

RECOMMANDATION DU COMITÉ EUROPÉEN DU RISQUE SYSTÉMIQUE**du 2 décembre 2021****concernant des vulnérabilités à moyen terme du secteur immobilier résidentiel en Autriche****(CERS/2021/11)**

(2022/C 122/02)

LE CONSEIL GÉNÉRAL DU COMITÉ EUROPÉEN DU RISQUE SYSTÉMIQUE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu le règlement (UE) n° 1092/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relatif à la surveillance macroprudentielle du système financier dans l'Union européenne et instituant un Comité européen du risque systémique ⁽¹⁾, et notamment son article 3, paragraphe 2, point b), et ses articles 16 et 18,

vu la décision CERS/2011/1 du Comité européen du risque systémique du 20 janvier 2011 portant adoption du règlement intérieur du Comité européen du risque systémique ⁽²⁾, et notamment son article 18,

considérant ce qui suit :

- (1) Le secteur de l'immobilier joue un rôle important dans l'économie et son évolution peut avoir une influence significative sur le système financier. Les crises financières passées ont montré qu'une évolution instable des marchés immobiliers peut avoir de graves répercussions sur la stabilité du système financier et de l'économie dans son ensemble, ce qui peut également donner lieu à des effets d'entraînement transfrontalier négatifs. Par le passé, les évolutions défavorables du marché de l'immobilier survenues dans certains États membres ont engendré de lourdes pertes de crédit ou ont eu des effets négatifs sur l'économie réelle. Ces effets illustrent l'interaction étroite entre le secteur de l'immobilier, les bailleurs de fonds et les autres secteurs économiques. De plus, les forts effets de réactions en boucle entre le système financier et l'économie réelle accentuent toute évolution négative.
- (2) Ces liens sont importants car ils signifient que les risques émanant du secteur immobilier peuvent avoir une incidence systémique de nature procyclique. Les vulnérabilités du système financier tendent à s'accumuler lors de la phase d'essor du cycle immobilier. La perception d'un financement moins risqué et plus facile d'accès peut contribuer à une expansion rapide du crédit et de l'investissement, accompagnée d'une augmentation de la demande de biens immobiliers, ce qui exerce une pression haussière sur les prix de l'immobilier. Comme la valeur des garanties qui en résulte augmente et stimule encore davantage la demande et l'offre de crédit, cette dynamique auto-entretenu peut donner lieu à des effets d'ordre systémique. À l'inverse, pendant la phase de repli du cycle immobilier, le durcissement des conditions de prêt, l'accroissement de l'aversion au risque et les pressions baissières sur les prix de l'immobilier peuvent avoir des répercussions négatives sur la résilience des emprunteurs et des prêteurs, provoquant un ralentissement économique.
- (3) Les vulnérabilités liées au secteur immobilier résidentiel peuvent être une source de risque systémique et peuvent affecter la stabilité financière directement et indirectement. Les effets directs sont des pertes de crédit sur des portefeuilles hypothécaires en raison de conditions économiques ou financières défavorables coïncidant avec des évolutions négatives du marché de l'immobilier résidentiel. Les effets indirects peuvent être liés à des ajustements de la consommation des ménages, entraînant d'autres conséquences sur l'économie réelle et la stabilité financière.
- (4) Comme indiqué au considérant 4 de la recommandation CERS/2013/1 ⁽³⁾, l'objectif ultime de la politique macroprudentielle est de contribuer au maintien de la stabilité du système financier dans son ensemble, y compris en renforçant la résilience du système financier et en diminuant l'accumulation de risques systémiques, assurant ainsi une contribution durable du secteur financier à la croissance économique.

⁽¹⁾ JO L 331 du 15.12.2010, p. 1.

⁽²⁾ JO C 58 du 24.2.2011, p. 4.

⁽³⁾ Recommandation CERS/2013/1 du Comité européen du risque systémique du 4 avril 2013 sur les objectifs intermédiaires et les instruments de la politique macroprudentielle (JO C 170 du 15.6.2013, p. 1).

