



AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

du 19 février 2018

sur des outils macroprudentiels supplémentaires pour les crédits immobiliers résidentiels (CON/2018/9)

Introduction et fondement juridique

Le 13 décembre 2017, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu, de la part du ministère des Finances du Luxembourg, une demande de consultation afférente à un projet de loi relative à des mesures macroprudentielles portant sur les crédits immobiliers résidentiels et portant modification de la loi relative au secteur financier et de la loi portant création du Comité du risque systémique luxembourgeois (ci-après le « projet de loi »).

La BCE a compétence pour émettre un avis en vertu de l'article 127, paragraphe 4, et de l'article 282, paragraphe 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi que de l'article 2, paragraphe 1, troisième, quatrième et sixième tirets, de la décision 98/415/CE¹ du Conseil, étant donné que le projet de loi a trait à la Banque centrale du Luxembourg (BCL), aux statistiques et aux règles applicables aux établissements financiers dans la mesure où elles ont une incidence sensible sur la stabilité des établissements et marchés financiers. Conformément à l'article 17.5, première phrase, du règlement intérieur de la Banque centrale européenne, le présent avis a été adopté par le conseil des gouverneurs.

1. Objet du projet de loi

- 1.1 Le projet de loi a pour objet d'adapter le cadre juridique macroprudentiel pour faire face à la menace que représente, pour la stabilité financière au Luxembourg, le concours de prix élevés dans le secteur de l'immobilier résidentiel et de l'augmentation du taux d'endettement des ménages. Comme il est indiqué dans les commentaires accompagnant le projet de loi, à la lumière de l'alerte du Comité européen du risque systémique de novembre 2016 ayant identifié des vulnérabilités émergent dans le domaine de l'immobilier résidentiel au Luxembourg, et plus particulièrement dans le domaine de l'endettement des ménages et de la croissance des prix de l'immobilier², ainsi que des recommandations du Fonds monétaire international concernant

¹ Décision du Conseil 98/415/CE du 29 juin 1998 relative à la consultation de la Banque centrale européenne par les autorités nationales au sujet de projets de réglementation (JO L 189 du 3.7.1998, p. 42).

² Voir Comité européen du risque systémique, *Vulnerabilities in the EU residential real estate sector* (Vulnérabilités dans le secteur de l'immobilier résidentiel), novembre 2016, p. 5 et p. 86 à 89, disponible en anglais sur le site internet du CERS à l'adresse suivante : www.esrb.europa.eu.

l'introduction au Luxembourg de nouveaux outils macroprudentiels pour le secteur immobilier³, il est devenu important pour le Luxembourg de se doter à son tour d'un cadre législatif permettant de faire face efficacement aux risques macroprudentiels émanant du secteur immobilier résidentiel.

- 1.2 À cette fin, le projet de loi habilite la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF) à fixer les conditions pour l'octroi, de crédits relatifs à des biens immobiliers à usage résidentiel situés sur le territoire du Luxembourg par les établissements de crédit, les entreprises d'assurances et les professionnels effectuant des opérations de prêt.
- 1.3 Plus précisément, la CSSF peut définir : a) une limite maximale pour le rapport entre la somme de tous les prêts contractés par un emprunteur et la valeur du bien immobilier considéré ; b) une limite maximale pour le rapport entre la somme de tous les prêts contractés par un emprunteur concernant le bien immobilier résidentiel et le revenu annuel total disponible de l'emprunteur ; c) une limite maximale pour le rapport entre l'endettement total de l'emprunteur au moment du montage du prêt et le revenu annuel total disponible de l'emprunteur ; d) une limite maximale pour le rapport entre les charges d'emprunt annuelles totales et le revenu annuel total disponible de l'emprunteur et e) une limite maximale pour l'échéance initiale d'emprunt. Ces mesures peuvent être appliquées seules ou en combinaison et peuvent viser l'ensemble ou une partie du montant de nouveaux crédits. La CSSF ne peut adopter ces mesures qu'après réception d'une recommandation émise par le Comité du risque systémique et après concertation avec la BCL pour aboutir à une position commune.
- 1.4 La CSSF peut demander aux autorités nationales des autres États membres de reconnaître les conditions fixées pour l'octroi de crédits relatifs à des biens immobiliers situés au Luxembourg et de les appliquer aux entités sous leur surveillance. À l'inverse, la CSSF peut reconnaître les conditions fixées par les autorités nationales des autres États membres pour l'octroi de crédits relatifs à des biens immobiliers situés dans ces États membres et les appliquer aux entités sous sa surveillance. La CSSF ne prendra une telle mesure qu'après réception d'une recommandation émise par le Comité du risque systémique et après concertation avec la BCL pour aboutir à une position commune.
- 1.5 Le projet de loi prévoit également pour la BCL un droit d'accès élargi à des informations agrégées disponibles auprès d'administrations étatiques, d'établissements publics autres que ceux placés sous la surveillance des communes et d'autres autorités étatiques compétentes pour autant que ces informations soient nécessaires à ses activités de recherche et d'analyses en relation avec la mission du Comité du risque systémique. Comme il est indiqué dans les commentaires accompagnant le projet de loi, le droit d'accès de la BCL à ces informations contribuera à identifier au plus tôt l'émergence de risques systémiques dans le système financier. Le droit d'accès de la BCL à ces informations est strictement encadré à travers le régime du secret professionnel de la BCL, tel que prévu à l'article 37 des statuts du système européen des banques centrales et de la Banque centrale européenne et repris par l'article 33 de la loi organique de la BCL.

