

Conférence de presse annuelle du 4 avril 2019

Mark Branson, directeur

« Nous avons besoin maintenant de mesures dans le domaine des immeubles de rendement »

Mesdames,
Messieurs,

Depuis de nombreuses années, la branche financière est confrontée à un environnement particulièrement riche en défis. Je pense bien évidemment ici d'abord à la faiblesse des taux d'intérêt. Ce phénomène exerce une influence considérable sur de nombreux champs d'activité, ainsi le *retail banking*, le domaine des assurances-vie ou le processus d'épargne en général. La faiblesse des taux d'intérêt est grosse de risques pour la stabilité des marchés financiers – et je crois que dans ce cas, la généralisation n'est pas abusive. Les opérations d'intérêt sont au cœur de l'activité bancaire. Les marges d'intérêt enregistrent un recul massif. Et c'est pour cette raison qu'autant de banques, particulièrement en Europe, doivent faire face à des problèmes de rentabilité. Néanmoins mon exposé d'aujourd'hui ne sera pas consacré aux conséquences directes de la faiblesse des taux d'intérêt. J'aimerais plutôt m'intéresser au secteur immobilier et notamment aux crédits hypothécaires. Cette thématique aussi s'inscrit dans un rapport étroit avec la pénurie en placements, situation en effet notamment déclenchée par la faiblesse des taux d'intérêt. En tant qu'instance de surveillance des marchés financiers, nous observons depuis longtemps déjà sur le marché hypothécaire des risques pour la branche.

Le marché immobilier suisse est « *too big to fail* »

Au cours des dernières années, le marché immobilier suisse a enregistré une forte croissance, certes à cause des taux particulièrement bas mais aussi sous l'impulsion d'autres facteurs comme la conjoncture ou l'immigration. Avec le marché immobilier, c'est aussi le marché des crédits hypothécaires qui a très fortement crû. Le volume des crédits hypothécaires s'établit actuellement à plus de 1 000 milliards de francs.

Plus de 1 000 milliards de francs ? C'est nettement au-dessus de la performance économique annuelle de la Suisse qui est actuellement de 670 milliards de francs. 1 000 milliards de francs, c'est autant que 120 000 francs par Suisse, du nourrisson au sénior. Sans exagérer, le marché hypothécaire peut être caractérisé de « *too big to fail* ». La croissance du volume des crédits hypothécaires a dépassé depuis longtemps déjà la croissance de la performance économique et la croissance des revenus. Ceci explique pourquoi la Suisse – par rapport au produit intérieur brut – est, au monde, le pays présentant le plus fort endettement des ménages. Cependant, le volume des crédits hypothécaires n'est pas seulement incroyablement haut, il a également connu une croissance très forte : de 45 % dans les dix dernières années et même de 100 % au cours des quinze dernières années.

C'est pour cela que, en Suisse, nous observons ce marché avec la plus grande des attentions. En effet, les crises sur le marché immobilier ne sont ni de la science-fiction, ni du catastrophisme. Elles se produisent. Encore et toujours. Et elles ont des conséquences particulièrement négatives pour les parties impliquées, pour les acteurs des marchés financiers ainsi que pour les économies nationales. Ne pensons pas seulement à la crise de *subprimes* aux Etats-Unis, mais rappelons-nous de l'Espagne ou de l'Irlande. D'ailleurs nul besoin de regarder forcément à l'étranger : en Suisse, l'éclatement de la bulle immobilière dans les années 1990 a également conduit à une récession de l'ensemble de l'économie nationale.

Dans les minutes à venir, j'aimerais vous montrer où la FINMA voit en ce moment les plus grands risques sur le marché hypothécaire, où elle peut intervenir efficacement en tant qu'autorité de surveillance et quelles mesures elle considère comme nécessaires pour renforcer la pérennité et la stabilité du secteur immobilier.

