



AVIS

CCE 2017-1098

Loan-To-Value

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB





Avis

Resserrement du LTV : une introduction soudaine peut engendrer des effets indésirables et augmente le risque d'une baisse des prix immobiliers

**Bruxelles
28-04-2017**

Saisine

Les partenaires sociaux du secteur belge de la construction, réunis au sein de la Commission consultative spéciale (CCS) de la Construction du Conseil central de l'économie (CCE), ont pris connaissance de la recommandation de la BNB de mettre en œuvre deux mesures macroprudentielles complémentaires afin d'instaurer un loan-to-value (LTV) plus exigeant.

Dans la foulée de cette prise de connaissance, les partenaires sociaux du secteur ont décidé d'émettre un avis concernant l'introduction d'un LTV plus exigeant.

Avis

À la suite de l'avertissement lancé par l'European Systemic Risk Board (ESRB) à la Belgique le 22 septembre 2016, la BNB a pris la décision de recommander des mesures macroprudentielles complémentaires. Ces mesures devraient entrer en vigueur en mai 2017, après leur approbation par les autorités européennes et leur mise en œuvre en Belgique via un arrêté royal.

La BNB a informé les partenaires sociaux qu'elle ne pourrait expliquer ces mesures en détail qu'après l'approbation de celles-ci. Dans les grandes lignes, ces mesures devraient notamment accroître les fonds propres que les banques doivent détenir pour les prêts octroyés qui répondent aux critères d'un loan-to-value (LTV) élevé. Les fonds propres que les banques doivent détenir passeraient de 1,5 à un peu plus de 3 euros pour 100 euros prêtés à un ratio LTV supérieur à un niveau donné (p.ex. 80 ou 90 pour cent).

Cette recommandation va dans le sens du rapport « L'avenir du secteur financier belge » du 13 janvier 2016 du High Level Expert Group (HLEG), qui a été institué à l'initiative du ministre des Finances, ainsi que de l'avertissement lancé par l'European Systemic Risk Board (ESRB) à la Belgique le 22 septembre 2016.

Le HLEG a toutefois également formulé des recommandations spécifiques concernant l'introduction d'un LTV plus exigeant (voir pages 32 et 33 du rapport HLEG¹).

Les partenaires sociaux du secteur de la construction demandent par conséquent avec insistance au gouvernement fédéral, qui est compétent en la matière, qu'il soit tenu compte de ces recommandations spécifiques lors de l'introduction d'un LTV plus exigeant.

Premièrement, la BNB (en tant qu'organe de supervision macroprudentiel) et le gouvernement fédéral doivent s'assurer, comme le demande le HLEG, que ces mesures mèneront à une introduction progressive du LTV plus exigeant. Les partenaires sociaux craignent en effet que les exigences de fonds propres plus élevées qui sont proposées pour les banques (un coussin de fonds propres de plus de 3 euros par 100 euros prêtés à un ratio LTV supérieur à 80 % au lieu de 1,5 euro pour un prêt à un ratio LTV inférieur à 80 %) n'entraîneront pas l'introduction progressive du LTV visé, mais l'instauration abrupte d'un plafond LTV de 80 %.

Les partenaires sociaux du secteur de la construction font remarquer que le pourcentage de prêts octroyés à un ratio LTV de plus de 100 % est stable depuis 2013, à un niveau relativement modeste. Les prêts dont le ratio LTV est supérieur à 90 % représentaient toutefois encore en 2015 près de 30 % de la nouvelle production². Les partenaires sociaux du secteur de la construction craignent par conséquent que les mesures proposées visent surtout les prêts moins problématiques dont le ratio LTV se situe entre 80 % et 100 %, lesquels représentaient 40 pour cent de la production en 2015. Si une grande partie de ces prêts n'est plus acceptée après la mise en œuvre de ces mesures, parce qu'un ratio LTV supérieur à 80 % est pénalisé, et si des projets de construction ou d'achat sont reportés pour cette raison, cela constituera un problème majeur pour le secteur immobilier, le secteur de la construction et l'économie. Le risque existe que les prix immobiliers diminuent alors de manière effective et que le LTV plus exigeant engendre précisément ce contre quoi il souhaitait initialement lutter.

