



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

LES MARCHÉS DE L'HABITATION DU CANADA : AVANTAGES, OBSTACLES ET ÉQUILIBRE

Rapport du Comité permanent des finances

**Le président
L'hon. Wayne Easter**

AVRIL 2017

42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

LES MARCHÉS DE L'HABITATION DU CANADA : AVANTAGES, OBSTACLES ET ÉQUILIBRE

Rapport du Comité permanent des finances

**Le président
L'hon. Wayne Easter**

AVRIL 2017

42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

PRÉSIDENT

L'hon. Wayne Easter

VICE-PRÉSIDENTS

Ron Liepert

Pierre-Luc Dusseault

MEMBRES

Dan Albas

Jennifer O'Connell

Gérard Deltell

Robert-Falcon Ouellet

Greg Fergus

Francesco Sorbara

Raj Grewal

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Ziad Aboultaif

Kamal Khera

Dean Allison

Phil McColeman

L'hon. Larry Bagnell

Michael V. McLeod

Chris Bittle

Randeep Sarai

Alexandre Boulerice

Ruby Sahota

Marjolaine Boutin-Sweet

Ramesh Sangha

Guy Caron

L'hon. Ginette Petitpas Taylor

Julie Dabrusin

Nick Whalen

Pat Kelly

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Suzie Cadieux

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Dylan Gowans, analyste

Florian Richard, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

a l'honneur de présenter son

QUINZIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié le marché immobilier et l'accèsion à la propriété au Canada et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE UN : INTRODUCTION.....	1
A. Témoins et contexte du Comité	1
B. Conseillers et décideurs fédéraux	2
CHAPITRE DEUX : AVANTAGES D'UN MARCHÉ DE L'HABITATION ÉQUILIBRÉ	5
A. Avantages économiques potentiels	5
1. Contexte	5
2. Observations des témoins	6
B. Avantages sociaux potentiels	8
1. Contexte	8
2. Observations des témoins	8
CHAPITRE TROIS : OBSTACLES À UN MARCHÉ DE L'HABITATION ÉQUILIBRÉ...	11
A. Accès à des logements abordables.....	11
1. Contexte	11
2. Observations et propositions des témoins	15
3. Recommandations du Comité	22
B. Dette hypothécaire et non hypothécaire des ménages.....	22
1. Contexte	22
2. Observations et propositions des témoins	23
CHAPITRE QUATRE : ÉQUILIBRER LES MARCHÉS DE L'HABITATION DU CANADA	28
A. Disponibilité des données.....	28
1. Contexte	28
2. Observations et propositions des témoins	28
3. Recommandation du Comité	29
B. Changements du 3 octobre 2016 apportés aux règles hypothécaires.....	30
1. Contexte	30
2. Observations et propositions des témoins	31
a. Généralités	32
b. Nouvelle simulation de crise	33
c. Refinancement hypothécaire	36

d. Assurance hypothécaire	37
e. Répercussions sur les marchés de l'habitation, la concurrence, l'accès à un logement abordable et les premiers acheteurs.....	39
f. Consultation	46
g. Politiques régionales sur l'habitation	47
3. Recommandations du Comité	49
C. Changements du 1 ^{er} janvier 2017 aux exigences de capital	49
1. Contexte	49
2. Observations et propositions des témoins	50
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	53
ANNEXE A : CHANGEMENTS RÉCENTS AU FINANCEMENT DU LOGEMENT	55
ANNEXE B : LISTE DES TÉMOINS.....	57
ANNEXE C : LISTE DES MÉMOIRES	61
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	63
OPINION DISSIDENTE DU PARTI CONSERVATEUR DU CANADA	65

CHAPITRE UN : INTRODUCTION

Le 14 juin 2016, le Comité permanent des finances de la Chambre des communes a adopté la motion suivante :

Que le Comité permanent des finances entreprenne une étude exhaustive sur des questions relatives au marché immobilier résidentiel au Canada;

Que l'étude se concentre sur l'incidence du marché immobilier sur le système financier du Canada et sur les défis liés à l'accès à la propriété résidentielle;

Que le Comité présente ses constatations et ses recommandations avant la fin de février 2017.

A. Témoins et contexte du Comité

En dépit de la date limite indiquée dans la motion, le Comité a commencé son étude en janvier 2017. Du 30 janvier au 22 février 2017, il a entendu des témoins représentant des entités fédérales, des courtiers et des assureurs hypothécaires, des institutions financières et diverses associations commerciales, ainsi qu'un propriétaire, un premier acheteur éventuel, un économiste et une société d'habitation à but non lucratif. Des témoins ont comparu devant le Comité sans présenter de mémoire, d'autres y ont comparu et présenté un mémoire, et d'autres encore ont présenté un mémoire sans comparaître¹.

Pendant l'étude, le Comité a toujours été conscient que le Canada ne dispose pas d'un seul marché de l'habitation, mais plutôt de plusieurs marchés répartis dans toutes les régions du pays. Pour les économistes, l'examen de l'équilibre dans un marché de l'habitation régional est semblable à celui de l'équilibre dans tout marché : il s'agit d'étudier le lien entre l'offre et la demande. Tout en acceptant l'idée générale d'équilibre, le Comité – soit les législateurs représentant les citoyens du pays – interprète l'idée de l'équilibre dans le marché canadien de l'habitation dans un sens plus large : un marché de l'habitation équilibré donne accès à un logement abordable au plus grand nombre de Canadiens, tout en assurant la stabilité des marchés de l'habitation et du système financier du pays, et en protégeant les emprunteurs, les prêteurs et les contribuables.

Le reste du présent chapitre met les points de vue des témoins en contexte en traitant de quatre entités fédérales qui participent à l'établissement des politiques et des règlements sur les marchés de l'hypothèque et du logement du Canada, à leur surveillance ou à la formulation de conseils à leur égard. Le deuxième chapitre aborde la question des avantages d'un marché de l'habitation équilibré, tandis que le troisième chapitre se penche sur certains obstacles à un tel marché. Enfin, le quatrième chapitre fait

1 Comme il est indiqué à l'annexe A, 14 témoins ont présenté un mémoire sans comparaître devant le Comité, 9 ont présenté un mémoire et comparu devant le Comité, et 15 ont comparu sans présenter de mémoire.

état de quelques mesures actuellement en place ou envisagées qui visent à équilibrer les marchés de l'habitation au Canada.

B. Conseillers et décideurs fédéraux

D'une façon générale, on considère que la Société canadienne d'hypothèques et de logement joue un rôle de premier ordre dans la surveillance des marchés de l'hypothèque et du logement au Canada. Cette société d'État fédérale établie en 1946 sous le régime de la *Loi nationale sur l'habitation*² a pour objet « de favoriser l'accès à une diversité de logements abordables, d'encourager l'accessibilité à des sources de financement ainsi que la concurrence et l'efficacité dans ce domaine, d'assurer la disponibilité de fonds suffisants à faible coût et de contribuer à l'essor du secteur de l'habitation au sein de l'économie nationale ». Elle recourt à plusieurs mesures pour atteindre les objectifs fixés par la *Loi*, notamment les prêts et les subventions, et pour faciliter la construction et l'exploitation de logements abordables et sociaux, ainsi que pour fournir l'assurance hypothécaire aux acheteurs.

La Société joue aussi un rôle dans le logement des Premières Nations et le logement social. En ce qui concerne le logement des Premières Nations, elle travaille avec Affaires autochtones et du Nord Canada à régler les problèmes de logement. En particulier, elle apporte de l'aide à la construction de nouveaux logements locatifs et à la rénovation des logements existants, et elle investit dans la formation et d'autres ressources en vue d'aider les collectivités des Premières Nations à atteindre leurs objectifs en matière d'habitation. En ce qui concerne le logement social, elle collabore avec Emploi et Développement social Canada en vue de financer des initiatives de logement social et de lutter contre l'itinérance.

La Société canadienne d'hypothèques et de logement travaille aussi avec d'autres entités fédérales. Par exemple, de concert avec la Banque du Canada et le Bureau du surintendant des institutions financières, elle conseille le ministre des Finances sur les marchés de l'hypothèque et du logement au Canada.

De plus, le ministre des Finances joue aussi un rôle dans les marchés de l'hypothèque et du logement au Canada. Par exemple, au titre de la *Loi sur la protection de l'assurance hypothécaire résidentielle*³, le gouverneur en conseil et le ministre des Finances peuvent prendre des règlements sur les hypothèques. Le *Règlement sur la protection de l'assurance hypothécaire résidentielle*⁴ porte sur les prêteurs et les assureurs hypothécaires, tandis que le *Règlement sur les prêts hypothécaires admissibles*⁵ traite des hypothèques. Entre autres choses, ce dernier *Règlement* établit la mise de fonds minimum pour une propriété, la période maximale d'amortissement d'un prêt hypothécaire, les types de prêt hypothécaires devant être assurés et le coefficient

2 [Loi nationale sur l'habitation](#), L.R.C. (1985), ch. N-11.

3 [Loi sur la protection de l'assurance hypothécaire résidentielle](#), L.C. 2011, ch. 15, art. 20.

4 [Règlement sur la protection de l'assurance hypothécaire résidentielle](#), DORS/2012-231.

5 [Règlement sur les prêts hypothécaires admissibles](#), DORS/2012-281.

d'amortissement brut et total de la dette⁶ d'un emprunteur après qu'il a contracté un prêt hypothécaire.

En outre, le gouverneur en conseil et le ministre des Finances peuvent prendre des règlements au titre de la *Loi nationale de l'habitation*. Le *Règlement sur les prêts à l'habitation assurables*⁷ prévoit les types de prêts admissibles à l'assurance hypothécaire. Comme il est décrit au chapitre 4, le 3 octobre 2016, le ministre des Finances a annoncé des changements au *Règlement sur les prêts hypothécaires admissibles* et au *Règlement sur les prêts à l'habitation assurables*; ces changements ont eu des répercussions sur l'admissibilité à l'assurance hypothécaire et à certains types de prêts hypothécaires⁸.

De son côté, le Bureau du surintendant des institutions financières supervise les prêteurs et les assureurs sous réglementation fédérale, et les lignes directrices et les règlements qu'il établit pour eux peuvent influencer sur la disponibilité et le coût des prêts hypothécaires. Par exemple, en novembre 2014, le Bureau a publié les lignes directrices B-20⁹ et B-21¹⁰, qui établissent les pratiques exemplaires pour la souscription de prêts hypothécaires et la souscription d'assurances hypothécaires respectivement. Il a aussi publié, en janvier 2015, les *Normes de capital provisoires des sociétés d'assurance hypothécaire*¹¹, qui établissent le niveau de capital que les assureurs hypothécaires doivent détenir; ce niveau dépend des caractéristiques des prêts hypothécaires qu'ils détiennent dans leur portefeuille. En décembre 2016, le Bureau du surintendant des institutions financières a publié les *Exigences de capital des sociétés d'assurance hypothécaire fédérales*, qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2017¹². Ces exigences augmentent notamment le montant du capital qu'il faut posséder pour contracter une hypothèque dans une région où le prix des propriétés est supérieur à un seuil donné déterminé en fonction du revenu régional. Ces changements aux exigences de capital peuvent influencer sur le coût de l'assurance hypothécaire.

6 Selon le *Règlement sur les prêts hypothécaires admissibles*, le « coefficient d'amortissement brut de la dette » représente le montant total des paiements annuels du principal et des intérêts liés à la dette hypothécaire d'un ménage en pourcentage de son revenu brut annuel, ou le pourcentage du revenu du ménage devant être consacré à la dette hypothécaire. Le « coefficient d'amortissement total de la dette » représente quant à lui le montant total des paiements annuels du principal et des intérêts liés à la dette hypothécaire et non hypothécaire d'un ménage en pourcentage de son revenu brut annuel, ou le pourcentage du revenu du ménage devant être consacré à sa dette hypothécaire et non hypothécaire.

7 [Règlement sur les prêts à l'habitation assurables](#), DORS/2012-282.

8 Ministère des Finances, « [Le ministre Morneau annonce des mesures préventives pour le maintien d'un marché du logement solide, concurrentiel et stable](#) », *Nouvelles*, 3 octobre 2016.

9 Bureau du surintendant des institutions financières, [Pratiques et procédures de souscription de prêts hypothécaires résidentiels](#), Ligne directrice n° B-20, novembre 2014.

10 Bureau du surintendant des institutions financières, [Pratiques et procédures de souscription d'assurance hypothécaire résidentielle](#), Ligne directrice n° B-21, novembre 2014.

11 Bureau du surintendant des institutions financières, [Normes de capital provisoires des sociétés d'assurance hypothécaire](#), 1^{er} janvier 2015.

12 Bureau du surintendant des institutions financières, [Exigences de capital des sociétés d'assurance hypothécaire fédérales](#), 15 décembre 2016.

Enfin, la Banque du Canada joue principalement un rôle consultatif à l'égard des marchés de l'hypothèque et du logement au Canada. Elle publie deux fois par année la *Revue du système financier*. Sa revue de décembre 2016 faisait état de deux vulnérabilités clés pour le système financier du Canada, soit le niveau élevé de l'endettement des ménages, qui inclut les dettes hypothécaires et non-hypothécaires, et les déséquilibres dans les marchés de l'habitation du Canada¹³.

13 Banque du Canada, [Revue du système financier](#), décembre 2016.

CHAPITRE DEUX : AVANTAGES D'UN MARCHÉ DE L'HABITATION ÉQUILIBRÉ

Comme il est mentionné au chapitre 1, le Comité est d'avis qu'un marché de l'habitation équilibré est un marché qui donne accès à un logement abordable au plus grand nombre de Canadiens et qui, idéalement, comporte des avantages sociaux et économiques. En outre, pour que le plus grand nombre de Canadiens possible aient un logement, il faut probablement que le secteur de l'habitation soit en mesure d'accueillir la construction de nouvelles propriétés et la rénovation des propriétés existantes, ce qui peut entraîner des avantages économiques supplémentaires. Les témoins du Comité ont discuté de la vaste gamme des avantages économiques et sociaux potentiels du secteur de l'habitation et de l'accès à la propriété.