Rôle et importance des différents acteurs présents sur le marché immobilier

Quand on parle avec les assujettis de leur manière d'octroyer des crédits, on entend souvent la même chose : « Sur ce marché très compétitif, nous avons les risques parfaitement sous contrôle. En revanche, on ne peut pas en dire autant des 'autres' qui font monter la température du marché. » Les banques, les assurances, les fonds immobiliers, les caisses de pensions mais aussi les nouveaux prestataires comme les plates-formes de financement participatif ou les intermédiaires, tous se regardent souvent en chiens de faïence – entre catégories mais aussi entre acteurs de même catégorie. Une question préoccupe particulièrement les acteurs du marché : celle d'une lutte à armes égales. Et c'est compréhensible. Personne ne peut avoir intérêt à ce que des exigences réglementaires engendrent une distorsion de la concurrence. Nous continuerons bien évidemment à veiller à ce que cela ne se produise pas dans les domaines soumis à notre surveillance.

Les sociétés et les acteurs du marché immobilier ont des rôles qu'il convient de distinguer clairement :

- ils interviennent en tant que prêteurs, c'est-à-dire qu'ils mettent des capitaux étrangers à disposition pour des biens immobiliers ;
- ils agissent eux-mêmes en tant qu'investisseurs sur le marché immobilier ;
- ils permettent à des investisseurs d'avoir des parts dans des biens immobiliers, par exemple sous forme de fonds.

Prenons l'exemple des assurances. Elles font partie de ces « autres » qui assument les trois rôles que je viens de mentionner. Les assurances interviennent sur le marché immobilier autant comme investisseurs que comme prêteurs de crédits hypothécaires. Certains assureurs investissent aussi des parties de leur portefeuille dans des fonds immobiliers. Dans le cadre de sa surveillance, la FINMA tient compte des risques spécifiques découlant de ces rôles : nous distinguons ainsi les risques de crédit des risques de placement.

Mais quel est le poids des assureurs sur le marché ? Dans le domaine des hypothèques, ils sont derrière 4 % des crédits. Avec les autres acteurs, à savoir les caisses de pensions et d'autres prêteurs comme les sociétés de financement participatif par exemple, ils accordent en tout moins de 6 % de l'ensemble des crédits octroyés. Le reste de ces actuellement plus de 1 000 milliards de francs de crédits hypothécaires est accordé par les banques. En Suisse, ce sont elles qui mettent l'essentiel des

capitaux étrangers à disposition pour des biens immobiliers. Elles supportent par conséquent la majeure part des risques de crédit. Mais bien que les assureurs détiennent moins de 5 % des biens immobiliers en Suisse, certains d'entre eux exploitent le taux maximum de 35 % de leurs placements pouvant être détenus sous forme de biens immobiliers ou d'hypothèques. Pour cette raison, la vraie question n'est pas de savoir à quel point les assureurs sont importants pour le marché immobilier, mais plutôt à quel point le marché immobilier est important pour les assureurs. Des investissements imprudents à des prix trop élevés pourraient sérieusement menacer la solvabilité des assurances. Pour cette raison, la FINMA organise annuellement des recensements concernant le portefeuille immobilier des assureurs. Elle exige parfois aussi des fonds propres supplémentaires, par exemple quand elle constate des concentrations de risques. Elle procède en outre à des analyses de crise pour pouvoir comprendre l'influence d'une crise immobilière sur la solvabilité des assureurs. Dans le cadre de contrôles sur place, la FINMA examine également la manière dont les assurances évaluent leurs biens immobiliers.