³ Voir Fonds monétaire international, *Staff report for the 2005 Article IV Consultation* (Rapport du personnel du FMI 2005, consultation afférentes à l'article IV pour 2015), p. 47, et *Financial Sector Assessment Program : Technical Note-Selected Issues in Banking Supervision*, août 2017 (Programme d'évaluation du secteur financier, note technique -questions spécifiques sur la supervision bancaire), p. 30 à 32, disponibles en anglais sur le site internet du FMI à l'adresse suivante : www.imf.org.

2. Observation liminaire

La BCE a émis un avis sur le projet de loi établissant le Comité du risque systémique en 2014⁴. Les observations suivantes sont sans préjudice des recommandations formulées dans ledit avis, qui sont réitérées dans le présent avis, notamment le principe selon lequel la BCE et les banques centrales nationales devraient jouer un rôle de premier plan dans la surveillance macroprudentielle en raison de leur expertise et de leurs responsabilités existantes en matière de stabilité financière (point 5.2) et le fait que l'exécution de toute autre mission supplémentaire qui pourrait être attribuée à la BCL concernant la politique macroprudentielle ne doit pas affecter l'indépendance institutionnelle, fonctionnelle et financière de la BCL ou de son gouverneur.

3. Observations générales

- 3.1 La BCE accueille favorablement le projet de loi dans la mesure où il dote la CSSF de nouveaux outils macroprudentiels destinés à remédier aux déséquilibres dans le secteur immobilier résidentiel, qui résultent de la surévaluation des biens immobiliers à usage résidentiel et de la fourniture de crédit excessive et qui peuvent avoir des implications négatives significatives pour la stabilité financière et sur l'économie réelle. Dans ce contexte, les principaux objectifs du projet de loi semblent appropriés, à savoir créer des outils qui permettent à la CSSF d'imposer une limite maximale au taux d'endettement des emprunteurs souscrivant des crédits immobiliers résidentiels, en vue de renforcer la résilience du système financier et de contrer l'augmentation cyclique des risques systémiques lorsque cela est jugé nécessaire. Les objectifs du projet de loi sont également conformes aux principes énoncés dans la recommandation du CERS sur les objectifs intermédiaires et les instruments de la politique macroprudentielle, notamment en ce qui concerne l'objectif consistant à atténuer et prévenir une expansion du crédit et un levier excessifs⁵.
- 3.2 Du point de vue de la stabilité financière, la BCE accueille favorablement la mise en œuvre d'un cadre législatif pour les mesures axées sur les emprunteurs dans tous les pays de la zone euro⁶. La BCE se félicite que la CSSF puisse activer tout ou partie des outils susmentionnés, réagissant ce faisant de façon flexible et proportionnée aux risques potentiels encourus par la stabilité financière. Toutefois, une analyse d'impact quantitative approfondie est importante afin de vérifier l'effet et le caractère approprié des nouveaux outils lorsqu'ils seront activés.
- 3.3 D'un point de vue statistique, la BCE prend note du droit d'accès élargi de la BCL à des informations disponibles auprès d'administrations étatiques et d'établissements publics. Cela est conforme à l'article 32 de la loi organique de la BCL qui prévoit qu'afin d'assurer ses missions, la BCL est habilitée à collecter les informations statistiques nécessaires, soit auprès des

⁴ Voir avis CON/2014/46. Tous les avis de la BCE sont publiés sur le site internet de la BCE à l'adresse suivante : www.ecb.europa.eu.

⁵ Voir point 2.3 de l'avis CON/2017/21, point 2.2 de l'avis CON/2017/11 et la recommandation du Comité européen du risque systémique du 4 avril 2013 sur les objectifs intermédiaires et les instruments de la politique macroprudentielle (CERS/2013/1) (JO C 170 du 15.6.2013, p. 1).

⁶ Voir point 2.4 de l'avis CON/2017/21, point 2.3 de l'avis CON/2017/11 et la déclaration du conseil des gouverneurs de la BCE relative aux politiques macroprudentielles du 15 décembre 2016, disponible en anglais sur le site internet de la BCE à l'adresse suivante : www.ecb.europa.eu.

administrations nationales compétentes, soit directement auprès des agents économiques. La BCL est de même habilitée à vérifier ces informations sur place auprès de ces administrations et agents économiques, en conformité avec les dispositions du droit communautaire et avec les compétences attribuées au SEBC et à la BCE. Néanmoins, le projet de loi qui concerne les activités de recherche et d'analyses du Comité du risque systémique, devrait également donner accès à des informations plus granulaires, dans la mesure et au niveau de détail nécessaires à l'accomplissement des missions du SEBC. Cela constituerait une condition nécessaire à l'exercice de la capacité analytique de la BCL, également en ce qui concerne son rôle au sein du Comité du risque systémique.

- 3.4 La BCE attend du ministère des Finances qu'il la consulte conformément à l'article 127, paragraphe 4, du traité sur les projets de réglementation que la CSSF adoptera en vertu du projet de loi⁷.

Cet avis sera publié sur le site internet de la BCE.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 19 février 2018.

[signé]

Le président de la BCE

Mario DRAGHI

⁷ Voir avis CON/2017/11, point 2.4.