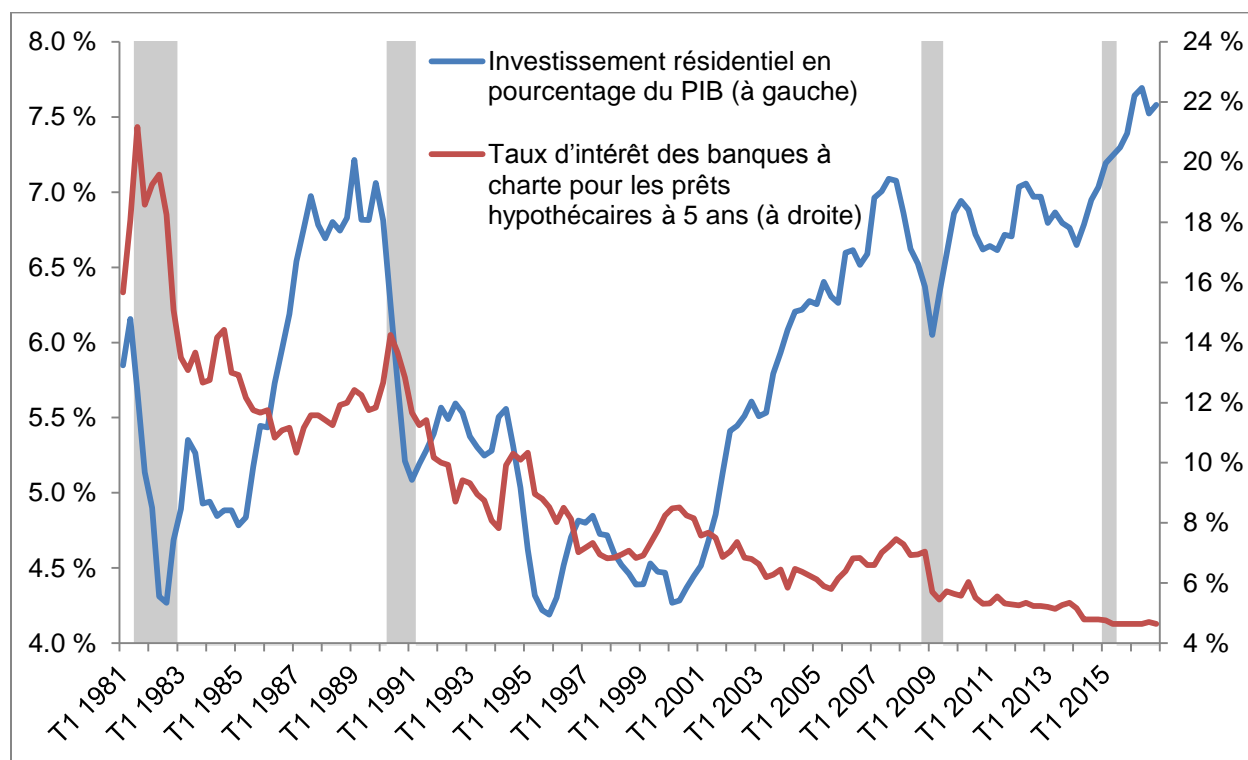
A. Avantages économiques potentiels

1. Contexte

Le secteur canadien de l'habitation influe grandement sur l'économie du pays. Par exemple, la figure 1 montre la contribution de l'investissement résidentiel¹⁴ au produit intérieur brut (PIB) du Canada de 1981 à 2016.

¹⁴ Selon Statistique Canada, l'« investissement résidentiel » se compose de l'investissement en construction résidentielle neuve, de l'investissement en rénovation et des coûts d'acquisition, notamment les taxes de vente, les frais de développement de terrain et les services, ainsi que les frais d'étude de dossier pour les besoins de l'assurance hypothécaire et la prime s'y rattachant.

Figure 1 – Investissement résidentiel en pourcentage du produit intérieur brut et taux d'intérêts hypothécaires sur cinq ans des banques à charte, Canada, du premier trimestre de 1981 au quatrième trimestre de 2016



Nota : « T1 » est le premier trimestre.

L'« investissement résidentiel » se compose de l'investissement en construction résidentielle neuve, de l'investissement en rénovation et des coûts d'acquisition, notamment les taxes de vente, les frais de développement de terrain et les services, ainsi que les frais d'étude de dossier pour les besoins de l'assurance hypothécaire et la prime s'y rattachant.

Les zones grisées représentent des récessions.

Source : Statistique Canada, « [Tableau 380-0064 : Produit intérieur brut, en termes de dépenses, trimestriel](#) », CANSIM (base de données) et Statistique Canada, « [Tableau 176-0043 : Statistiques du marché financier, au dernier mercredi sauf indication contraire, Banque du Canada, mensuel](#) », CANSIM (base de données).

2. Observations des témoins

Mettant l'accent sur le PIB, l'emploi et les revenus du gouvernement, les témoins ont formulé des observations à l'intention du Comité sur les avantages économiques potentiels du secteur canadien de l'habitation.

En ce qui concerne les retombées du secteur de l'habitation sur le PIB du pays, l'[Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec](#) a mentionné que les activités de construction, de rénovation, de réparation et d'entretien ont contribué pour 133 milliards de dollars à l'économie canadienne en 2015, ou 6,7 % du PIB; [elle](#) a aussi fait observer que ces chiffres s'élevaient à 26 milliards de dollars pour le

Québec, ou 8 % du PIB de la province. Le [Mortgage Centre](#), les [Architectes hypothécaires](#) et les [Centres hypothécaires Dominion](#) ont indiqué que le secteur canadien des services immobiliers et des services de location et de location à bail a représenté 14 % du PIB du pays en 2015. Selon le [Verico Groupe Conseil Hypothèque](#), le secteur canadien de l'habitation est le secteur qui contribue le plus au PIB de sept provinces, tandis que selon la [Société canadienne d'hypothèques et de logement](#), le secteur a atteint un sommet inégalé – en pourcentage du PIB – une situation qu'elle juge possiblement problématique pour l'avenir. L'[Association canadienne des constructeurs d'habitations](#) a quant à elle souligné que le million d'employés du secteur de la construction résidentielle au Canada gagnent plus de 58 milliards de dollars en salaires annuellement et que le secteur génère plus de 128 milliards de dollars en activité économique chaque année.

Plusieurs témoins ont constaté qu'en plus de ses principales retombées sur l'activité économique, le secteur canadien de l'habitation a d'importantes retombées secondaires. Par exemple, l'[Association canadienne de l'immeuble](#) a fait savoir qu'en 2016, chaque vente de maison a généré des retombées économiques de 52 000 \$, ce qui correspond à un emploi par tranche de trois transactions de ventes résidentielles. La même année, les ventes et les achats de maisons par l'entremise d'un courtier Service interagences¹⁵ ont entraîné des retombées économiques d'environ 28 milliards de dollars et créé plus de 198 000 emplois. L'[Association](#) s'attend à ce que ces chiffres passent à 28,4 milliards de dollars en retombées économiques et à 196 900 emplois respectivement en 2017.

Un certain nombre de témoins ont fait observer que le secteur canadien de l'habitation contribue aux recettes fiscales et aux autres revenus des gouvernements. Par exemple, selon l'[Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec](#), les revenus découlant de la construction et de la vente d'une maison évaluée à 270 000 \$ au Québec s'élèvent à 50 683 \$ pour le gouvernement du Québec et à 16 285 \$ pour le gouvernement du Canada. Elle estime aussi que les revenus de taxe et de parafiscalité associés à des travaux de rénovation de 25 000 \$ effectués au Québec s'élèvent à 7 605 \$ pour le gouvernement du Québec et à 2 883 \$ pour le gouvernement du Canada.

Les témoins ont aussi fait observer que le secteur canadien de l'habitation est en plein essor dans certaines provinces. Le [Mouvement Desjardins](#) a révélé que le nombre de mises en chantier est passé de 70 200 unités en 2015 à 75 000 unités en 2016 en Ontario, tandis que la vente de propriétés existantes a augmenté de 9,4 % pendant la même période. Il a constaté que l'augmentation de l'activité du secteur de l'habitation au Québec était relativement moins élevée que dans la province voisine, le nombre de mises en chantier étant passé de 37 900 unités en 2015 à 38 900 unités en 2016, et la vente de propriétés existantes ayant augmenté de 5,5 % pendant cette période. De son côté, l'[Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec](#) a indiqué que le nombre annuel de mises en chantier avait atteint un sommet en 2004, puis avait

15 Le Service interagences est un système qui contient des informations détaillées conçu pour trouver des propriétés qui répondent aux exigences des acheteurs.

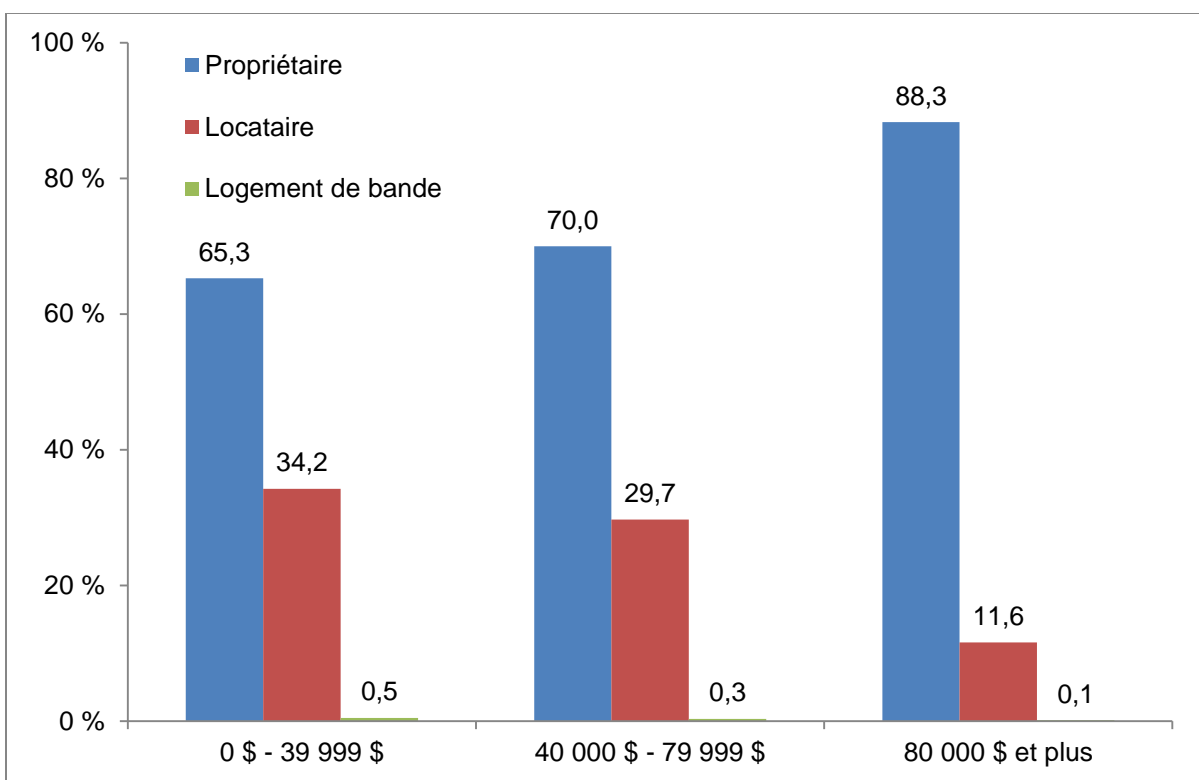
diminué de 33 % depuis. En conséquence, il se construit environ 1 800 logements de moins au Québec d'une année à l'autre.

B. Avantages sociaux potentiels

1. Contexte

Au Canada, les ménages peuvent posséder leur logement, le louer ou vivre dans un logement de bande, c'est-à-dire en réserve. Comme le montre la figure 2, en 2011, les ménages à revenu élevé avaient plus de chance de posséder leur logement que de le louer ou de vivre dans une réserve.

Figure 2 – Pourcentage du mode d'occupation selon le revenu total du ménage, Canada, 2011



Source : Statistique Canada, Enquête nationale auprès des ménages de 2011, numéro de catalogue [99-014-X2011028](#).

2. Observations des témoins

Les témoins ont confié au Comité que l'accès à un logement ou à la propriété comporte plusieurs avantages sociaux potentiels, notamment en matière d'avoir net, de santé, de bien-être familial et de réussite scolaire.

Plusieurs témoins ont insisté sur la contribution positive de l'accès à la propriété sur l'avoir net d'un ménage. Par exemple, pour la [secrétaire parlementaire du ministre des](#)

[Finances](#), investir dans une maison est la plus grande décision financière que les Canadiens prendront au cours de leur vie, et, tout comme l'[Association canadienne des constructeurs d'habitations](#), a dit que les Canadiens associent l'accès à la propriété au mode de vie de la classe moyenne. L'[Association des courtiers hypothécaires du Canada](#), [Professionnels hypothécaires du Canada](#) et la [Fédération des chambres immobilières du Québec](#) ont fait valoir que l'accès à la propriété se compare à une forme d'épargne forcée et que, parce que la valeur des propriétés augmente de façon générale, l'avoir net des propriétaires a tendance à être supérieur à celui des locataires. D'ailleurs, selon l'[Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec](#), les propriétaires détiennent un avoir net médian de 464 500 \$, par rapport à 18 000 \$ pour les locataires. La [Société canadienne d'hypothèques et de logement](#), le [Mortgage Centre](#), les [Architectes hypothécaires](#) et les [Centres hypothécaires Dominion](#) ont fait savoir que grâce à leur avoir net élevé, les propriétaires jouissent d'une plus grande sécurité financière à la retraite, l'[Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec](#) soutenant même que les propriétaires retraités détiennent des avantages financiers équivalant à 10 à 15 % de leur revenu.

Selon le [Mortgage Centre](#), les [Architectes hypothécaires](#), les [Centres hypothécaires Dominion](#) et la [Société canadienne d'hypothèques et de logement](#), le taux d'accès à la propriété s'élève actuellement à 69 % au Canada, l'[Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec](#) et la [Fédération des chambres immobilières du Québec](#) faisant observer que ce taux atteint 61 % au Québec. Citant les résultats d'un sondage qu'elle a mené, l'[Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec](#) a révélé que près de 90 % des répondants âgés de 19 à 39 ans souhaitent acheter une première propriété au cours des prochaines années.

L'[Association canadienne de l'immeuble](#) était d'avis que la propriété aide à stabiliser les quartiers et les collectivités et permet aux citoyens d'avoir une plus grande maîtrise sur leur milieu de vie et d'exercer plus de responsabilités à son égard.

Des témoins ont affirmé que si l'accès à la propriété est bénéfique, le logement, de façon plus générale, comporte aussi des avantages. Selon l'[Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine](#), c'est l'accès à un logement – peu importe si on en est propriétaire ou locataire – qui compte. [Cette dernière](#) a laissé entendre qu'un tel accès est une condition préalable à la santé, au bien-être de la famille et à la réussite scolaire. De la même façon, la [Société canadienne d'hypothèques et de logement](#) croit que l'amélioration des conditions de logement, qui ne dépendent pas de l'accès à la propriété, est liée à l'amélioration de la santé et de la réussite scolaire des enfants et des adultes.