- (5) À cette fin, les autorités macroprudentielles peuvent utiliser une ou plusieurs des mesures macroprudentielles se rapportant aux fonds propres prévues par la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil ⁽⁴⁾ et le règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil ⁽⁵⁾, ou des mesures macroprudentielles se rapportant aux emprunteurs, lesquelles sont exclusivement fondées sur le droit national, en fonction de l'évaluation des risques. Alors que les mesures se rapportant aux fonds propres visent essentiellement à accroître la résilience du système financier, les mesures se rapportant aux emprunteurs peuvent être particulièrement adaptées pour prévenir une accumulation de risques systémiques.
- (6) En 2016, le Comité européen du risque systémique (CERS) a conduit une évaluation, à l'échelle de l'Union, des vulnérabilités relatives au secteur immobilier résidentiel ⁽⁶⁾. Cette évaluation a permis au CERS d'identifier un certain nombre de vulnérabilités à moyen terme dans plusieurs pays comme étant des sources de risque systémique pour la stabilité financière, ce qui a donné lieu à l'émission d'alertes à destination de huit pays, parmi lesquels l'Autriche ⁽⁷⁾.
- (7) En 2016, les principales vulnérabilités du marché immobilier résidentiel identifiées en Autriche étaient la croissance robuste des prix de l'immobilier résidentiel et des prêts hypothécaires et le risque d'un nouvel assouplissement des critères d'octroi des prêts.
- (8) Depuis 2018, les autorités nationales autrichiennes utilisent des outils de communication pour assurer des critères prudents d'octroi de prêts, avec pour les appuyer, des activités de surveillance macroprudentielle renforcées. Dans son rapport de suivi sur les pays qui ont reçu des alertes en 2016 sur les vulnérabilités à moyen terme dans le secteur de l'immobilier résidentiel ⁽⁸⁾, le CERS a reconnu que les mesures adoptées par les autorités nationales autrichiennes pouvaient pallier efficacement les vulnérabilités pour la plupart apparues récemment. Le CERS a, toutefois, également noté que les autorités nationales autrichiennes avaient été dotées, en 2017, du pouvoir d'adopter des mesures légalement contraignantes se rapportant aux emprunteurs et qu'elles pouvaient les exercer si les vulnérabilités apparues récemment s'accéléraient.
- (9) Le CERS a récemment conclu une évaluation systématique et prospective, à l'échelle de l'espace économique européen (EEE), des vulnérabilités liées au secteur de l'immobilier résidentiel. Dans ce contexte, le CERS a relevé comme sources de risque systémique pour la stabilité financière, certaines vulnérabilités à moyen terme qui n'ont pas été suffisamment corrigées.
- (10) Le déclenchement de la pandémie de COVID-19 en 2020 et la crise associée n'ont pas entraîné une baisse cyclique des marchés immobiliers. Après une période de croissance progressive et dans le contexte de taux d'intérêt bas, l'augmentation du prix réel de l'immobilier et la croissance des prêts se sont plutôt accélérées dans plusieurs pays, dépassant largement le taux de croissance du revenu des ménages. Afin d'atténuer les effets de la pandémie et l'incertitude économique qui en a résulté, différentes mesures et politiques, comme des moratoires et des garanties de l'État, ont été mises en œuvre. Dans ce vaste contexte de politiques, les mesures macroprudentielles prévues antérieurement ont été temporairement assouplies ou reportées dans certains pays. L'amélioration de la situation économique actuellement observée permet un ajustement de la politique macroprudentielle dans les pays dans lesquels les vulnérabilités liées à l'immobilier résidentiel ont continué de s'accumuler.
- (11) S'agissant de l'Autriche, cette évaluation récente a révélé qu'après une période de croissance modérée, l'augmentation du prix réel de l'immobilier s'est accélérée dépassant le taux de croissance du revenu disponible réel. De plus, les prêts aux ménages ont augmenté de façon constante. L'évaluation du CERS a également montré que depuis septembre 2019, l'augmentation du prix réel de l'immobilier s'était accélérée au cours du premier trimestre 2021, dépassant le taux de croissance du revenu disponible réel au cours de la même période. Confirmant cette évolution,

⁽⁴⁾ 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, 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).