Dans ce contexte, les partenaires sociaux demandent dès lors qu'une analyse précise soit réalisée afin de vérifier si les mesures proposées permettent l'instauration progressive d'un LTV plus exigeant.

¹ https://www.febelfin.be/sites/default/files/InDepth/hleg_report_-_the_future_of_the_belgian_financial_sector.pdf

² Rapport macroprudentiel, BNB, p. 29: https://www.nbb.be/doc/ts/publications/fsr/fsr2016_rapport.pdf

Deuxièmement, les partenaires sociaux estiment qu'une ouverture doit être conservée afin d'octroyer à certains segments de la population des prêts bon marché et abordables (p.ex. des prêts sociaux) présentant un ratio LTV supérieur aux 80 % visés, et ce afin de donner également la possibilité à des ménages jeunes et moins nantis d'acquérir une propriété.

Troisièmement, les partenaires sociaux soutiennent à 100% la recommandation du HLEG selon laquelle la décision définitive concernant les deux mesures proposées par la BNB afin d'instaurer un LTV plus exigeant ne peut être prise qu'après une évaluation complète de ces mesures.

Les partenaires sociaux avancent à cet égard deux raisons principales.

D'une part, cela permettra de vérifier si ces mesures sont appropriées pour renforcer la résilience du secteur financier ainsi que l'influence qu'elles auront sur l'économie réelle.

D'autre part, cela permettra d'éviter d'éventuelles répercussions négatives involontaires. Les partenaires sociaux du secteur de la construction craignent surtout dans ce contexte des effets indésirables sur le marché locatif et un glissement des emprunts hypothécaires vers d'autres types d'emprunts sur lesquels aucun LTV maximal n'est d'application, tels que les crédits à la consommation. En particulier un glissement vers les crédits à la consommation après la mise en œuvre d'un LTV plus exigeant pourrait être problématique et détériorer la situation de crédit moyenne des emprunteurs au lieu de l'améliorer, les taux d'intérêt appliqués aux crédits à la consommation étant plus élevés que ceux des emprunts hypothécaires.

Les partenaires sociaux du secteur de la construction ont entre-temps été informés que la BNB et la FSMA ont (auraient) lancé - dans le cadre de l'introduction d'un LTV plus exigeant via des exigences de coussins de fonds propres plus sévères – une évaluation visant à vérifier, comme l'a recommandé le HLEG, dans quelle mesure un LTV maximal est approprié pour renforcer la résilience du secteur financier et quelle serait l'influence de celui-ci sur l'économie réelle. Ce rapport d'évaluation examinerait en outre également si la mise en œuvre d'un LTV plus exigeant n'aurait pas des effets secondaires dangereux et indésirables, comme un glissement des emprunts hypothécaires vers d'autres types d'emprunts sur lesquels aucun LTV maximal n'est d'application, tels que les crédits à la consommation. Ce rapport établi par la BNB et la FSMA devrait normalement être remis au ministre des Finances au début de l'année 2018.

Les partenaires sociaux du secteur de la construction insistent donc pour qu'aucune décision ne soit prise concernant la mise en place d'un LTV plus exigeant avant que cette évaluation n'ait été envoyée au ministre des Finances. Ils recommandent aussi avec insistance à la BNB, à la FSMA et au ministre de soumettre également cette évaluation à la CCS de la Construction et à la sous-commission « Secteur financier » du CCE dans le cadre d'un avis sur l'introduction d'un LTV plus exigeant.

Annexe

Specific recommendations (p. 32 en 33 HLEG)

Macro-prudential policy for residential housing mortgages can have two broad objectives: maintaining or increasing the resilience of households and the financial system in general; and/or mitigating the risk of a real estate bubble. The first objective is the less ambitious and easiest to implement. It requires setting constant maximum LTV and/or DTI/DSTI ratios. To achieve the second objective, the value of these ratios should be set counter-cyclically and thus vary over time.