CHAPITRE TROIS : OBSTACLES À UN MARCHÉ DE L'HABITATION ÉQUILIBRÉ

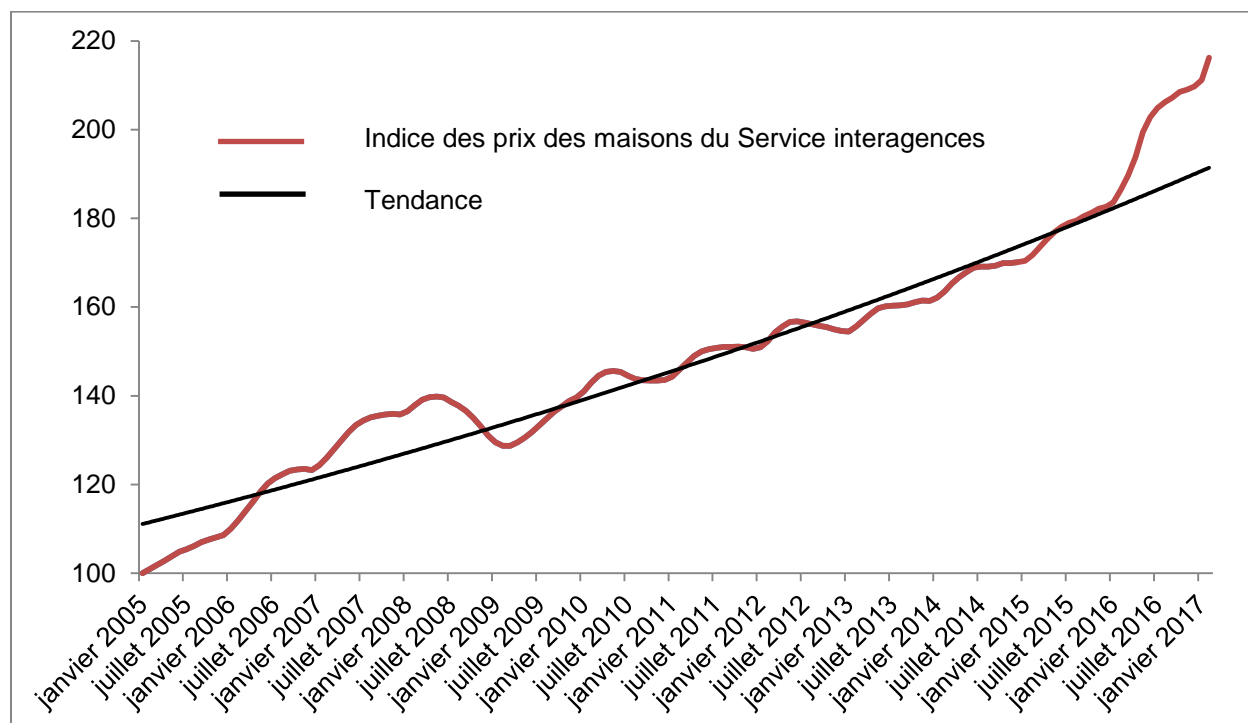
Comme il l'a été mentionné aux chapitres 1 et 2, le Comité croit qu'un marché de l'habitation équilibré repose notamment sur l'accès du plus grand nombre de Canadiens à un logement abordable. Des obstacles, dont certains facteurs socioéconomiques, et peut-être les règles hypothécaires qui seront discutées dans le chapitre 4, pourraient entraver cet accès. Comme nous l'avons souligné au chapitre 1, le Comité estime qu'un marché de l'habitation équilibré repose également sur la stabilité, y compris celle du marché financier canadien. Dans un tel contexte, l'endettement des ménages canadiens pourrait être inquiétant. Les témoins ont parlé des obstacles à l'accès à des logements abordables, en particulier dans certains marchés régionaux, et de la dette hypothécaire et non hypothécaire des ménages.

A. Accès à des logements abordables

1. Contexte

Depuis les trois dernières années, le prix des maisons est en forte hausse au Canada, particulièrement dans deux marchés de l'habitation : Toronto et Vancouver. La figure 3 montre l'indice des prix des maisons du Service interagences au Canada de janvier 2005 à février 2017, alors que la figure 4 illustre la croissance annuelle moyenne du prix des maisons dans certaines villes canadiennes entre février 2014 et février 2017.

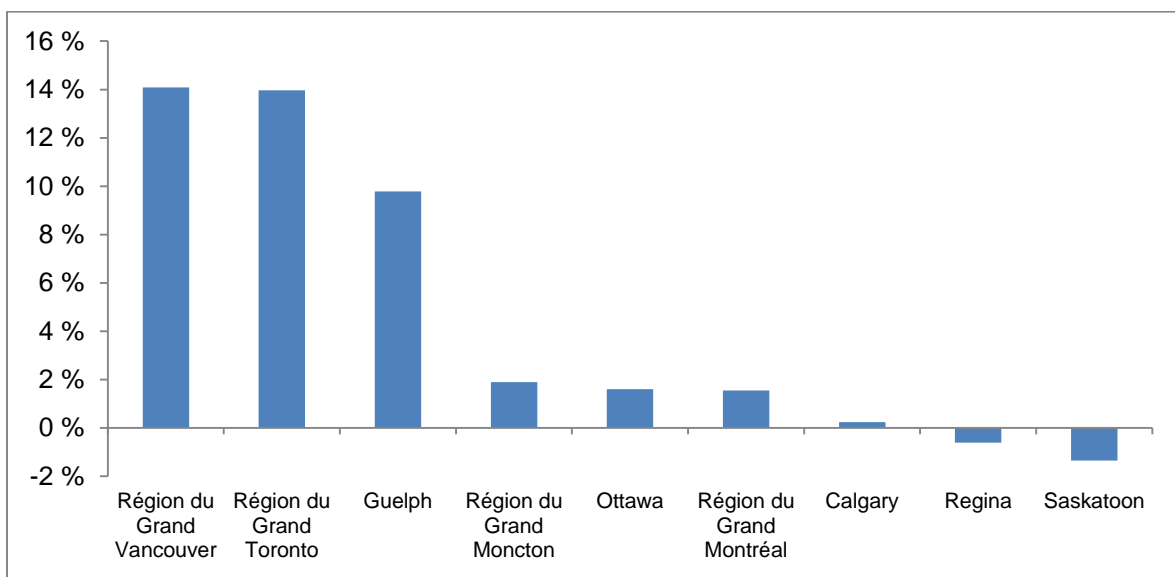
Figure 3 – Indice des prix des maisons du Service interagences au Canada de janvier 2005 à février 2017



Nota : La ligne de tendance reflète la tendance exponentielle selon les données de janvier 2005 à décembre 2014.

Source : Association canadienne de l'immeuble, [Indice des prix des maisons du Service interagences](#).

Figure 4 – Croissance annuelle moyenne du prix des maisons dans certaines villes canadiennes entre février 2014 et février 2017



Source : Association canadienne de l'immeuble, [Indice des prix des maisons du Service interagences](#).

Plusieurs mesures fédérales visent à élargir l'accès à des logements abordables. Par exemple, le Régime d'accèsion à la propriété¹⁶ permet à l'acheteur d'une première maison¹⁷ de retirer jusqu'à 25 000 \$ de son régime enregistré d'épargne-retraite pour acheter ou construire une habitation admissible pour lui-même ou une personne handicapée qui lui est liée. Généralement, les fonds doivent être remboursés dans les 15 années suivant leur retrait. Le montant pour l'achat d'une habitation¹⁸, qui est un crédit d'impôt non remboursable, permet à l'acheteur d'une première habitation de réclamer jusqu'à 5 000 \$ lorsqu'il achète une habitation admissible. Le remboursement de la taxe sur les produits et services/taxe de vente harmonisée pour les habitations neuves¹⁹ permet à un particulier qui achète ou construit une habitation neuve de récupérer une portion de la taxe sur les produits et services ou de la partie fédérale de la taxe de vente harmonisée. De plus, l'exonération des gains en capital provenant de la vente d'une résidence principale²⁰ permet à un particulier d'éviter de payer de l'impôt sur ces gains, pourvu qu'il ait vécu dans cette résidence pendant toutes les années où il en a été

16 Voir : Agence du revenu du Canada, [Qu'est-ce que le régime d'accèsion à la propriété \(RAP\)?](#), 26 octobre 2016.

17 Aux fins du Régime d'accèsion à la propriété et du montant pour l'achat d'une habitation, est considérée comme acheteur d'une première maison toute personne qui dans les quatre années précédant la participation à la mesure n'a pas occupé une maison dont il était propriétaire ou dont son époux était propriétaire.

18 Voir : Agence du revenu du Canada, [Ligne 369 – Montant pour l'achat d'une habitation](#), 3 janvier 2017.

19 Voir : Agence du revenu du Canada, [Remboursement de la TPS/TVH pour les habitations neuves](#), 14 septembre 2016.

20 Voir : Agence du revenu du Canada, [Résidence principale et biens immobiliers](#), 3 janvier 2017.

propriétaire. Auparavant, les particuliers admissibles à cette exonération n'étaient pas tenus de déclarer la vente de leur propriété aux fins de l'impôt sur le revenu; toutefois, depuis les modifications aux règles hypothécaires annoncées par le ministre des Finances le 3 octobre 2016, la vente doit être déclarée à l'Agence du revenu du Canada.

L'intervention de la Société canadienne d'hypothèques et de logement dans le marché de l'assurance hypothécaire permet également d'élargir l'accès à des logements abordables. Depuis 1954, la Société canadienne d'hypothèques et de logement vend une assurance prêt hypothécaire²¹, qui protège les prêteurs hypothécaires des risques qu'ils pourraient subir en cas de défaillance de l'emprunteur. En réduisant ce risque, les prêteurs peuvent imposer des taux d'intérêts moindres et consentir des prêts à plus d'acheteurs. Aujourd'hui, les emprunteurs qui versent une mise de fonds inférieure à 20 % du coût de la maison doivent souscrire une assurance hypothécaire; les prêteurs peuvent décider de souscrire une assurance hypothécaire lorsque la mise de fonds est supérieure à 20 %. Deux institutions dans le secteur privé vendent également des assurances prêts hypothécaires : Genworth Canada et la Société d'assurance hypothécaire Canada Guaranty. En 2015-2016, la Société canadienne d'hypothèques et de logement a perçu près de 1,6 milliard de dollars en primes et en honoraires²².

En 1986, la Société canadienne d'hypothèques et de logement a lancé le Programme des titres hypothécaires émis en vertu de la *Loi nationale sur l'habitation*²³. Dans le cadre de ce programme, les prêteurs hypothécaires regroupent sous forme de titres des prêts hypothécaires assurés qui respectent certains critères. Ces titres sont vendus à des investisseurs privés, et la Société canadienne d'hypothèques et de logement garantit le paiement des intérêts et du principal en temps opportun. Étant donné que les prêteurs hypothécaires autres que les banques ne sont pas des institutions de dépôt, ils emploient d'autres méthodes pour obtenir les fonds servant à l'octroi de prêts hypothécaires. Le programme permet à de tels prêteurs de vendre ces titres adossés à des créances hypothécaires, ce qui génère les fonds qui serviront à l'octroi de prêts hypothécaires. En multipliant les fonds à la disposition des prêteurs hypothécaires, ce programme élargit l'accès à un financement hypothécaire abordable.

En 2001, la Société canadienne d'hypothèques et de logement a instauré le Programme des obligations hypothécaires du Canada²⁴. La fiducie spéciale ainsi créée – la Fiducie du Canada pour l'habitation – achète des titres hypothécaires émis en vertu de la *Loi nationale sur l'habitation* et émet des obligations hypothécaires du Canada. Le paiement ponctuel du principal et des intérêts aux détenteurs de ces obligations à coupon fixe est garanti par la Société canadienne d'hypothèques et de logement. La différence entre ce programme et le Programme des titres hypothécaires émis en vertu de la *Loi nationale sur l'habitation* réside dans la méthode qu'emploient les investisseurs

21 Voir : Société canadienne d'hypothèques et de logement, [Assurance prêt hypothécaire](#), 2017.

22 Receveur général du Canada, « Section 11 – Obligations contractuelles et passif éventuel », dans [Comptes publics du Canada 2016 : Volume I – Revue et états financiers consolidés, 2016](#).

23 Voir : Société canadienne d'hypothèques et de logement, [Guide des titres hypothécaires LNH](#), 2013.

24 Voir : Société canadienne d'hypothèques et de logement, [Obligations hypothécaires du Canada](#), 2017.

pour financer les prêts hypothécaires. Avec le premier programme, l'investisseur achète une obligation qui garantit un paiement semestriel fixe, alors qu'avec le second programme, l'investisseur achète un titre dont les paiements variables sont fonction des intérêts et du principal versés sur le produit du bloc de prêts hypothécaires assurés sous-jacent.

2. Observations et propositions des témoins

En ce qui concerne les obstacles à l'accès à des logements abordables, des témoins ont fait état devant le Comité d'une hausse du prix moyen des maisons et des loyers dans divers marchés régionaux, des effets et des causes de cette hausse, ainsi que de l'effet éventuel d'un programme de partage des risques entre prêteurs pour l'accès à des logements abordables.

La [Banque du Canada](#) a mentionné que, au Canada, les prix moyens des maisons atteignent près de six fois le revenu moyen des ménages à l'échelle nationale, soit le plus haut niveau jamais enregistré. Selon l'[Association canadienne des constructeurs d'habitations](#), la hausse moyenne nationale du prix des logements au cours de la dernière décennie, de 158 000 \$, a été beaucoup plus élevée que la croissance du revenu moyen des milléniaux, de 16 930 \$. Faisant référence à l'Ontario, le [Mouvement Desjardins](#) a dit que, en 2016, le prix moyen des maisons a crû de 15 %, un rythme qu'il décrit comme insoutenable. Il a également indiqué que le prix moyen des maisons a augmenté de 3 % au Québec cette année-là – un taux qui, selon lui – est semblable au taux de croissance habituel de la province. De même, selon la [Fédération des chambres immobilières du Québec](#), le prix médian des maisons unifamiliales au Québec a augmenté de 5 % entre 2012 et 2016. L'[Association des courtiers hypothécaires du Canada](#), quant à elle, a souligné que – comme le prix des maisons – le coût des loyers atteint un niveau record alors que les taux d'inoccupation sont les plus faibles.

En commentant l'effet du prix des maisons sur l'accès au logement à prix abordable, l'[Association canadienne des constructeurs d'habitations](#) a estimé que, pour chaque hausse de 1 000 \$ du prix des maisons, 6 000 personnes ne peuvent plus se permettre d'acheter une propriété. Citant les résultats d'un sondage qu'elle a mené, l'[Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec](#) a mentionné que 70 % des répondants âgés de 19 à 39 ans ont indiqué qu'une mise de fonds insuffisante constitue l'obstacle principal à l'acquisition d'une maison; selon ces répondants, il leur faudra environ huit ans pour économiser la mise de fonds nécessaire.

Les témoins ont évoqué plusieurs causes possibles au prix élevé des maisons et des logements locatifs dans certains marchés de l'habitation régionaux du Canada. Par exemple, la [Société canadienne d'hypothèques et de logement](#) a mentionné les taux d'intérêts, les revenus, les emplois, l'immigration, l'investissement national et étranger, la richesse et l'offre. La [Banque du Canada](#) a indiqué que plusieurs facteurs influent fondamentalement sur le prix des maisons, notamment la démographie, les taux d'intérêt et les contraintes sur l'offre de logements.

Quelques témoins ont abordé plus en détail des facteurs précis qui, selon eux, ont souvent pour effet d'accroître la demande de logements et d'exercer des pressions à la hausse sur les prix. Par exemple, le [ministère des Finances](#) a cité les faibles taux d'intérêt et la volonté des consommateurs d'emprunter, alors que l'[Association canadienne des constructeurs d'habitations](#) a constaté que le niveau élevé d'immigration et la hausse importante du taux de natalité au cours de la dernière décennie ont entraîné une pénurie de logements destinés aux familles.

Selon la [Société canadienne d'hypothèques et de logement](#), l'investissement étranger pourrait être un facteur qui exerce des pressions à la hausse sur la demande de logements et le prix des maisons au Canada, mais [elle](#) a précisé que, d'après les données actuellement disponibles, environ 5 % seulement des propriétés au Canada appartiennent à présent à des résidents étrangers. Selon la [Société](#), l'investissement intérieur influe même beaucoup plus sur le prix des maisons. [Elle](#) a dit que certains achats de maisons par des résidents canadiens pourraient être le fait de spéculations : on achète des propriétés dans le but de les revendre si leur valeur augmente. La [Société canadienne d'hypothèques et de logement](#) a souligné que les programmes gouvernementaux destinés à améliorer l'accès à des logements abordables pourraient également exercer des pressions à la hausse sur le prix des maisons en augmentant la demande.