⁽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 modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 (JO L 176 du 27.6.2013, p. 1).

⁽⁶⁾ Voir «Vulnerabilities in the EU Residential Real Estate Sector» («Vulnérabilités du secteur immobilier résidentiel de l'Union européenne»), CERS, novembre 2016, disponible en anglais sur le site internet du CERS à l'adresse suivante: www.esrb.europa.eu.

⁽⁷⁾ Alerte CERS/2016/05 du Comité européen du risque systémique du 22 septembre 2016 concernant des vulnérabilités à moyen terme du secteur immobilier résidentiel en Autriche (JO C 31 du 31.1.2017, p. 43).

⁽⁸⁾ Voir « Follow-up report on countries that received ESRB warnings in 2016 on medium-term vulnerabilities in the residential real estate sector » (« rapport de suivi sur les pays qui ont reçu des alertes du CERS en 2016 sur les vulnérabilités à moyen terme dans le secteur de l'immobilier résidentiel », CERS, septembre 2019, disponible en anglais sur le site internet du CERS à l'adresse : www.esrb.europa.eu

selon les estimations de la Oesterreichische Nationalbank, la surévaluation des prix de l'immobilier a encore augmenté au cours du premier trimestre 2021. La croissance réelle des prêts aux ménages pour l'achat d'un bien immobilier a augmenté de façon constante depuis 2019. Une communication de juin 2021 du conseil autrichien de stabilité des marchés financiers ⁽⁹⁾ indiquait que les critères d'octroi de prêts concernant les prêts hypothécaires en termes de ratio prêt-valeur (*loan-to-value* - LTV) et de ratio charges d'emprunt-revenu (*debt service-to-income* - DSTI) ont récemment continué à augmenter par rapport à la moyenne sur cinq ans et que la part des prêts présentant des valeurs élevées pour ces ratios était importante.

- (12) L'actuel dosage des politiques est considéré comme partiellement approprié et partiellement suffisant pour remédier aux vulnérabilités croissantes. De plus, l'Autriche n'a pas eu recours à des mesures se rapportant aux fonds propres pour remédier aux vulnérabilités existantes et favoriser la stabilité financière. En outre, les vulnérabilités relevées dans le secteur de l'immobilier résidentiel en Autriche n'ont pas été pleinement prises en compte dans les pondérations du risque appliquées aux prêts hypothécaires, comme c'est l'usage pour les établissements de crédit utilisant l'approche fondée sur les notations internes (NI), pour le calcul des exigences de fonds propres.
- (13) À la lumière de ces récents développements, le CERS conclut que la mise en œuvre de mesures légalement contraignantes se rapportant aux emprunteurs augmenterait l'efficacité des mesures déjà en place pour remédier correctement aux vulnérabilités à moyen terme du secteur immobilier résidentiel en Autriche. Lorsque ces mesures contraignantes se rapportant aux emprunteurs sont jugées insuffisamment efficaces pour remédier aux vulnérabilités à moyen terme, il convient d'envisager de mettre en œuvre des mesures se rapportant aux fonds propres telles que les instruments visant à augmenter les pondérations du risque selon l'approche fondée sur les notations internes (NI) pour les expositions au secteur immobilier résidentiel, le coussin pour le risque systémique sectoriel ou le coussin de fonds propres contracyclique. Ces mesures augmenteraient la résilience du secteur bancaire en Autriche face aux risques qui pourraient s'être accumulés comme la surévaluation générale du prix de l'immobilier et, dans une certaine mesure, le relâchement des critères d'octroi de prêts hypothécaires accordés ces dernières années,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE RECOMMANDATION :

SECTION 1

RECOMMANDATIONS

Recommandation A — Mise en œuvre de mesures légalement contraignantes se rapportant aux emprunteurs

Il est recommandé aux autorités concernées de mettre en œuvre des mesures légalement contraignantes se rapportant aux emprunteurs en vue d'atténuer les vulnérabilités du secteur de l'immobilier résidentiel en Autriche qui constituent une source de risque pour la stabilité financière.