Les banques et le marché hypothécaire : croissance forte

Tournons-nous à présent vers les banques : la dynamique dans un environnement de taux bas était difficile pour les banques ces dernières années : les marges d'intérêt se sont, en tant que principale source de revenus pour les banques de détail, amenuisées. Pour parvenir à des rendements stables a existé – et existe encore – la tentation pour les banques d'augmenter leur volume de crédits et/ou de prendre des risques accrus. La FINMA surveille donc de très près l'octroi de crédits hypothécaires depuis des années. L'année dernière, nous avons mené des contrôles sur place auprès de treize établissements concernant l'octroi des crédits hypothécaires. Dans ce contexte, la focalisation de notre surveillance a connu un changement d'objet : ces dernières années, la FINMA avait principalement concentré son attention sur l'octroi de crédits pour les immeubles à usage propre, et ce, en raison des forts taux de croissance dans ce domaine. Pour les immeubles à usage propre, la croissance s'est cependant un peu ralentie, notamment en raison des durcissements de l'autorégulation opérés en 2012 et 2014 et des règles plus strictes qui en ont découlé (par exemple concernant l'amortissement et le recours aux avoirs de prévoyance).

Des risques particuliers dans le domaine des immeubles de rendement

En revanche, la croissance n'a pas faibli dans le domaine de ce que l'on appelle les immeubles de rendement, c'est-à-dire des immeubles qui ne sont pas, ou pas seulement, habités par les preneurs de crédit. Aujourd'hui, la FINMA concentre sa surveillance sur cette partie du marché. Les prix des immeubles de rendement ont atteint des sommets historiques. Etant donné la persistance du bas niveau des taux, il n'existe généralement pour les investisseurs que peu de possibilités de rendement avec un risque supposé faible. Aux yeux des investisseurs, investir dans l'immobilier reste donc relativement intéressant. La hausse des prix des immeubles de rendement peut cependant engendrer un déséquilibre notable car, parallèlement à cette hausse, les loyers stagnent et les objets vacants sont plus nombreux. Concrètement, à la mi-2018, le taux de logements vacants publié par l'Office fédéral de la statistique a connu son plus haut niveau jamais atteint avec plus de 70 000 logements. Imaginez une « ville fantôme » de la taille de Berne, de Lausanne ou même du canton de Schwyz avec uniquement des logements vides. Cette hausse des logements vacants se confronte cependant à une activité de construction qui reste toujours aussi intense. Résultat : une offre excédentaire. Compte tenu du déclin du solde migratoire net, cette offre excédentaire pourrait tout au plus être absorbée localement par une explosion de la prospérité.

L'environnement actuel marqué par des prix élevés et une augmentation des logements vacants augmente considérablement le risque de corrections des prix et d'éventuelles défaillances en matière de crédit. Nous avons constaté ce phénomène depuis longtemps, et ce, tant dans le cadre d'analyses ou d'observations du marché que dans celui de notre activité de surveillance. Depuis 2014 – soit depuis cinq ans –, nous mettons en garde contre ces risques, que ce soit lors d'entretiens avec les banques et d'autres représentants de la branche ou au cours de nos interventions publiques.

Et effectivement, la FINMA peut brider par ses mesures certains comportements hors normes au niveau des établissements. Mais elle n'a ainsi qu'une influence indirecte sur la situation générale en matière de risques. Les mesures individuelles, dans l'environnement actuel, ressemblent plutôt à s'attaquer à l'Hydre de Lerne, un vrai travail de Sisyphe : dès qu'on réussit à régler un problème d'un côté, un autre apparaît immédiatement à un autre endroit. En tant qu'autorité de surveillance, on n'est ici d'une certaine façon toujours à la traîne. L'effet de telles mesures individuelles est réactif et correctif, mais pas préventif.

En ce moment, la FINMA exige auprès de différentes banques des fonds supplémentaires en raison de risques accrus dans le domaine des hypothèques. Elle a en outre défini des multiplicateurs dans ce même domaine pour diverses banques qui calculaient leurs exigences en matière de capital avec des modèles internes. Dans l'ensemble, une augmentation des fonds propres a ainsi été imposée à onze banques, et ce, pour plus de quatre milliards de francs.