Selon le [ministère des Finances](#), les [Centres hypothécaires Dominion](#), les [Architectes hypothécaires](#) et le [Mortgage Centre](#), les obstacles à l'augmentation de l'offre de logements contribuent fondamentalement à la hausse du prix des maisons au Canada. D'après [DLC Canadian Mortgage Experts](#), le principal problème à l'accès au logement tient au manque de logements. [Professionnels hypothécaires du Canada](#) croit que la pression à la hausse exercée sur le prix des maisons à Toronto et à Vancouver reflète les obstacles à l'offre de logements. Comme l'a souligné la [Société canadienne d'hypothèques et de logement](#), ces deux villes sont les deux marchés de l'habitation au Canada où il est le plus difficile d'augmenter l'offre de logements.

Constatant que la construction d'habitations au Canada a diminué depuis 2007 au moins, alors que la construction de logements locatifs a augmenté, l'[Association canadienne des constructeurs d'habitations](#) estime que – particulièrement à Toronto – la disponibilité des habitations de faible hauteur et des propriétés unifamiliales isolées a chuté de 89 % et de 94 %, respectivement, au cours des 10 dernières années. Selon la [Banque Royale du Canada](#), on construit la moitié moins de maisons unifamiliales isolées dans la région du Grand Toronto qu'il y a 10 ans. L'[Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine](#) a fait remarquer que, même si l'offre de logements locatifs ne manque pas à l'échelle nationale, il pourrait y avoir des pénuries régionales.

Des témoins ont mentionné que les droits gouvernementaux et la réglementation limitent parfois la construction de nouveaux logements. Par exemple, l'[Association canadienne des constructeurs d'habitations](#) a indiqué que l'offre de terrains destinés à cette fin est limitée par les politiques provinciales et municipales d'utilisation des terres, et a souligné le rôle croissant que joue le gouvernement de l'Ontario dans l'aménagement du territoire. L'[Association](#) a fait remarquer que l'infrastructure nécessaire pour aménager un nouveau quartier – qui, selon [elle](#), comprend une infrastructure de transport – est souvent

inexistante ou que les approbations ne se font pas en temps opportun. De plus, l'[Association](#) est d'avis que le zonage provincial et municipal ainsi que les restrictions réglementaires dans les principaux centres urbains ont réduit la disponibilité des terrains aménagés.

D'après l'[Association des courtiers hypothécaires du Canada](#), il peut être très long avant d'obtenir les approbations municipales pour un lotissement, et il faut parfois compter jusqu'à sept ans pour mettre des maisons sur le marché dans certaines régions du Canada. L'[Association](#) a ajouté que les règlements municipaux qui exigent que les promoteurs réservent des terrains à la municipalité pour des biens publics comme des écoles ou des parcs ont pour effet de réduire la disponibilité des terrains destinés à la construction d'habitations. L'[Association canadienne des constructeurs d'habitations](#) a évoqué le syndrome « pas dans ma cour » comme obstacle à l'augmentation de l'offre de logements.

L'[Association canadienne des constructeurs d'habitations](#) a souligné que toute nouvelle restriction relative à l'utilisation des terrains à Toronto n'est pas causée par un petit nombre de grands promoteurs détenant la majorité des terrains disponibles, une situation qui, selon l'[Association](#), existe depuis au moins une cinquantaine d'années.

Des témoins ont également fait des observations sur les coûts payés par les promoteurs et les constructeurs, qui ont pour effet de hausser les prix pour les acheteurs résidentiels. Par exemple, selon l'[Association des courtiers hypothécaires du Canada](#), les délais liés à la réglementation font augmenter les coûts des promoteurs immobiliers et des constructeurs d'habitations, qui doivent assumer des frais jusqu'à la vente de l'habitation. Or, ces coûts sont bien souvent refilés à l'acheteur. L'[Association des courtiers hypothécaires du Canada](#) et l'[Association canadienne des constructeurs d'habitations](#) ont mis l'accent sur le fait que des améliorations aux codes du bâtiment contribuent à rehausser la qualité des logements, mais augmentent également bien souvent les coûts de construction.

Selon certains témoins, les taxes et les droits gouvernementaux constituent des coûts substantiels qui sont refilés aux acheteurs. La [Nova Scotia Home Builders' Association](#), notamment, a fait remarquer que les taxes, les droits d'aménagement et les frais de service pour l'eau et les égouts sont équivalents à 27 % du prix d'une maison à Halifax. L'[Association canadienne des constructeurs d'habitations](#) a expliqué que les frais municipaux peuvent représenter jusqu'à 25 % du budget d'un ensemble résidentiel; l'[Association](#) a mentionné, en plus de ces frais, les redevances d'aménagement, sur lesquelles la taxe sur les produits et services est appliquée. L'[Association des courtiers hypothécaires du Canada](#) a évoqué les coûts attribuables à l'urbanisme et aux concepts de collectivité viable. En fournissant des exemples des coûts susceptibles d'être refilés aux acheteurs, l'[Association canadienne des constructeurs d'habitations](#) a fait remarquer que le coût du terrain et les droits dans la région de Toronto ont augmenté d'environ 300 000 \$ au cours des cinq dernières années, et [elle](#) a souligné les droits d'aménagement dans les régions de Brampton et de Caledon, qui sont actuellement de 85 000 \$ à 90 000 \$ par maison.

Selon l'[Association canadienne des constructeurs d'habitations](#), la pénurie de main-d'œuvre spécialisée – par exemple les métiers qui interviennent dans la construction des habitations basses – peut exercer une pression à la hausse sur le prix des maisons dans certaines régions du Canada.

Certains témoins ont souligné que la mise en place éventuelle d'un programme de partage des risques entre prêteurs²⁵ pourrait nuire à l'accès à des logements abordables. [Professionnels hypothécaires du Canada](#) a précisé qu'un tel programme aurait pour effet d'augmenter le coût du financement hypothécaire – ou d'en réduire l'offre – dans des régions qui souffrent de ralentissement économique, causant ainsi des disparités régionales dans l'accès aux prêts hypothécaires. Selon la [Banque Équitable](#), le partage des risques aurait des conséquences néfastes pour les marchés de l'habitation du Canada.

Les [Centres hypothécaires Dominion](#), les [Architectes hypothécaires](#) et le [Mortgage Centre](#) ont souligné que les banques canadiennes refileraient probablement le coût lié au partage des risques aux emprunteurs hypothécaires, et le [Mouvement Desjardins](#), la [Banque Équitable](#), la [First Foundation Mortgages Inc.](#) et [Genworth Canada](#) ont émis l'hypothèse qu'un programme de partage des risques augmenterait le coût des hypothèques pour les emprunteurs. La [Société canadienne d'hypothèques et de logement](#) a estimé qu'un tel programme se traduirait à la fois par une baisse des primes d'assurance hypothécaire et une hausse de 0,1 % à 0,5 % des taux hypothécaires.

L'[Association canadienne des coopératives financières](#), [Professionnels hypothécaires du Canada](#) et le [Mortgage Centre](#) ont fait remarquer que les petits prêteurs hypothécaires locaux seraient pénalisés par l'instauration d'un programme de partage des risques. Selon la [Banque Équitable](#), un tel programme, s'il est mis en œuvre, favoriserait les grandes banques canadiennes au détriment des petites institutions. Les [Centres hypothécaires Dominion](#), les [Architectes hypothécaires](#) et le [Mortgage Centre](#) ont mentionné que les petits prêteurs hypothécaires du Canada ne possèdent pas les mêmes capitaux que les grandes banques du pays; si un programme de partage des risques était mis en place, ces petits prêteurs devraient augmenter les taux hypothécaires, cesser leurs activités ou fusionner avec d'autres institutions prêteuses. L'[Association canadienne des coopératives financières](#) a indiqué que les petites institutions, notamment les coopératives financières, seraient contraintes d'imposer des taux hypothécaires plus élevés dans certaines régions, et [elle](#) a donné en exemple des hausses, notamment dans les régions rurales et éloignées du Canada.

Le [Mouvement Desjardins](#) a expliqué que le partage des risques pénaliserait les personnes qui sont les plus à risque et les plus endettées, alors que [Genworth Canada](#) a prédit qu'il réduirait les choix en matière de financement hypothécaire pour les emprunteurs éventuels. La [Banque Équitable](#) a émis l'hypothèse que le partage des risques fragiliserait le système financier canadien en cas de crise financière, et les [Centres](#)

25 Dans le cadre de l'[annonce](#) du 3 octobre 2016 sur les changements aux règles hypothécaires au Canada, le ministre des Finances a indiqué que le gouvernement mènerait des consultations concernant l'instauration d'un programme de partage des risques entre prêteurs. Ces consultations sont en cours.

[hypothécaires Dominion](#) croient que l'établissement d'un tel programme rehausserait les risques associés au financement de prêts hypothécaires.

Mettant l'accent sur la mise de fonds, les mesures fiscales visant les acheteurs, les politiques fédérales destinées à favoriser le logement ainsi que les améliorations à apporter aux logements sociaux et des Premières Nations, les témoins ont fait plusieurs propositions qui, selon eux, contribueraient à améliorer l'accès à des logements abordables. En présentant des mesures qui aideraient les acheteurs éventuels à satisfaire à l'exigence minimale qu'est la mise de fonds sur une maison, plusieurs témoins ont encouragé le gouvernement à modifier le Régime d'accession à la propriété. L'[Association canadienne de l'immeuble](#), la [Fédération des chambres immobilières du Québec](#) et la [British Columbia Real Estate Association](#) ont suggéré d'indexer le régime à l'inflation. L'[Association canadienne des constructeurs d'habitations](#) et la [Fédération des chambres immobilières du Québec](#) ont préconisé une hausse du seuil du régime de façon à permettre des retraits plus importants des épargnes pour l'achat d'une maison. L'[Association canadienne des constructeurs d'habitations](#) et la [Fédération des chambres immobilières du Québec](#) ont demandé que le régime soit élargi de façon que les enfants puissent utiliser les contributions de leurs parents à un régime enregistré d'épargne-retraite comme mise de fonds, alors que la [British Columbia Real Estate Association](#) a proposé d'élargir l'admissibilité au régime pour que ce dernier vise également les personnes qui doivent déménager afin d'obtenir un emploi, qui doivent accueillir un membre de la famille plus âgé chez elles ou qui deviennent veuves ou se séparent.

L'[Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec](#) a demandé que le gouvernement crée un programme d'aide à la mise de fonds, qui selon [elle](#), serait similaire aux programmes offerts par le gouvernement de la Colombie-Britannique et la ville de Montréal. L'[Association](#) a proposé une contribution fédérale remboursable d'un montant équivalent à la mise de fonds de l'acheteur, d'au plus 5 % de la valeur de la maison jusqu'à concurrence de 15 000 \$ pour une maison neuve et de 10 000 \$ pour une maison existante. L'[Association](#) a suggéré que la contribution fédérale soit remboursable sur sept années et qu'elle vise des ménages précis, tels que ceux dont le revenu familial ne dépasse pas un certain niveau.

L'[Association canadienne des constructeurs d'habitations](#) a proposé le régime d'hypothèque avec partage des recettes de la plus-value comme façon efficace d'élargir l'accès à des logements abordables. En vertu de cette mesure, un tiers fournit une partie de la mise de fonds et a droit à cette part sur tout gain en capital réalisé à la vente de la maison.

Certains témoins ont prôné le recours à des mesures fiscales pour aider des acheteurs à faire l'acquisition d'une maison. Par exemple, l'[Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec](#) a suggéré un remboursement de la taxe sur les produits et services/taxe de vente harmonisée sur l'achat d'une maison; le remboursement devrait représenter 5 % de la valeur de la maison et atteindre 10 000 \$ par ménage avec enfants, ou 5 000 \$ par ménage sans enfant, et être offert aux ménages ayant un revenu imposable inférieur à 150 000 \$, ou à 80 000 \$ au Québec. L'[Association](#)

[des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec](#) a appuyé l'idée de rendre remboursable le crédit d'impôt pour l'achat d'une habitation et de le bonifier.

Reconnaissant que le gouvernement fédéral n'a pas compétence sur tous les aspects des marchés de l'habitation du Canada, [Genworth Canada](#), l'[Association des banquiers canadiens](#), l'[Association canadienne de l'immeuble](#), les [Centres hypothécaires Dominion](#) et la [Fédération des chambres immobilières du Québec](#) ont invité le gouvernement fédéral à collaborer avec les gouvernements provinciaux et les administrations municipales pour s'attaquer aux questions liées au logement.

Selon certains témoins, des approches mettant en jeu plusieurs intervenants et conçues pour augmenter l'offre de logements devraient exister, les [Centres hypothécaires Dominion](#), le [Mortgage Centre](#) et les [Architectes hypothécaires](#) prônant une stratégie faisant participer de multiples parties à l'exploration de façons innovatrices d'atteindre cet objectif, notamment les urbanistes, les promoteurs, les administrations municipales et les gouvernements provinciaux. De même, l'[Association des courtiers hypothécaires du Canada](#) a proposé que tous les ordres de gouvernement trouvent des moyens d'augmenter l'offre de logements. Soulignant que le Canada accueillera 300 000 immigrants en 2017, la [Société d'assurance hypothécaire Canada Guaranty](#) a demandé que tous les ordres de gouvernement travaillent main dans la main pour que le Canada puisse loger ces nouveaux résidents.

Dans l'optique de s'attaquer aux pressions créées par la forte demande de logements, [Alicia Jones](#) a demandé au gouvernement d'imposer une taxe aux acheteurs étrangers, d'interdire les guerres d'offres et d'imposer des amendes à ceux qui se livrent à ces pratiques et de créer un prix de vente plafond pour les maisons au Canada.

L'[Association des courtiers hypothécaires du Canada](#) a demandé que le gouvernement fédéral encourage tous les ordres de gouvernement à supprimer les formalités administratives, les coûts et les retards excessifs dans l'approbation des aménagements résidentiels, éventuellement en accordant des subventions aux gouvernements provinciaux et aux administrations municipales sous réserve de changements positifs dans ces domaines. [Professionnels hypothécaires du Canada](#) a suggéré que le gouvernement fédéral offre des incitatifs aux gouvernements provinciaux afin qu'ils encouragent l'établissement de mesures qui augmenteraient l'offre de logements, alors que l'[Association des courtiers hypothécaires du Canada](#) a fait une proposition similaire pour les administrations municipales.

L'[Association canadienne des constructeurs d'habitations](#) a fait plusieurs propositions destinées à accroître l'offre de logements, notamment : rendre le financement fédéral aux administrations municipales conditionnel à l'accroissement de la densité près des corridors de transport; financer l'infrastructure pour réduire les redevances d'aménagement perçues par les administrations municipales; réduire la valeur des terres fédérales pour soutenir les quartiers autonomes à revenus et à usage mixtes²⁶; informer le

26 Selon [Smart Growth Ontario](#) [EN ANGLAIS SEULEMENT], les quartiers « autonomes » sont des quartiers où les besoins de la vie courante – écoles, travail, services et commodités, logements, loisirs, etc. – se trouvent à proximité.

public des bienfaits de la croissance communautaire inclusive et renforcée; cesser d'appliquer la taxe sur les produits et services sur les redevances d'aménagement; et investir dans la R et D pour réduire le coût des nouvelles maisons.

