent notamment sur les aspects dits de « pilier 3 », c'est-à-dire de publicité relative aux risques encourus, et de « pilier 2 », portant plus spécifiquement sur la gestion interne de ces risques. En outre, la transition vers une économie plus numérisée, déjà en marche, va encore gagner en vigueur à l'avenir, et il est essentiel d'exploiter pleinement les opportunités qui y sont liées, par exemple en ce qui concerne le service aux clients et la gestion des coûts, tout en prenant suffisamment en compte les (cyber)risques y afférents. Enfin, le contrôle du respect des dispositions en matière de prévention du blanchiment de capitaux et de lutte contre le financement du terrorisme fait l'objet d'une attention croissante de la part des autorités de contrôle, conformément aux attentes légitimes de la société en la matière. Les établissements financiers sont tenus de prendre dûment en compte les exigences croissantes relatives au respect de ces règles.

Dans le chef des autorités prudentielles, il sera utile de communiquer la trajectoire et le calendrier auxquels devront se tenir les banques pour reconstituer les réserves de fonds propres utilisées. Compte tenu de la taille des réserves de fonds propres libres, les efforts des autorités prudentielles doivent principalement viser, à court terme, à encourager l'utilisation de ces réserves.

À moyen terme, il conviendra de tirer les leçons utiles de la crise pour potentiellement adapter le cadre réglementaire en matière d'exigences de fonds propres. À l'heure actuelle, il est sans doute trop tôt pour tirer des conclusions définitives sur le fonctionnement de ce cadre, notamment parce que la majeure partie des pertes de crédits doivent encore se matérialiser. Il sera néanmoins pertinent de procéder à une évaluation des exigences de fonds propres, notamment la répartition entre coussins (contra)cycliques et coussins structurels, et de veiller à donner les incitants nécessaires au secteur financier afin qu'il utilise efficacement les fonds propres libres ou libérés.

La crise du COVID apporte également un certain nombre d'enseignements pour les institutions financières non bancaires. Les vulnérabilités qui sont apparues dans le secteur des intermédiaires financiers non bancaires, tels que les fonds d'investissement, devront être traitées. La Banque nationale accorde une grande priorité au renforcement du cadre réglementaire pour ces institutions, bien que les fonds d'investissement belges aient bien résisté au choc du COVID. Les évolutions du secteur financier non bancaire peuvent en outre avoir un impact important sur le secteur bancaire, comme l'ont montré les récents événements liés à Greensill et Archegos. Là encore, il est important de tirer les bonnes leçons, de réexaminer les risques liés aux interconnexions entre banques et non-banques et d'évaluer la nécessité d'une réglementation supplémentaire.

Banque nationale de Belgique
Société anonyme
RPM Bruxelles – Numéro d’entreprise: 0203.201.340
Siège social: boulevard de Berlaimont 14 – BE-1000 Bruxelles
www.bnb.be



Éditeur responsable

Jean Hilgers

Executive Director

Banque nationale de Belgique
boulevard de Berlaimont 14 – BE-1000 Bruxelles

Personne de contact pour la publication

Jo Swyngedouw

Deputy Director
Prudential Policy and Financial Stability

Tél. +32 2 221 44 75 – Fax +32 2 221 31 04
jo.swyngedouw@nbb.be

© Illustrations: Banque nationale de Belgique

Couverture et mise en page: BNB CM – Prepress & Image

Publié en mai 2021