Recommandation B — Mise en œuvre ou durcissement de mesures se rapportant aux fonds propres

Il est recommandé aux autorités concernées de mettre en œuvre ou de durcir les mesures se rapportant aux fonds propres afin de garantir la résilience des établissements de crédit agréés en Autriche, en complément des mesures se rapportant aux emprunteurs, afin d'atténuer les vulnérabilités du secteur de l'immobilier résidentiel en Autriche qui constituent une source de risque pour la stabilité financière lorsque ces mesures se rapportant aux emprunteurs seraient jugées insuffisamment efficaces pour remédier aux vulnérabilités à moyen terme.

SECTION 2

MISE EN ŒUVRE

1. Définitions

1. Aux fins de la présente recommandation, on entend par :

- a) « autorités concernées », les autorités chargées de mettre en œuvre des mesures légalement contraignantes se rapportant aux emprunteurs ou aux fonds propres en Autriche;

⁽⁹⁾ Communiqué de presse de la 28^e réunion du conseil autrichien de stabilité des marchés financiers (FMSG), disponible sur le site internet du FMSG à l'adresse : <https://www.fmsg.at/en/publications/press-releases/2021/28th-meeting.html>.

- b) « mesures se rapportant aux emprunteurs », les mesures macroprudentielles visant les emprunteurs, y compris les seuils appliqués aux ratios LTV, endettement-revenu (*debt-to-income* - DTI), et DSTI, à l'échéance et aux exigences d'amortissement ;
- c) « ratio prêt-valeur » (ratio LTV), le rapport entre la somme de tous les prêts ou tranches de prêts garantis par l'emprunteur concernant un bien immobilier au moment du montage du prêt et la valeur du bien au moment du montage du prêt ;
- d) « ratio endettement-revenu » (ratio DTI), le rapport entre l'endettement total de l'emprunteur au moment du montage du prêt et le revenu annuel total disponible de l'emprunteur à ce même moment ;
- e) « ratio charges d'emprunt-revenu » (ratio DSTI): le rapport entre les charges d'emprunt annuelles totales et le revenu annuel total disponible de l'emprunteur au moment du montage du prêt ;
- f) « charges d'emprunt », le total des intérêts et des remboursements de capital relatifs à l'endettement total d'un emprunteur sur une période donnée ;
- g) « échéance », la durée du contrat de prêt immobilier résidentiel exprimée en années au moment du montage du prêt ;
- h) « exigences d'amortissement », les mesures relatives au calendrier de remboursement du prêt ;
- i) « mesures se rapportant aux fonds propres », toute exigence de fonds propres imposée à un établissement de crédit pour empêcher ou atténuer le risque systémique comme défini à l'article 2, point c) du règlement (UE) n° 1092/2010, et conformément aux articles 124, 164 ou 458 du règlement (UE) n° 575/2013 ou au titre VII, chapitre 4, de la directive (UE) 2013/36, telle que le coussin de fonds propres contracyclique ou le coussin pour risque systémique sectoriel ;
- j) « établissement de crédit », un établissement de crédit au sens de l'article 4, paragraphe 1, point 1), du règlement (UE) n° 575/2013 ;

2. Critères de mise en œuvre

1. La mise en œuvre de la présente recommandation satisfait aux critères suivants :

- a) il convient de tenir dûment compte du principe de proportionnalité, en considérant l'objectif et le contenu de la recommandation A et de la recommandation B ;
- b) lors de la mise en œuvre des mesures légalement contraignantes se rapportant aux emprunteurs ou aux fonds propres, il convient que leur calibrage et mise en œuvre progressive tiennent compte de la position de l'Autriche dans les cycles économique et financier, ainsi que de toute incidence potentielle concernant les coûts et bénéfices associés ;
- c) les critères particuliers de conformité à la présente recommandation figurent à l'annexe.