La [Fédération des chambres immobilières du Québec](#) a appuyé toute mesure qui favoriserait une augmentation de l'offre de logements, alors que la [secrétaire parlementaire du ministre des Finances](#) a préconisé une offre adéquate de nouvelles habitations comme élément important de toute stratégie visant à promouvoir l'accès au logement.

En faisant des propositions concernant un éventuel programme de partage des risques entre prêteurs, les [Centres hypothécaires Dominion](#), les [Architectes hypothécaires](#) et le [Mortgage Centre](#) ont dit qu'un tel programme est inutile au Canada puisque le taux de défaut au pays est bas et que la Société canadienne d'hypothèques et de logement a des réserves adéquates en cas d'une augmentation du taux.

La [Société d'assurance hypothécaire Canada Guaranty](#), l'[Association canadienne des coopératives financières](#), [Genworth Canada](#) et [The Mortgage Advisors](#) ont demandé au gouvernement de ne pas mettre en œuvre un programme de partage des risques entre prêteurs. Le [Mouvement Desjardins](#) a appuyé les mesures prises par le gouvernement pour réduire la dette des ménages avant les changements annoncés le 3 octobre 2016, mais a également demandé au gouvernement de ne pas aller de l'avant avec un programme de partage des risques entre prêteurs.

La [Banque Équitable](#) a prôné l'examen de solutions de rechange à un programme de partage des risques et, en particulier, des exigences relatives au capital qui sont les mêmes pour les banques d'importance systémique nationale, les petites banques et les coopératives de crédit.

L'[Association des courtiers hypothécaires du Canada](#) a demandé que le gouvernement autorise les acheteurs d'une première maison à amortir leur hypothèque sur une période de 30 ans, et [DLC Canadian Mortgage Experts](#) a demandé que la période d'amortissement de 30 ans soit permise pour les hypothèques assurées et non assurées.

En ce qui concerne le logement social et à but non lucratif, l'[Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine](#) a demandé au gouvernement de donner suite à un aspect de la lettre de mandat adressée par le premier ministre au ministre de la Famille, des Enfants et du Développement social: offrir des terrains fédéraux excédentaires pour que soient construits des logements sociaux et à but non lucratif. De plus, l'[Association](#) a suggéré que le gouvernement instaure une initiative de transformation du secteur du logement social qui mettrait à la disposition des fournisseurs des petites quantités de capitaux pour leur permettre d'établir des programmes novateurs en matière de logement social. En ce qui a trait au financement des logements sociaux, l'[Association](#) a réclamé de nouveaux mécanismes, dont une autorité de financement du logement pour chapeauter un programme spécial qui ferait des prêts aux fournisseurs de logements sociaux. Pour accroître l'innovation dans le secteur du logement social,

l'[Association](#) a proposé de lever certaines restrictions sur la prestation novatrice de logements sociaux.

Pour ce qui est du Programme Investissement dans le logement abordable, la [Trillium Housing Non-Profit Corporation](#) a demandé que le gouvernement examine les dépenses et les résultats actuels dans le cadre du programme pour veiller à ce qu'il produise la meilleure valeur possible pour chaque dollar dépensé.

Au sujet des logements des Premières Nations, la [Société canadienne d'hypothèques et de logement](#) a appuyé une approche pangouvernementale pour favoriser le partage de l'expertise parmi les collectivités. La [British Columbia Real Estate Association](#) a préconisé un soutien accru en ce qui concerne les logements hors réserves afin d'améliorer la situation du logement pour les familles autochtones.

3. Recommandations du Comité

Le Comité recommande :

Que le gouvernement du Canada travaille de concert avec ses homologues provinciaux et territoriaux pour veiller à ce que – au besoin – ceux-ci mettent en œuvre des mesures responsables qui entraîneront la stabilité et l'abordabilité sur les marchés immobiliers régionaux.

Que le gouvernement du Canada examine la possibilité d'offrir un soutien accru aux acheteurs d'une première maison.

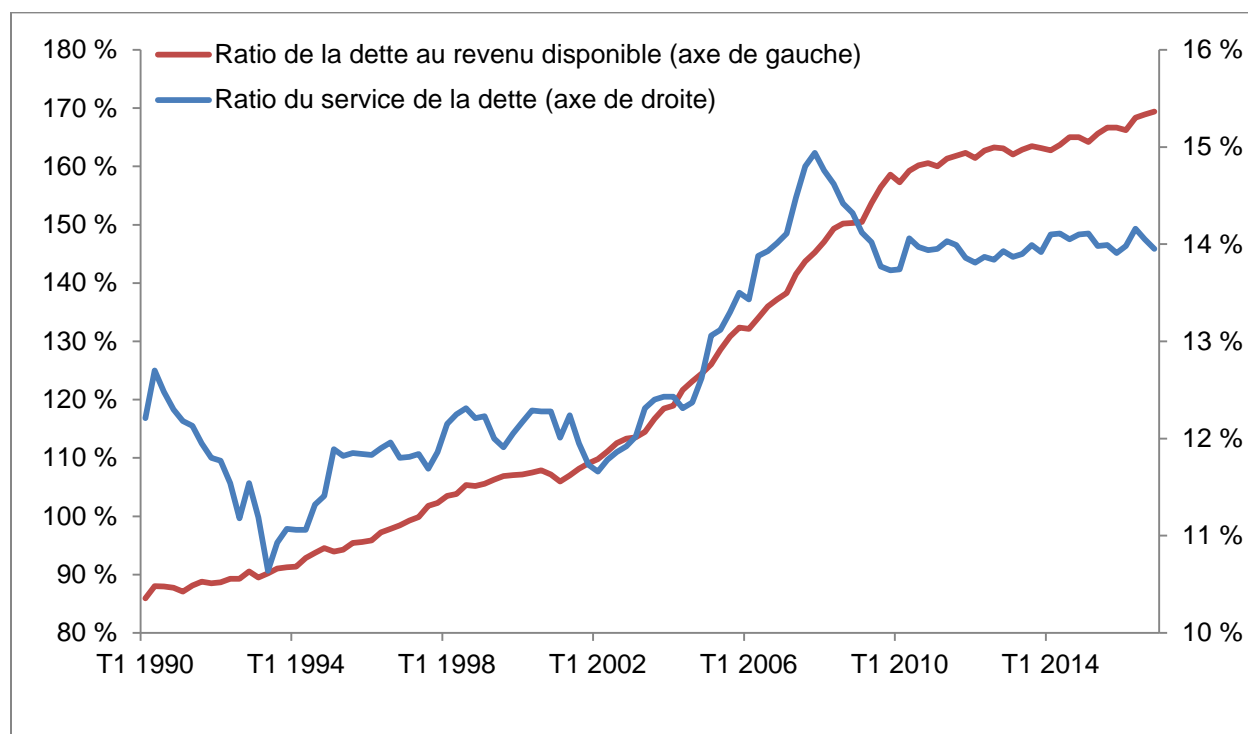
B. Dette hypothécaire et non hypothécaire des ménages

1. Contexte

En moyenne, les ratios de la dette hypothécaire et non hypothécaire au revenu disponible²⁷ des ménages canadiens sont en hausse depuis au moins 1990; en conséquence, le pourcentage du revenu qui doit être consacré au remboursement de la dette a également augmenté au fil du temps. La figure 5 montre les ratios de la dette au revenu disponible des ménages canadiens et du service de la dette entre le premier trimestre de 1990 et le quatrième trimestre de 2016.

²⁷ Le « ratio de la dette au revenu disponible des ménages » correspond à la dette totale des ménages sous forme de pourcentage du revenu total disponible des ménages, ou au pourcentage du revenu disponible d'un ménage qui devrait rembourser la totalité de la dette contractée.

Figure 5 – Ratio de la dette au revenu disponible des ménages et ratio du service de la dette au Canada, du premier trimestre de 1990 au quatrième trimestre de 2016



Nota : « T1 » est le premier trimestre.

Source : Statistique Canada, « [Tableau 380-0073 : Indicateurs sélectionnés – Ménages, trimestriel](#) », CANSIM (base de données) et Statistique Canada, « [Tableau 378-0123 : Comptes du bilan national, indicateurs financiers, ménages et institutions sans but lucratif au service des ménages, trimestriel](#) », CANSIM (base de données).

2. Observations et propositions des témoins

Les témoins ont parlé du haut niveau d'endettement des ménages au Canada, ce qui inclut les dettes hypothécaires et non-hypothécaires, ainsi que des risques et des causes éventuels.

Selon la [Banque du Canada](#), le ratio de la dette au revenu disponible des ménages au Canada, qui ne cesse de monter depuis le début des années 2000, s'approche de 170 %. La [Société canadienne d'hypothèques et de logement](#) a souligné que le niveau d'endettement des ménages varie d'une province et d'une région à l'autre, l'Alberta affichant un niveau d'endettement – en moyenne – supérieur à celui des autres provinces, et Calgary, Vancouver et Toronto ayant une dette moyenne supérieure à celle des autres villes. La [Société](#) a indiqué que la dette moyenne plus élevée à certains endroits qu'à d'autres pourrait s'expliquer, notamment par le prix élevé des maisons, qui est associé à des ratios relativement élevés du service de la dette. Le [ministère des Finances](#) a indiqué que le nombre d'emprunteurs qui ont des ratios de prêt au revenu supérieurs à 450 % a augmenté considérablement au Canada, en particulier à Vancouver et à

Toronto. La [Société canadienne d'hypothèques et de logement](#) a mentionné que le niveau d'endettement des ménages dépend de nombreux facteurs, dont les taux d'intérêt, la croissance du revenu, la création d'emplois et l'immigration.

Des témoins ont fait état de plusieurs risques susceptibles de survenir en raison des niveaux élevés d'endettement des ménages. Selon la [Société canadienne d'hypothèques et de logement](#), une préoccupation est que ces ménages pourraient perdre leur maison s'ils sont incapables de s'acquitter de leurs obligations hypothécaires. De plus, en mentionnant les risques pour l'économie canadienne, la [Société](#) a cité des recherches indiquant que les crises financières sont souvent précédées d'une croissance de la dette des ménages, et de cycles d'expansion et de ralentissement dans l'immobilier. Le [Bureau du surintendant des institutions financières](#) a fait remarquer que la dernière crise financière mondiale nous a enseigné que les ratios d'endettement élevés des ménages et le prix élevé des maisons fragilisaient les économies nationale et internationale. La [Société canadienne d'hypothèques et de logement](#) a reconnu que l'économie canadienne avait subi les contrecoups de la dernière crise financière aux États-Unis, mais a également précisé que – comparativement aux États-Unis – le prix des maisons au Canada n'a pas chuté de façon aussi importante et que les pressions exercées sur le système économique du pays étaient moins intenses.

La [Banque du Canada](#) a fait ressortir deux risques qui – selon [elle](#) – sont associés à une dette élevée des ménages : une augmentation marquée et durable du chômage au Canada et la hausse des taux d'intérêt. Selon la [Banque du Canada](#), dans l'un ou l'autre cas, les ménages pourraient avoir du mal à rembourser leurs dettes, ce qui pourrait au bout du compte exercer des pressions sur le système financier du pays. Par ailleurs, selon le [ministère des Finances](#), les ratios élevés de la dette au revenu des ménages peuvent être un symptôme de ce qu'on décrit comme un emprunt risqué par les ménages, qui pourrait exercer des pressions sur le système financier canadien. Toutefois, selon le [Ministère](#), le système est stable à l'heure actuelle.

De même, la [Société canadienne d'hypothèques et de logement](#) croit qu'une dégradation de l'économie pourrait être amplifiée par les difficultés financières de ménages lourdement endettés. La [Société](#) a fait observer que ces ménages sont souvent plus jeunes et possèdent moins d'expérience professionnelle, et qu'ils risquent donc davantage de perdre leur emploi durant un ralentissement économique. [Elle](#) a également indiqué que de hauts niveaux d'endettement hypothécaire peuvent entraîner une diminution des dépenses de consommation parce que les ménages sont plus susceptibles de s'acquitter de leurs obligations hypothécaires que de consommer.

Certains témoins ont parlé de l'importance de distinguer les divers types de dettes détenues par les ménages, car certaines dettes les mettent moins dans une situation de vulnérabilité que d'autres et fragilisent également moins le système financier. Par exemple, l'[Association des courtiers hypothécaires du Canada](#) et [DLC Canadian Mortgage Experts](#) ont décrit la dette hypothécaire comme plus sûre que d'autres formes de dettes de consommation pour deux raisons : la dette est adossée sur un bien, et les emprunteurs doivent se soumettre à un processus strict de sélection des risques. Selon [Professionnels hypothécaires du Canada](#), la dette hypothécaire représente 73 % de

la dette des ménages canadiens, alors que selon la [Société canadienne d'hypothèques et de logement](#), elle est de 90 % pour les acheteurs d'une première maison.

Selon le [Mortgage Centre](#), les [Centres hypothécaires Dominion](#) et les [Architectes hypothécaires](#), l'endettement hypothécaire au Canada ne pose pas de problèmes importants puisque le taux de défaut de paiement²⁸ est d'environ 0,28 %, ce qui est considérablement moins élevé que celui qui existait aux États-Unis durant la dernière crise financière. Selon la [Fédération des chambres immobilières du Québec](#), cette proportion est d'environ 0,3 % au Québec. L'[Alberta Mortgage Brokers Association](#) a souligné que, même si le taux de chômage en Alberta est passé de 4,7 % en 2014 à 8,5 % en 2016, le taux de défaut est passé de 0,27 % à 0,41 % au cours de cette période, une hausse que l'[Association](#) décrit comme modérée.

[Professionnels hypothécaires du Canada](#) a indiqué que le taux national de défaut de paiement est historiquement faible, et l'[Association des banquiers canadiens](#) a fait observer que, durant la dernière crise financière mondiale, ce taux – qui n'a pas dépassé 0,65 % depuis les années 1990 – était de 0,45 % au Canada, mais de plus de 5,0 % aux États-Unis. Selon l'[Association canadienne des coopératives financières](#), ce taux a été de 0,36 % en moyenne au Canada entre 2010 et 2015, et selon la [Société canadienne d'hypothèques et de logement](#), il est en baisse. Toutefois, la [Société](#) a décrit le taux de défaut de paiement du Canada comme inquiétant, car les ménages pourraient réduire leur consommation de biens et de services pour s'acquitter de leurs obligations hypothécaires. En qualifiant le taux de défaut de paiement d'indicateur du passé, le [Bureau du surintendant des institutions financières](#) a dit que, même si ce taux est actuellement bas, les conséquences négatives du haut niveau d'endettement se ressentent déjà avant que n'augmente le nombre de défauts de paiement.