Setting a counter-cyclical maximum LTV (and/or DTI/DSTI) ratio is likely to be challenging. It assumes that the authorities can read the real estate cycle correctly. There is not much evidence that countries can prevent real estate bubbles or affect them significantly by varying LTVs (and/or DTIs/DSTIs) over time. There is more evidence that such a policy can limit the downswing after the bubble bursts. Moderate or low LTVs (and/or DTIs/DSTIs) effectively increase buffers in the economy and that may limit the damage after the bubble bursts. There is not yet much experience with using maximum LTV (and/or DTI/DSTI) ratios, certainly not in advanced Western economies.

Given the high political sensitivity of interfering in real estate markets, the practice in many countries is for the government to decide on the basis of a recommendation from the macro-prudential authority. This is also the case in Belgium. The macro-prudential authority (the NBB) may make a recommendation with respect to the LTV (and/or DTI/DSTI), but ultimately it is the federal government that has to decide whether or not to implement it.

The cap on LTV applied by a number of countries typically ranges between 70 and 100%. In Belgium, currently roughly 40% of outstanding mortgages have an LTV above 80% at inception, partly due to the current tax regime.

Based on these considerations, the HLEG recommends:

1. The relevant authority to introduce a cap on LTVs constant over the cycle with the following modalities.

i. In view of the potential impact on the economy, to introduce the cap on LTVs gradually, starting from a relatively high level (e.g. 100%) and gradually reducing it in steps to a lower threshold (e.g. 85%)¹³, to assess the option of introducing a proportionate cap allowing certain segments of the population to still have access to the mortgage market (e.g. 10 to 20% of new mortgage credit production would still be above the cap). It should be clear that the measure is related to the moment that the mortgage is contracted. A cap on LTV would also contribute to mitigate excessive household indebtedness.

ii. The final decision by the federal government about the specific modalities for introducing the recommended maximum LTV limit should be based on a comprehensive assessment including one by the NBB, acting as macro-prudential authority. The assessment should cover the appropriateness of the measure in enhancing the resilience of borrowers and of the financial sector itself and its impact on the real economy. It should also take into account other regulatory (such as capital risk weights) and tax measures related to the Belgian housing market. Introducing a maximum LTV may be combined with changes in these other regimes. It should also take into account potential unintended consequences, such as the impact on the rental housing market and shifting of mortgage provision to institutions outside the scope of the maximum LTV regulation or to other types of loans (e.g. personal consumer loans). The assessment by the NBB could be complemented by an FSMA opinion regarding consumer protection.

iii. To ensure the effectiveness of the measure, the authorities should harmonise the definition of LTV across financial institutions. In the absence of any EU harmonisation, this could be done through Belgian legislation.

iv. To assess every 3 to 5 years the impact of the measure on (1) the real estate market, (2) the resilience of borrowers and the financial system, (3) the real economy, and (4) unintended consequences. Such an assessment could also include recommendations to enhance the appropriateness of the measure

v. To consider the possibility of giving the macro-prudential authority the right to change the maximum LTV limit by 5 percentage points at its own discretion.

vi. Not to complement initially the maximum LTV by a maximum DTI or DSTI. The usefulness to do so could be considered in a few years based on the assessment of the LTV cap.

vii. To currently restrict the introduction of the LTV cap to the residential real estate market as there is currently insufficient information available to assess the potential impact of LTVs on the commercial real estate market in Belgium. The HLEG recommends that the Belgian supervisory authorities (i) collect more information about the commercial real estate market, (ii) ask credit institutions to improve loan policies and data quality and (iii) conduct an analysis of the market and its vulnerabilities.

2. To enhance coordination between federal and regional authorities in taking measures affecting the real estate market. This coordination should be based on an opinion from the national macro-prudential authority.

3. Finally, as part of the forthcoming revision of the CRR/CRDIV, the Belgian authorities should support the need to introduce more flexible instruments and procedures targeted towards real estate bubbles (e.g. revision of Article 458 of the CRR).