2. Les destinataires sont invités à communiquer au Parlement européen, au Conseil, à la Commission et au CERS les mesures prises pour faire suite à la présente recommandation ou à fournir une justification adéquate en cas d'inaction. Les rapports doivent, pour le moins, contenir :

- a) des informations sur le contenu et le calendrier des mesures prises ;
- b) une évaluation des vulnérabilités liées à l'endettement des ménages et aux critères d'octroi de prêt pour les nouveaux crédits hypothécaires, y compris la répartition de nouveaux crédits hypothécaires en fonction de leur ratio LTV, DTI et DSTI, de leur échéance et de leur profil d'amortissement, les ratios pertinents étant calculés conformément à l'annexe IV de la recommandation CERS/2016/14 du Comité européen du risque systémique⁽¹⁰⁾, ainsi qu'une évaluation du fonctionnement des mesures prises du point de vue des objectifs de la présente recommandation ;
- c) une justification détaillée de toute inaction ou de tout écart par rapport à la présente recommandation, y compris les éventuels retards.

⁽¹⁰⁾ Recommandation CERS/2016/14 du Comité européen du risque systémique du 31 octobre 2016 visant à combler les lacunes de données immobilières (JO C 31 du 31.1.2017, p. 1).

3. Calendrier du suivi

Conformément à l'article 17, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1092/2010, les destinataires doivent communiquer au Parlement européen, au Conseil, à la Commission et au CERS les mesures prises pour faire suite à la présente recommandation ou fournir une justification adéquate en cas d'inaction. Les destinataires sont tenus de présenter cette communication conformément au calendrier suivant :

1. *Recommandation A*

- a) Au plus tard le 30 juin 2023 et le 30 juin 2025, les destinataires de la recommandation A sont invités à remettre au Parlement européen, au Conseil, à la Commission et au CERS un rapport sur l'action menée concernant la mise en œuvre des mesures légalement contraignantes se rapportant aux emprunteurs. Lorsque plusieurs autorités sont chargées de prendre des mesures pour remédier aux vulnérabilités identifiées, il convient de remettre un rapport commun.

2. *Recommandation B*

Au plus tard le 30 juin 2023 et le 30 juin 2025, les destinataires de la recommandation B sont invités à remettre au Parlement européen, au Conseil, à la Commission et au CERS un rapport sur l'action menée concernant la mise en œuvre des mesures se rapportant aux fonds propres. Lorsque plusieurs autorités sont chargées de prendre des mesures pour remédier aux vulnérabilités identifiées, il convient de remettre un rapport commun.

4. Suivi et évaluation

1. Le secrétariat du CERS :

- a) prête assistance aux destinataires, en assurant la coordination des rapports, en fournissant les modèles adéquats et en donnant, le cas échéant, des précisions sur la procédure et le calendrier du suivi ;
- b) vérifie le suivi effectué par les destinataires, leur prête assistance sur demande, et soumet les rapports de suivi au conseil général.

2. Le conseil général évalue les mesures et les justifications communiquées par les destinataires, et, le cas échéant, peut décider que la présente recommandation n'a pas été suivie et qu'un destinataire n'a pas donné de justification adéquate de son inaction.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le jeudi 2 décembre 2021.

*Le chef du secrétariat du CERS,
au nom du conseil général du CERS,
Francesco MAZZAFERRO*

ANNEXE

SPÉCIFICATION DES CRITÈRES DE CONFORMITÉ APPLICABLES À LA RECOMMANDATION**Recommandation A — Mise en œuvre de mesures légalement contraignantes se rapportant aux emprunteurs**

Les critères de conformité suivants sont applicables à la recommandation A :