La [Société canadienne d'hypothèques et de logement](#) a souligné que le pourcentage d'acheteurs endettés entrant sur le marché canadien de l'habitation et ayant des cotes de crédit très élevées était passé de 4 % à 8 %. [Genworth Canada](#) a indiqué avoir observé récemment un déclin du nombre de saisies. L'[Association des banquiers canadiens](#) a noté que, même si le ratio national de la dette au revenu des ménages a augmenté, les taux d'intérêt bas exercent des pressions à la baisse sur le ratio du service de la dette, et que la valeur nette des Canadiens est élevée parce que la valeur des actifs utilisés en contrepartie des dettes augmente aussi. L'[Urban Development Institute of Nova Scotia](#) a mentionné que le marché hypothécaire canadien est très différent de ce qu'était le marché américain avant la crise financière mondiale; dans le marché américain, les emprunteurs pouvaient évaluer eux-mêmes leur revenu aux fins de l'admissibilité à un prêt hypothécaire et n'avoir aucune mise de fonds. La [Société d'assurance hypothécaire Canada Guaranty](#) a fait savoir qu'il est probable que les acheteurs d'une première maison au Canada soient déjà soumis à plus de règles du marché de l'habitation que tous les autres groupes et ne contribuent pas aux déséquilibres du marché de l'habitation au Canada.

28 Le taux de défaut de paiement correspond au pourcentage des ménages ayant contracté un prêt hypothécaire résidentiel dont les paiements sont en retard d'au moins trois mois.

L'[Institut canadien des évaluateurs](#) a exposé les dangers de la fraude hypothécaire, soulignant les conséquences importantes qu'elle peut avoir pour le système financier canadien. L'[Institut](#) a cité une étude d'Equifax Inc., selon laquelle le nombre de demandes de prêts hypothécaires susceptibles d'être malhonnêtes a augmenté de 52 % au cours des quatre dernières années.

La [Banque du Canada](#) a indiqué que les récentes modifications aux règles pourraient amener davantage d'acheteurs à faire appel à des prêteurs hypothécaires privés. L'[Institut canadien des évaluateurs](#) et [Genworth Canada](#) ont souligné que ces derniers font l'objet d'une surveillance réglementaire limitée. L'[Institut canadien des évaluateurs](#) a fait savoir que la part de marché des prêteurs hypothécaires qui ne sont pas sous réglementation fédérale augmente.

Des témoins ont suggéré un éventail de propositions qui, selon eux, régleraient les problèmes liés à l'endettement des ménages, en particulier des mesures visant à réduire certains types de dettes non hypothécaires, l'instauration de régimes d'épargne forcée, la mise en place de limites du rapport du prêt au revenu, des modifications aux périodes d'amortissement, un élargissement de la surveillance de la réglementation fédérale et la création de mesures de lutte contre la fraude hypothécaire. En ce qui concerne la dette hypothécaire non garantie, l'[Association des courtiers hypothécaires du Canada](#) a préconisé des mesures qui feraient en sorte que les prêteurs qui consentent un crédit non garanti vérifieraient que les emprunteurs sont admissibles à un prêt en fonction de leur revenu et d'un ratio d'endettement acceptable au lieu de se fier simplement aux cotes de crédit et aux correspondances entre produits complémentaires et portefeuilles existants. L'[Association](#) a également proposé que, parce que la disponibilité actuelle de l'assurance des hypothèques subsidiaires incite les consommateurs à contracter des dettes non garanties, le gouvernement devrait interdire l'assurance des hypothèques subsidiaires.

La [Fédération des chambres immobilières du Québec](#) a demandé que le gouvernement mette en œuvre des mesures pour assurer que les ménages ne contractent pas trop de dettes non hypothécaires. La [Nova Scotia Home Builders' Association](#) a dit que, si le gouvernement s'inquiète du niveau d'endettement des ménages canadiens, il devrait envisager deux mesures : restreindre la capacité des personnes à contracter une dette pour se procurer des biens sujets à dépréciation, comme une voiture; et créer un régime d'épargne forcée.

Selon la [Société canadienne d'hypothèques et de logement](#), bien qu'aucun changement réglementaire ne devrait être apporté jusqu'à ce qu'une période suffisante se soit écoulée pour évaluer les effets complets des dernières modifications aux règles hypothécaires, la [Société](#) a indiqué que – si on lui demandait conseil – elle proposerait la mise en œuvre de limites du rapport du prêt au revenu – comme celles qui existent au Royaume-Uni.

Afin de répondre aux préoccupations selon lesquelles les taux d'intérêt à la hausse pourraient entraîner des difficultés de paiement pour les emprunteurs hypothécaires dont le niveau d'endettement est élevé, [Will Dunning](#) a suggéré d'atténuer les effets des

hausse des taux d'intérêt en prolongeant la période d'amortissement et en diminuant les remboursements du principal.

Afin qu'aucun prêteur hypothécaire ne pose un risque indu pour le système financier canadien, l'[Institut canadien des évaluateurs](#) a prôné l'application des lignes directrices B-20 et B-21 relativement aux pratiques de souscription des hypothèques et de l'assurance hypothécaire pour toutes les institutions qui offrent du financement hypothécaire. De plus, en ce qui concerne la fraude hypothécaire, l'[Institut](#) a proposé que toutes les organisations qui participent à la souscription d'un prêt collaborent pour détecter toute fraude potentielle, et que des évaluations sur place par des professionnels compétents soient effectuées plus souvent.

CHAPITRE QUATRE : ÉQUILIBRER LES MARCHÉS DE L'HABITATION DU CANADA

Au chapitre 3, le Comité s'est penché sur certains obstacles qui menacent l'équilibre dans les marchés de l'habitation au Canada, ainsi que sur les observations et les propositions des témoins pour rétablir cet équilibre. Il a tenu compte d'une variété de facteurs dans l'examen des autres moyens visant à équilibrer ces marchés. Par exemple, des données appropriées sont nécessaires afin que l'on puisse prendre des décisions stratégiques fondées sur des données probantes. Dans ce contexte, les témoins ont cerné les données liées à l'habitation qui manquent à l'heure actuelle et défini des plans pour combler cette lacune.

En outre, le Comité reconnaît que certaines politiques fédérales peuvent tirer profit de consultations avec les intervenants; dans le contexte de l'habitation, il importe de déterminer la mesure dans laquelle les politiques envisagées permettent d'atteindre un équilibre approprié entre l'accès à un logement abordable et la stabilité du système financier du Canada. Les témoins ont discuté des changements aux règles hypothécaires annoncés par le ministre des Finances le 3 octobre 2016, ainsi que des changements aux exigences de capital imposées aux assureurs sous réglementation fédérale annoncés par le Bureau du surintendant des institutions financières et étant entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

A. Disponibilité des données

1. Contexte

Plusieurs entités fédérales recueillent des données sur l'habitation, notamment la Société canadienne d'hypothèques et de logement et Statistique Canada, qui rendent publiques des données portant sur divers aspects des marchés de l'habitation au Canada. D'autres entités fédérales jouent aussi, ou peuvent aussi jouer un rôle dans la collecte et la diffusion de données utiles, notamment le ministère des Finances, le Bureau du surintendant des institutions financières, la Banque du Canada, Affaires autochtones et du Nord Canada et Emploi et Développement social Canada.

2. Observations et propositions des témoins

Plusieurs témoins se sont dits favorables à l'amélioration des données sur les marchés de l'habitation du Canada, la [secrétaire parlementaire du ministre des Finances](#) faisant observer qu'il n'existe aucune donnée sur les investisseurs étrangers présents dans ces marchés et sur les facteurs influant sur l'offre de logements. Elle a indiqué que le gouvernement fédéral a créé un groupe de travail composé de représentants fédéraux, ainsi que de représentants des gouvernements de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, ainsi que des villes de Vancouver et de Toronto. Le groupe de travail a pour mission d'examiner l'éventail de facteurs intervenant sur les marchés de l'habitation régionaux du Canada.

Selon la [Société canadienne d'hypothèque et de logement](#), l'un de ses objectifs consiste à accroître la disponibilité des données sur les aspects suivants des marchés de l'habitation du Canada : les investisseurs étrangers et nationaux et la spéculation entourant le logement; les enjeux relatifs à l'offre de logements, notamment la réglementation qui la limite; la disponibilité des terrains; les facteurs incitant les citoyens à envisager l'achat d'une propriété. [Elle](#) a aussi fait savoir qu'elle souhaitait recueillir des données sur la part des unités en copropriété (condominium) appartenant à des résidents étrangers, le taux de roulement sur les marchés locatifs canadiens et le prix au pied carré des unités en copropriété nouvellement construites dans les centres urbains du pays où la population dépasse 50 000 habitants. [Elle](#) a indiqué qu'elle travaillera avec Statistique Canada et le Bureau du surintendant des institutions financières au cours des deux prochaines années en vue d'acquérir de nouvelles données.

Présentant une proposition qui, selon [elle](#), améliorerait les données sur les marchés de l'habitation du Canada, l'[Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine](#) a demandé instamment la création d'un centre de recherche sur le logement qui mènerait des recherches de calibre mondial sur la politique en matière de logement et les diffuserait. Selon [elle](#), Statistique Canada ne serait pas nécessairement en mesure de jouer un rôle de premier plan dans cette initiative du fait que la participation des gouvernements provinciaux et territoriaux, des administrations municipales et des organismes de recherche actuels serait nécessaire. La [Banque Royale du Canada](#) n'est pas du même avis, soulignant que Statistique Canada entretient déjà des liens avec les divers ordres de gouvernement.

3. Recommandation du Comité

Le Comité recommande :

Que le gouvernement du Canada fasse appel à Statistique Canada pour combler les lacunes dans les données liées au logement en créant une base de données nationale intégrant des recherches menées par les gouvernements provinciaux et territoriaux et les administrations municipales ainsi que les organismes de recherche. Une telle base de données devrait fournir des données sur les achats et les ventes de maisons, les maisons achetées en espèces, les prêts hypothécaires non principaux, la propriété étrangère de maisons, les statistiques sur le ratio prêt-valeur pour les habitations au Canada, les marchés locatifs au Canada, les investisseurs dans les marchés du logement au Canada et le profil démographique des propriétaires.

B. Changements du 3 octobre 2016 apportés aux règles hypothécaires

1. Contexte

Le 3 octobre 2016, le ministère des Finances a annoncé des changements aux règles hypothécaires canadiennes (ci-après les changements du 3 octobre 2016)²⁹. Selon le Ministère, les changements visent à réduire le montant de la dette hypothécaire des emprunteurs et, par le truchement de nouvelles exigences d'admissibilité à l'assurance hypothécaire, à promouvoir la stabilité des marchés de l'habitation au Canada.

Selon les nouvelles exigences d'admissibilité à l'assurance hypothécaire, habituellement appelées la simulation de crise aux taux d'intérêt hypothécaires (ci-après la nouvelle simulation de crise), pour qu'un emprunteur soit admissible à l'assurance hypothécaire, les coefficients d'amortissement brut et total de sa dette ne doivent pas être supérieurs à 39 et à 44 % respectivement. Depuis le 17 octobre 2016, pour tous les acheteurs dont le prêt hypothécaire est à ratio élevé³⁰, ces ratios du service de la dette doivent être calculés en utilisant un taux d'intérêt correspondant au plus élevé des taux suivants (ci-après le taux admissible) : celui prévu par leur contrat hypothécaire³¹ ou celui des prêts hypothécaires ordinaires de cinq ans affiché par la Banque du Canada³².

Les changements du 3 octobre 2016 ont aussi entraîné des changements aux exigences d'admissibilité à l'assurance hypothécaire de prêts à ratio faible. Les nouveaux critères de l'assurance se fondent désormais sur les exigences suivantes : la cote de crédit de l'emprunteur, la valeur de la propriété, la période d'amortissement du prêt hypothécaire et l'objet du prêt, soit l'achat d'une propriété ou le renouvellement du prêt. Depuis le 30 novembre 2016, les refinancements à ratio faible³³ ne sont plus assurés, et les prêts à ratio faible assurés au moyen d'une assurance de portefeuille³⁴ doivent répondre aux critères d'admissibilité qui s'appliquaient auparavant aux prêts hypothécaires à ratio élevé.

Au cours des dernières années, le ministre des Finances a annoncé plusieurs séries de modifications aux règles hypothécaires canadiennes. Le tableau 1 résume

29 Voir : Ministère des Finances, [*Document d'information technique : Règles de l'assurance hypothécaire et propositions relatives à l'impôt sur le revenu \(révisé le 14 octobre 2016\)*](#), 3 octobre 2016.

30 Un prêt hypothécaire « à ratio élevé » est un prêt hypothécaire à ratio prêt-valeur supérieur à 80 %.

31 Le « taux d'intérêt du contrat hypothécaire » est le taux d'intérêt indiqué dans le contrat hypothécaire signé par l'emprunteur.

32 Le « taux d'intérêt ordinaire de cinq ans affiché par la Banque du Canada » est le taux d'intérêt hypothécaire fixe de cinq ans le plus souvent affiché par les six plus grandes banques canadiennes.

33 Un prêt de « refinancement hypothécaire » remplace un prêt hypothécaire existant, mais ses conditions diffèrent de ce dernier.

34 L'« assurance de portefeuille », aussi connue sous le nom de bloc de prêts, est une assurance hypothécaire acquise après l'octroi du prêt hypothécaire; la prime est généralement payée par le prêteur.

Un « prêt hypothécaire à ratio faible » est un prêt hypothécaire dont le ratio prêt-valeur est inférieur à 80 %.

certaines de ces modifications. L'annexe A contient une description plus détaillée de ces changements et d'autre changements.

Tableau 1 – Certaines modifications aux règles hypothécaires canadiennes, 2008-2016

2008	<ul style="list-style-type: none"> • La période maximale d'amortissement est passée de 40 à 35 ans. • Le coefficient d'amortissement total de la dette a été plafonné à 45 %.
2010	<ul style="list-style-type: none"> • La limite du ratio prêt-valeur pour le refinancement des prêts hypothécaires est passée de 95 à 90 %. • Les emprunteurs sont tous tenus de satisfaire aux normes liées à un prêt hypothécaire de cinq ans à taux d'intérêt fixe, même s'ils optent pour un prêt de plus courte durée assorti d'un taux d'intérêt inférieur.
2011	<ul style="list-style-type: none"> • La période maximale d'amortissement est passée de 35 à 30 ans. • La limite du ratio prêt-valeur pour le refinancement des prêts hypothécaires est passée de 90 à 85 %.
2012	<ul style="list-style-type: none"> • La période maximale d'amortissement est passée de 30 à 25 ans. • La limite du ratio prêt-valeur pour le refinancement des prêts hypothécaires est passée de 85 à 80 %. • Le coefficient d'amortissement brut de la dette a été plafonné à 39 %. • Le coefficient d'amortissement total de la dette est passé de 45 à 44 %.
2016	<ul style="list-style-type: none"> • Tous les prêts hypothécaires assurés doivent répondre aux normes relatives à l'amortissement maximal de la dette calculé en fonction du taux le plus élevé entre le taux prévu par le contrat hypothécaire et celui des prêts hypothécaires ordinaires de cinq ans affiché par la Banque du Canada. • La mise fonds minimale pour la partie du prix d'une maison qui est supérieure à 500 000 \$ est passée de 5 à 10%.

Source : Adapté de : Banque du Canada, [Revue du système financier](#), décembre 2012; ministère des Finances, [Équilibrer la répartition des risques dans le système canadien de financement du logement](#), 28 février 2017.