La dernière simulation de crise que nous avons menée parallèlement auprès de 18 banques lors du quatrième trimestre 2018 a confirmé que les immeubles de rendement devaient être au cœur de notre activité de surveillance. Nous menons régulièrement de telles simulations de crise depuis 2012. Nous nous sommes toujours inspirés de la crise immobilière suisse des années 1990 pour le plus extrême des deux scénarios de crise. Les simulations de crise ont comme but de repérer des tendances, non de pouvoir faire des prévisions précises quant à la vraisemblance des scénarios testés. L'objectif des simulations de crise est finalement d'identifier les établissements présentant des risques accrus pour pouvoir prendre le cas échéant des mesures à leur sujet.

Quels furent les principaux résultats de cette simulation de crise de l'année dernière ?

- Par rapport aux précédentes simulations que nous avons conduites entre 2012 et 2017, le profil de risque des banques s'est en moyenne dégradé, ce qui signifie que, à scénarios négatifs équivalents, les taux de perte sont aujourd'hui plus élevés que ceux des années précédentes.
- Les risques se sont dans l'ensemble déplacés des immeubles d'habitation à usage propre aux immeubles de rendement. Plus de 70 % des pertes enregistrées relèvent du portefeuille des immeubles de rendement, alors que celui-ci, dans l'échantillon, ne représente que 29 % de l'ensemble du volume hypothécaire.
- Environ la moitié des établissements tomberait – très nettement pour certains d'entre eux – en dessous du seuil défini par les exigences en matière de capital actuellement en vigueur et devrait se recapitaliser.

Les autorités s'engagent en faveur d'une adaptation des conditions-cadres réglementaires

Depuis longtemps, nous sommes convaincus que les tendances à la surchauffe dans le domaine des immeubles de rendement ne peuvent être efficacement combattues que par des adaptations fortes de l'autorégulation ou de la réglementation – à l'instar de ce qui s'est déjà passé dans le domaine des crédits hypothécaires pour les immeubles à usage propre. Le Fonds monétaire international (FMI) s'intéresse lui aussi au volume et à la croissance de l'endettement dû aux hypothèques en Suisse. Il soutient un durcissement des conditions-cadres réglementaires dans ce secteur.

L'objectif de ces mesures est de renforcer la capacité des banques à faire face à des pertes dans le segment des immeubles résidentiels de rendement. Pour y parvenir, il serait particulièrement efficace de mettre en place des critères d'octroi de crédits – nantissement et amortissement par exemple – plus conservateurs. Une adaptation efficace de l'autorégulation des banques serait particulièrement souhaitable.

L'alternative résiderait dans un durcissement de l'ordonnance sur les fonds propres concernant la couverture en fonds propres des immeubles de rendement. Devraient notamment être plus fortement couverts les crédits pour des biens de rendement qui sont nantis à plus de deux tiers de leur valeur vénale. Cette pondération plus stricte des risques correspond aussi aux derniers standards internationaux et prend en compte le fait que les immeubles de rendement résidentiels présentent un risque accru par rapport aux immeubles à usage propre.

Conclusion

Le marché hypothécaire est des plus importants pour la stabilité de la place financière. Il est *too big to fail*. Les crises qui ont secoué le marché hypothécaire ont toujours eu des conséquences graves pour la stabilité des économies nationales et la Suisse en a déjà fait l'expérience. C'est pour cette raison qu'à la FINMA, nous nous engageons en faveur d'un octroi de crédits hypothécaires viable à long terme. Nous intervenons quand des établissements prennent des risques trop élevés. Cela ne permet cependant pas d'atténuer les tendances générales de surchauffe que nous constatons actuellement. C'est pourquoi des mesures sont aujourd'hui nécessaires. Pour pouvoir être réellement efficaces à grande échelle, celles-ci doivent être ancrées dans la réglementation et/ou dans l'autorégulation. Il est dans notre intérêt à tous de renforcer la pérennité et la stabilité du secteur de l'immobilier et des hypothèques.