1. Lors de la mise en œuvre des mesures légalement contraignantes se rapportant aux emprunteurs, il convient que les destinataires visent à empêcher la formation ou l'accroissement d'une part significative :
 - a) de nouveaux prêts hypothécaires garantis par des biens immobiliers résidentiels, qui pourrait engendrer des pertes de crédit en cas de défaut coïncidant avec une baisse des prix de l'immobilier ;
 - b) d'emprunteurs qui s'engagent dans de nouveaux prêts hypothécaires dont ils risquent de ne pas pouvoir assurer régulièrement le remboursement ou la charge sans réduire de façon significative leur consommation à la suite d'un revirement de la situation économique ou financière, d'une augmentation des charges d'emprunt ou d'une évolution négative du marché de l'immobilier résidentiel.
2. Il convient que les destinataires utilisent une ou plusieurs mesures légalement contraignantes se rapportant aux emprunteurs pour assurer l'efficacité des mesures existantes et pour minimiser toute possibilité de les contourner ou d'avoir des conséquences non souhaitées susceptibles de réduire leur efficacité et éventuellement de créer des risques dans d'autres domaines, en particulier en veillant à ce que les mesures légalement contraignantes se rapportant aux emprunteurs soient applicables à des prêts garantis accordés à tous types d'emprunteurs et par tous types de prêteurs.
3. Avant la mise en œuvre de mesures légalement contraignantes se rapportant aux emprunteurs, il convient de mener une évaluation de la position de l'Autriche dans les cycles économique et financier afin de déterminer le calibrage et l'introduction progressive appropriés de ces mesures.
4. Avant de mettre en œuvre des mesures légalement contraignantes se rapportant aux emprunteurs et afin de déterminer le calibrage et l'introduction progressive appropriés de ces mesures, il convient que les destinataires tiennent compte du choix et du calibrage des mesures se rapportant aux emprunteurs déjà en place de façon à obtenir une plus grande efficacité dans l'atténuation des vulnérabilités identifiées en Autriche.
5. Après la mise en œuvre des mesures légalement contraignantes se rapportant aux emprunteurs, il peut s'avérer nécessaire de les rendre plus restrictives ou de mettre en œuvre des mesures macroprudentielles supplémentaires pour pallier les vulnérabilités identifiées en Autriche. Cela dépendra du choix desdites mesures adoptées, de leur calibrage initial et des résultats de l'évaluation des vulnérabilités.
6. Lors de la mise en œuvre ou du calibrage des mesures légalement contraignantes se rapportant aux emprunteurs, il convient que les destinataires prennent en compte l'ensemble des prêts à rembourser par les ménages sur leur revenu, indépendamment de la forme des prêts, c'est-à-dire en considérant les prêts aux sociétés de logements comme étant des prêts aux ménages.

Recommandation B — Mise en œuvre ou durcissement des mesures se rapportant aux fonds propres

Les critères de conformité suivants sont applicables à la recommandation B.

1. Lors de la mise en œuvre de mesures supplémentaires ou d'un durcissement des mesures existantes se rapportant aux fonds propres, il convient que les destinataires visent à assurer la résilience des établissements de crédit agréés en Autriche face à une concrétisation possible du risque systémique lié à l'immobilier résidentiel qui pourrait causer des pertes de crédit directes et indirectes ayant pour origine les prêts hypothécaires ou résultant d'une contraction de la consommation des ménages ayant souscrit des prêts immobiliers.
2. Avant de mettre en œuvre des mesures supplémentaires ou de durcir les mesures existantes se rapportant aux fonds propres, il convient de mener une évaluation de la position de l'Autriche dans les cycles économique et financier et de vérifier si les mesures légalement contraignantes se rapportant aux emprunteurs sont suffisantes, telles que mises en œuvre conformément à la recommandation A, pour remédier aux vulnérabilités à moyen terme afin de déterminer s'il serait approprié de mettre en œuvre ou de durcir les mesures se rapportant aux fonds propres.
3. Après la mise en œuvre de mesures supplémentaires se rapportant aux fonds propres, ou après le durcissement des mesures existantes, il peut s'avérer nécessaire de resserrer encore ces mesures ou de prendre des mesures macroprudentielles supplémentaires pour remédier aux vulnérabilités identifiées en Autriche. Ceci dépendra du choix des mesures se rapportant aux fonds propres mises en œuvre, du calibrage initial des mesures mises en œuvre et des résultats de l'évaluation des vulnérabilités.