2. Observations et propositions des témoins

En ce qui concerne les changements du 3 octobre 2016, les témoins ont formulé des observations générales sur la nouvelle simulation de crise, le refinancement des prêts hypothécaires, l'assurance de portefeuille, les répercussions des changements sur les marchés de l'habitation du Canada, la tenue de consultations sur les changements aux règles hypothécaires et les politiques régionales sur l'habitation.

a. Généralités

Le [ministère des Finances](#) a remarqué les revenus fédéraux provenant des primes d'assurance perçues par la Société canadienne d'hypothèques et de logement, [mais il](#) a remis en question la mesure dans laquelle les contribuables devraient soutenir financièrement les prêts hypothécaires garantis par le gouvernement. Selon [lui](#), les changements du 3 octobre 2016 visaient à empêcher les acheteurs de contracter des dettes excessives pour faire l'acquisition de propriétés plus dispendieuses. [Il](#) a affirmé que les prêteurs dépendent de l'assurance de portefeuille, car l'assurance hypothécaire vendue par la Société canadienne d'hypothèques et de logement est garantie par le gouvernement fédéral. [Il](#) était d'avis que la présence de risques dans les marchés de l'habitation du Canada peut s'expliquer par les faibles taux d'intérêt, la croissance des prix des propriétés et l'aide de la Société canadienne d'hypothèques et de logement aux marchés de l'habitation du pays. Même s'[il](#) ne croit pas que les taux d'intérêt hypothécaires augmenteront à cause des changements, ils pourraient, selon [lui](#), augmenter légèrement.

La [secrétaire parlementaire du ministre des Finances](#) a soutenu qu'il est important d'assurer la stabilité des marchés de l'habitation du Canada, surtout dans les régions où l'endettement des ménages est élevé. Aussi, [elle a indiqué](#) qu'il était nécessaire de gérer les risques liés au logement afin de créer les conditions qui permettent à un plus grand nombre de personnes d'appartenir à la classe moyenne. [Elle](#) a indiqué que les changements du 3 octobre 2016 visent à réduire les risques liés au logement, à assurer la conformité aux règles hypothécaires et à empêcher les ménages de s'endetter à un niveau insoutenable pour eux. Aussi, [elle](#) a souligné que, bien que la situation soit la plus sévère à Toronto et à Vancouver, les emprunteurs faisant face à une dette excessive ne sont pas seulement ceux qui vivent dans ces régions.

Toujours selon la [Société](#), les changements du 3 octobre 2016 contribueront à la croissance économique à long terme du Canada. [Elle](#) a souligné que les changements ne visaient pas à corriger les déséquilibres observés dans la Région du Grand Toronto et dans la Région du Grand Vancouver, mais plutôt à empêcher que l'endettement accru des ménages dans n'importe quelle région du pays ait des répercussions négatives sur l'économie. [Elle](#) a aussi soutenu que les changements ne visaient pas à maîtriser la croissance des prix des propriétés dans les marchés de l'habitation surchauffés du Canada. Selon [elle](#), il n'est pas souhaitable que les premiers acheteurs perdent leur propriété à la suite d'une perte d'emploi ou d'un endettement excessif.

La [Financière First National](#) a indiqué qu'elle était pour les changements apportés aux règles hypothécaires canadiennes depuis 2008, tandis que la [Société d'assurance hypothécaire Canada Guaranty](#) a fait savoir qu'elle avait appuyé tous les changements depuis cette date, sauf une série, en l'occurrence les changements du 3 octobre 2016. [Elle](#) a estimé que les changements précédents ont eu des retombées positives sur les marchés de l'habitation du Canada, mais a émis des doutes quant au bien-fondé du nouveau taux admissible prévu dans le cadre de la simulation de crise.

Pour les [DLC Canadian Mortgage Experts](#), les changements du 3 octobre 2016 n'étaient pas nécessaires. La [Société d'assurance hypothécaire Canada Guaranty](#) a quant à elle mentionné que le marché du prêt hypothécaire assuré est bien souscrit et réglementé et que les premiers acheteurs contractant un prêt hypothécaire assuré font l'objet d'une double vérification : d'abord par le prêteur, puis par l'assureur hypothécaire³⁵. La [Société canadienne d'hypothèques et de logement](#) a fait observer que les changements ne visaient pas à restreindre l'accès à la propriété aux premiers acheteurs. Pour les [Centres hypothécaires Dominion](#) et [Genworth Canada](#), les changements sont excessifs.

Tout en proposant des changements à des aspects précis des règles hypothécaires canadiennes, qui sont traités ci-dessous, les témoins ont formulé des propositions d'ordre général relativement à ces règles. Le [Verico Groupe Conseil Hypothèque](#) a demandé au gouvernement d'étudier les effets des changements du 3 octobre 2016 sur l'économie canadienne. Les [Professionnels hypothécaires du Canada](#), l'[Association canadienne des constructeurs d'habitation](#), la [Financière First National](#), la [Société d'assurance hypothécaire Canada Guaranty](#), le [Mortgage Centre](#), les [Centres hypothécaires Dominion](#), les [Architectes hypothécaires](#), le [TMG The Mortgage Group Canada Inc.](#), l'[Association des banquiers canadiens](#), l'[Association canadienne des coopératives financières](#), l'[Association canadienne de l'immeuble](#), l'[Institut canadien des évaluateurs](#), le [Mouvement Desjardins](#) et [Genworth Canada](#) ont pour leur part demandé au gouvernement d'éviter d'apporter des changements réglementaires supplémentaires sur les marchés de l'hypothèque et du logement du Canada jusqu'à ce que les effets des changements antérieurs aient été évalués. Le [Urban Development Institute of Nova Scotia](#) a proposé un système à plusieurs niveaux dans le cadre duquel les récents changements ne s'appliqueraient qu'aux propriétés valant plus qu'un certain seuil.

b. Nouvelle simulation de crise

À propos de la nouvelle simulation de crise, les témoins ont axé leurs interventions sur les effets de cette dernière sur l'accès à un logement abordable et le taux admissible. La [Fédération des chambres immobilières du Québec](#) a estimé que de 5 000 à 6 000 ménages québécois remettront à plus tard, soit au-delà de 2017, l'achat d'une propriété à cause de la nouvelle simulation de crise. C'est 220 millions de dollars de dépenses relatives au logement qui seront ainsi perdus. Les [Professionnels hypothécaires du Canada](#) ont indiqué que la nouvelle simulation avait entraîné l'augmentation des coefficients d'amortissement brut et total de la dette de 5 et 7,5 points de pourcentage respectivement.

Selon le [Mouvement Desjardins](#), la nouvelle simulation de crise a réduit le montant du prêt hypothécaire auquel les emprunteurs sont admissibles et le nombre de préapprobations hypothécaires accordées. Il croit que les premiers acheteurs sont les plus touchés par la nouvelle simulation. Dans la même veine, la [Société d'assurance hypothécaire Canada Guaranty](#) et la [Financière First National](#) estiment que ces acheteurs

35 La « souscription » est le processus par lequel le risque hypothécaire est évalué.

ne sont pas responsables des déséquilibres créés dans les marchés de l'habitation au Canada. La [Société canadienne d'hypothèques et de logement](#) et le [ministère des Finances](#) sont d'avis que la nouvelle simulation incitera les premiers acheteurs soit à contracter une dette moins lourde soit à épargner davantage, un compromis que la [Société](#) juge essentiel à la stabilité financière du Canada.

Les [Professionnels hypothécaires du Canada](#) et [The Mortgage Advisors](#) étaient d'avis que la nouvelle simulation de crise réduit la somme que les ménages peuvent dépenser dans le logement. Citant Genworth Canada, les [Professionnels hypothécaires du Canada](#) ont indiqué qu'il serait difficile d'appliquer le coefficient d'amortissement de la dette prévu dans le cadre de la nouvelle simulation à un tiers des emprunteurs actuels ayant contracté un prêt hypothécaire assuré, [expliquant](#) que l'ancienne simulation s'appliquait seulement aux prêts hypothécaires d'une durée de moins de cinq ans, tandis que la nouvelle simulation s'applique à tous les prêts hypothécaires. Le [TMG The Mortgage Group Canada Inc.](#) a soutenu que la nouvelle simulation de crise a moins de sens pour les emprunteurs ayant contracté un prêt de 7 à 10 ans, puisqu'ils sont protégés contre les fluctuations des taux d'intérêt pendant toute cette durée.

Selon l'[Association des banquiers canadiens](#), les banques canadiennes appliquent leur propre simulation de crise aux emprunteurs hypothécaires, et ce, afin de s'assurer qu'ils peuvent remplir leurs obligations hypothécaires si les taux d'intérêt augmentent. L'[Association des courtiers hypothécaires du Canada](#) a fait observer qu'un petit nombre d'emprunteurs pourraient être admissibles à un prêt hypothécaire au titre de la nouvelle simulation de crise, puis contracter davantage de dettes et n'y seraient plus admissibles si la simulation était appliquée une deuxième fois.

La [Société canadienne d'hypothèques et de logement](#) a expliqué que la nouvelle simulation de crise a pour but d'assurer la stabilité financière du pays au cas où les taux d'intérêt augmenteraient et que tous les ménages faisant face à une dette excessive – peu importe où ils vivent – seraient touchés par l'augmentation des taux. Selon les [Centres hypothécaires Dominion](#), il y aurait lieu de tenir compte du faible taux de non-remboursement des prêts hypothécaires au Canada lorsqu'on conçoit de nouvelles simulations.

Les [Centres hypothécaires Dominion](#), les [Architectes hypothécaires](#) et le [Mortgage Centre](#) ont souligné que la nouvelle simulation de crise avait rendu les logements moins abordables. La [Financière First National](#) a indiqué que les emprunteurs ne sont pas touchés de façon uniforme par la nouvelle simulation de crise. Selon [elle](#), 70 % des acheteurs empruntent à un taux d'intérêt hypothécaire négocié, tandis que les 30 % restants empruntent au taux d'intérêt ordinaire de cinq ans affiché par la Banque du Canada.

Reconnaissant que le Canada connaît une inflation faible et une croissance économique modérée, les [Centres hypothécaires Dominion](#), les [Architectes hypothécaires](#) et le [Mortgage Centre](#) ont estimé qu'il était exagéré de faire du taux d'intérêt ordinaire de cinq ans affiché par la Banque du Canada le nouveau taux admissible dans le cadre de la nouvelle simulation de crise, car il est peu probable que les taux d'intérêt hypothécaires

augmentent de deux points de pourcentage. L'[Association des courtiers hypothécaires du Canada](#), la [Financière First National](#) et [Genworth Canada](#) ont pour leur part estimé que le taux admissible de la simulation, qui s'élève à 200 points de base au-dessus du taux d'intérêt moyen des prêts hypothécaires négociés, est bien trop élevé. [Genworth Canada](#) a ajouté que la simulation incitait les emprunteurs ayant un ratio prêt-valeur³⁶ supérieur à 80 % à contracter un prêt hypothécaire auprès d'un prêteur privé, ce qu'il décrit comme étant une option coûteuse pour eux.

Les [Professionnels hypothécaires du Canada](#) ont affirmé que les emprunteurs qui étaient admissibles à un prêt hypothécaire de cinq ans à un taux d'intérêt de 2,5 % avant les changements du 3 octobre 2016 ne seraient pas admissibles à un prêt selon le nouveau taux admissible. Approuvant le concept d'une simulation de crise, la [Financière First National](#) a fait savoir que le nouveau taux admissible ne tient pas compte des taux d'intérêt actuels offerts sur les marchés.

Des témoins ont proposé des changements à la nouvelle simulation de crise, dont certains portaient sur le taux admissible. L'[Alberta Mortgage Brokers Association](#), la [Financière First National](#) et [Genworth Canada](#) ont plaidé en faveur d'un taux admissible équivalant au taux d'intérêt hypothécaire négocié plus 100 points de base, tandis que [Will Dunning](#) a proposé un taux équivalant au taux d'intérêt hypothécaire négocié plus l'écart de rendement entre les obligations du gouvernement du Canada à 5 ans et celles à 10 ans. Les [Centres hypothécaires Dominion](#), les [Architectes hypothécaires](#) et le [Mortgage Centre](#) ont demandé un taux admissible à mi-chemin entre le taux d'intérêt hypothécaire négocié et le taux d'intérêt ordinaire de cinq ans affiché par la Banque du Canada.

Les [Professionnels hypothécaires du Canada](#) ont demandé que le taux admissible soit déterminé en fonction d'un mécanisme indépendant et non du taux d'intérêt ordinaire de cinq ans affiché par la Banque du Canada. L'[Alberta Mortgage Brokers Association](#) a de son côté proposé que le taux admissible soit calculé selon le taux d'intérêt du marché plus une majoration. Le [TMG The Mortgage Group Canada Inc.](#) a demandé que le taux admissible soit fondé sur les taux du marché et la durée des prêts hypothécaires.

La [Financière First National](#) a laissé entendre qu'il faudrait, pour réduire les liquidités sur les marchés de l'habitation du Canada, augmenter le taux admissible relatif aux prêts hypothécaires dont le ratio prêt-valeur est supérieur à 80 %. L'[Association des courtiers hypothécaires du Canada](#) s'est dite pour l'inclusion de tous les prêteurs sous réglementation fédérale, et non seulement des six plus grandes banques canadiennes, dans le calcul du taux admissible au titre de la nouvelle simulation de crise.

D'autres témoins ont mis en avant des aspects de la nouvelle simulation de crise qu'il faudrait changer, outre le taux admissible. Par exemple, [Alicia Jones](#), la [Société d'assurance hypothécaire Canada Guaranty](#), les [Centres hypothécaires Dominion](#), la [Financière First National](#), les [Architectes hypothécaires](#), les [Professionnels hypothécaires du Canada](#) et le [Mortgage Centre](#) ont demandé que la simulation s'applique à tous les

36 Le ratio « prêt-valeur » correspond au montant du prêt par rapport à la valeur estimée de la propriété.

prêts hypothécaires, tant ceux qui sont assurés que ceux qui ne le sont pas. [The Mortgage Advisors](#) ont pour leur part demandé que seuls les prêts hypothécaires assurés ayant un ratio prêt-valeur élevé soient soumis au taux admissible de la simulation. L'[Association des courtiers hypothécaires du Canada](#) a réclamé que deux types de prêts hypothécaires soient évalués en fonction du taux d'intérêt hypothécaire négocié au lieu du taux admissible de la simulation : les prêts assurés dont le principal ne dépasse pas 499 000 \$ et les prêts à durée fixe de plus de cinq ans. [Alrica Jones](#) a laissé entendre qu'il faudrait appliquer une simulation de crise à l'équité des propriétés surévaluées. Selon les [Centres hypothécaires Dominion](#) et [Genworth Canada](#), la nouvelle simulation de crise devrait être modifiée de façon à ce qu'elle représente mieux les attentes futures relatives aux taux d'intérêt.

c. Refinancement hypothécaire

En ce qui concerne le refinancement hypothécaire, les témoins ont traité de l'absence d'options de refinancement, de la concurrence entre les prêteurs et du coût du refinancement. Par exemple, selon les [Centres hypothécaires Dominion](#), les [Architectes hypothécaires](#) et le [Mortgage Centre](#), l'absence d'options de refinancement hypothécaire entraîne une hausse du coût du service de la dette des emprunteurs. La [Financière First National](#) était d'avis que l'aspect le plus important des changements du 3 octobre 2016, qui empêchent les propriétaires d'utiliser l'équité de leur propriété à des fins d'emprunt, est l'élimination de l'admissibilité des refinancements à l'assurance hypothécaire. Selon [elle](#), cette élimination réduira la concurrence entre les fournisseurs de refinancement hypothécaire, car les emprunteurs ne pourront refinancer leur prêt hypothécaire qu'auprès d'une institution de dépôt. La [Financière](#) a souligné que l'élimination de l'admissibilité des refinancements à l'assurance hypothécaire force les emprunteurs à contracter un prêt hypothécaire auprès de l'une des grandes banques canadiennes au lieu de prêteurs non bancaires.

[Meridian Credit Union Limited](#) a fait observer que les changements du 3 octobre 2016 ont fait augmenter le coût de financement des prêts hypothécaires, car les refinancements ne peuvent plus faire partie du portefeuille titrisé. L'[Association canadienne des coopératives financières](#) a estimé que l'élimination de l'admissibilité des refinancements à l'assurance hypothécaire pourrait entraîner une baisse allant jusqu'à 70 % des activités d'assurance de portefeuille de certaines coopératives financières.

Les [Centres hypothécaires Dominion](#), les [Architectes hypothécaires](#) et le [Mortgage Centre](#) ont souligné que les prêteurs hypothécaires pourraient être moins enclins à offrir des refinancements, car ceux-ci ne peuvent plus être titrisés à la suite des changements du 3 octobre 2016. De son côté, le [Verico Groupe Conseil Hypothèque](#) a prédit qu'il sera généralement plus difficile d'offrir du financement hypothécaire. La [Société d'assurance hypothécaire Canada Guaranty](#), les [DLC Canadian Mortgage Experts](#) et la [Financière First National](#) ont soutenu que l'inadmissibilité des refinancements à faible ratio à l'assurance hypothécaire, comme le prévoient les changements, aura un impact négatif sur la compétitivité des prêteurs hypothécaires non bancaires, tandis que les [Centres hypothécaires Dominion](#), la [Banque équitable](#), la [Financière First National](#), la [Fédération des chambres immobilières du Québec](#), [The Mortgage Advisors](#) et le [Verico](#)

[Groupe Conseil Hypothèque](#) ont estimé que les changements feront augmenter le coût de refinancement des prêts hypothécaires. Les [Centres hypothécaires Dominion](#), les [Architectes hypothécaires](#) et le [Mortgage Centre](#) ont de leur côté soutenu que les changements feront augmenter les dépenses non hypothécaires des ménages, comme les frais de déplacement.

Les témoins ont présenté diverses propositions relativement au refinancement hypothécaire. L'[Alberta Mortgage Brokers Association](#), les [Centres hypothécaires Dominion](#), la [Financière First National](#), les [Architectes hypothécaires](#), les [Professionnels hypothécaires du Canada](#), [The Mortgage Advisors](#), le [Mortgage Centre](#) et le [Verico Groupe Conseil Hypothèque](#) ont demandé au gouvernement d'annuler les changements du 3 octobre 2016, de sorte que les refinancements soient admissibles à l'assurance hypothécaire. Selon les [Centres hypothécaires Dominion](#), les [Architectes hypothécaires](#) et le [Mortgage Centre](#), les refinancements et les prêts hypothécaires sur des propriétés dont la valeur ne dépasse pas 1,5 million de dollars devraient être admissibles à l'assurance hypothécaire si les changements ne sont pas annulés dans leur intégralité. Selon les [Centres hypothécaires Dominion](#), les [Architectes hypothécaires](#), les [Professionnels hypothécaires du Canada](#), le [Mortgage Centre](#) et le [TMG The Mortgage Group Canada Inc.](#), le gouvernement devrait, s'il n'annule pas les changements, autoriser les refinancements à ratio inférieur ou égal à 75 % à être admissible à l'assurance hypothécaire. En ce qui concerne les effets des changements sur les refinancements hypothécaires, la [Société canadienne d'hypothèques et de logement](#) a laissé entendre que le gouvernement ne devrait pas les appuyer.

d. Assurance hypothécaire

En ce qui concerne l'assurance hypothécaire, les témoins ont traité de l'offre, des primes et des exigences d'admissibilité. Par exemple, la [Fédération des chambres immobilières du Québec](#) a fait savoir que par suite des changements du 3 octobre 2016, les sociétés de financement hypothécaire ne pourront plus rivaliser avec les grandes banques canadiennes, car certains types de prêts sont maintenant inadmissibles à l'assurance hypothécaire. Selon la [Société canadienne d'hypothèques et de logement](#), les changements visaient à éliminer certaines distorsions créées par l'assurance de portefeuille. Le [ministère des Finances](#) a fait observer que les changements auront une incidence sur l'offre d'assurance de portefeuille pour les prêteurs hypothécaires qui en dépendent pour se financer. Les [Professionnels hypothécaires du Canada](#) ont pour leur part soutenu que les prêteurs hypothécaires qui comptent sur le mécanisme d'assurance de portefeuille pour leurs liquidités et l'accès aux capitaux seront touchés de façon disproportionnée par les changements, qui rendent l'assurance de portefeuille désormais plus difficile à obtenir.

L'[Association canadienne des coopératives financières](#) a estimé, à l'aide de données de 2016, que les ventes d'assurance transactionnelle³⁷ à ratio faible diminueront de près de 50 % par suite de l'élimination de l'admissibilité des refinancements à

37 L'« assurance transactionnelle » est une assurance hypothécaire obtenue le jour où le prêt hypothécaire est contracté; la prime est généralement payée par l'emprunteur.

l'assurance hypothécaire découlant des changements du 3 octobre 2016. La [British Columbia Real Estate Association](#) a fait observer que les changements excluront bon nombre d'acheteurs potentiels des marchés de l'habitation du Canada, [Genworth Canada](#) s'attendant à une diminution de 20 % du nombre de prêts hypothécaires assurés approuvés en 2017.

L'[Alberta Mortgage Brokers Association](#), la [British Columbia Real Estate Association](#), [Meridian Credit Union Limited](#), la [Fédération des chambres immobilières du Québec](#) et le [Verico Groupe Conseil Hypothèque](#) ont soutenu que les changements du 3 octobre 2016 feront augmenter les primes d'assurance hypothécaire. [Genworth Canada](#) a dit avoir déjà observé une augmentation des primes depuis l'entrée en vigueur des changements. Les [Centres hypothécaires Dominion](#) ont constaté que l'incapacité d'assurer un portefeuille de prêts hypothécaires est la plus importante conséquence des changements. Les [Professionnels hypothécaires du Canada](#), le [TMG The Mortgage Group Canada Inc.](#) et le [Verico Groupe Conseil Hypothèque](#) ont expliqué que les changements pourraient faire en sorte que les emprunteurs ayant contracté un prêt hypothécaire non assuré et ayant effectué une importante mise de fonds paient des taux d'intérêt hypothécaires plus élevés que les emprunteurs ayant contracté un prêt hypothécaire assuré et ayant effectué une mise de fonds moins importante. La [Financière First National](#) a indiqué que les changements auront une incidence limitée sur les marchés de l'habitation du Canada qu'elle juge en surchauffe, car l'assurance de portefeuille est inutile pour les propriétés valant plus d'un million de dollars. Les [DLC Canadian Mortgage Experts](#) ont mentionné que les propriétaires de telles propriétés paient désormais des taux d'intérêt hypothécaires plus élevés, car leur prêt hypothécaire ne peut être assuré, et que les couples séparés ne peuvent plus acheter la part de l'autre dans la maison familiale. [Ils](#) ont ajouté que, parmi tous les changements, celui ayant eu les répercussions les plus importantes a été l'uniformisation des critères d'admissibilité pour les prêts hypothécaires assurés à ratio prêt-valeur élevé et à ratio prêt-valeur faible.

Le [Mouvement Desjardins](#) a constaté que bon nombre de ses emprunteurs hypothécaires ne sont pas touchés par les changements du 3 octobre 2016, car leur mise de fonds était suffisamment importante pour qu'ils soient admissibles à un prêt non assuré. La [Financière First National](#) a souligné que les changements ne toucheront que les prêts hypothécaires assurés, qui représentent moins de 30 % de tous les prêts hypothécaires. Le [Verico Groupe Conseil Hypothèque](#) a indiqué que les changements amèneront les emprunteurs à ne plus faire affaire avec des prêteurs non bancaires, qui ne pourront plus financer certains prêts hypothécaires, et qu'ils inciteront les prêteurs à augmenter les taux d'intérêt hypothécaires à cause de l'inadmissibilité de certains types de leurs prêts à l'assurance hypothécaire. Selon [Genworth Canada](#), les changements auront une incidence sur les choix des emprunteurs quant à leur financement hypothécaire, car les changements élimineront le refinancement des prêts à ratio faible.

L'[Association canadienne des coopératives financières](#) a fait savoir que les prêteurs hypothécaires sous réglementation transfèrent désormais les risques directement aux assureurs hypothécaires et indirectement au gouvernement fédéral par l'intermédiaire de l'assurance hypothécaire garantie par le gouvernement et vendue par la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Des témoins ont présenté des propositions relativement à l'assurance hypothécaire. [Meridian Credit Union Limited](#) a suggéré que les exigences d'admissibilité pour l'assurance de portefeuille de prêts à ratio faible soient moins strictes, tandis que l'[Association des courtiers hypothécaires du Canada](#) a demandé instamment l'établissement par la Société canadienne d'hypothèques et de logement de primes d'assurance hypothécaire correspondant au recouvrement des coûts. [Parkbridge Lifestyle Communities Inc.](#) a pour sa part proposé que le portefeuille d'assurance hypothécaire de la Société canadienne d'hypothèques et de logement comprenne des options de logements, notamment celles prévues dans le modèle d'achat domiciliaire à bail foncier³⁸ qui comprend les maisons assemblées en tant qu'unités modulaires ou de construction conventionnelle.

e. Répercussions sur les marchés de l'habitation, la concurrence, l'accès à un logement abordable et les premiers acheteurs

Les témoins ont formulé des observations sur les répercussions des changements du 3 octobre 2016 sur les marchés de l'habitation du Canada en général, la concurrence entre les prêteurs hypothécaires, l'accès à un logement abordable et les premiers acheteurs.

L'[Association canadienne des coopératives financières](#) et l'[Association canadienne de l'immeuble](#) ont dit qu'elles s'attendaient à ce que les changements du 3 octobre 2016 aient des répercussions négatives sur les marchés de l'habitation au Canada. Selon le [Mouvement Desjardins](#), en 2017, les changements auront un effet néfaste sur les marchés de l'habitation en Ontario, où le nombre de ventes de propriétés existantes et le prix des propriétés diminueront, en particulier à Toronto. La [Société canadienne d'hypothèques et de logement](#) et l'[Association canadienne des coopératives financières](#) ont fait observer que les changements auront des répercussions plus importantes à Vancouver, à Toronto et en Alberta que dans toute autre ville et région canadienne. La [Banque équitable](#) était d'avis que l'incertitude causée par les changements nuira aux marchés de l'habitation du Canada. Selon la [British Columbia Real Estate Association](#), le déclin observé en novembre 2016 dans les marchés de l'habitation au Canada – le premier depuis 2012 – était probablement dû aux changements. Elle s'attend à ce que la hausse des prix des propriétés dans le futur soit une conséquence de la hausse de la demande des milléniaux. [Will Dunning](#) a estimé qu'à cause des changements, les marchés de l'habitation du Canada où le taux d'augmentation des prix des propriétés est élevé connaîtront une croissance plus lente; il pourrait même y avoir des déclin dans les marchés où la hausse des prix est moindre, ce qui fera diminuer l'activité économique.

Selon [First Foundation Mortgages Inc.](#) et le [Verico Groupe Conseil Hypothèque](#), les changements du 3 octobre 2016 provoqueront la chute de l'équité des propriétés, [First Foundation Mortgages Inc.](#) croyant que le déclin pourrait entraîner une hausse des arriérés hypothécaires et des défauts de paiement. La [Nova Scotia Home Builders'](#)

38 Dans le modèle d'achat domiciliaire à bail foncier, les propriétaires possèdent leur maison, mais pas le terrain sur lequel elle se situe; le terrain est loué au propriétaire moyennant des frais. Puisque le propriétaire n'est pas tenu d'acheter le terrain, le coût d'achat de la maison est moins élevé.

[Association](#) a mentionné que l'accès des personnes âgées à l'équité de leur propriété sera restreint, ce qui pourrait perturber leurs plans de retraite. L'[Institut canadien des évaluateurs](#) a pour sa part soutenu que les changements feront augmenter les taux d'endettement et de défaut de paiement des ménages. L'[Association des courtiers hypothécaires du Canada](#) a estimé que les changements inciteront les propriétaires à contracter deux prêts hypothécaires afin de pouvoir accumuler une mise de fonds.

L'[Association canadienne des coopératives financières](#) était d'avis que les changements du 3 octobre 2016 auront une incidence sur tous les types de marchés de l'habitation, peu importe qu'ils soient ruraux ou urbains ou qu'ils se caractérisent par des taux élevés ou bas d'augmentation des prix des propriétés. Dans le contexte des changements, l'[Institut canadien des évaluateurs](#) a affirmé que l'absence d'une politique nationale équilibrée sur l'habitation touchera les emprunteurs hypothécaires et les marchés de l'habitation du pays. [Il](#) a soutenu que les changements pourraient créer un système de prêt à deux vitesses.

L'[Association canadienne de l'immeuble](#) a estimé que les changements du 3 octobre 2016 réduiront le PIB du Canada de 0,3 % d'ici la fin de 2018. Les [Professionnels hypothécaires du Canada](#) ont dit avoir observé une diminution du nombre de demandes de nouveaux prêts hypothécaires en janvier 2017 par rapport à l'année précédente, d'où une possible baisse du nombre de mises en chantier. Reprenant les calculs de l'Association canadienne de l'immeuble, [ils](#) ont fait observer que les changements avaient fait diminuer le nombre de ventes de propriétés de 42 000 et entraîner la perte de 15 700 emplois, [ajoutant](#) qu'un déclin marqué de l'activité dans le secteur canadien de l'habitation pourrait mener à une crise de la dette nationale. L'[Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec](#) s'attend à ce que 74 000 ménages canadiens éprouvent des difficultés à acheter une propriété en 2017, au Québec, et à ce que le nombre de mises en chantier diminue de 6 900 à cause des changements; le [Mouvement Desjardins](#) a pour sa part prévu une diminution du nombre de mises en chantier de 66 500, un déclin qu'[il](#) attribue aux répercussions des changements sur les prêts hypothécaires assurés et aux taux d'intérêt hypothécaires plus élevés.

Selon l'[Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec](#), le marché de la revente et le secteur de la rénovation domiciliaire au Canada seront touchés par les changements du 3 octobre 2016. La [Nova Scotia Home Builders' Association](#) était d'avis que le secteur de la construction résidentielle le sera aussi et [a prédit](#) que l'année 2017 sera pire pour ce secteur que les années 2015 et 2016, qui ont tout de même été les pires de l'histoire du Canada atlantique. À l'aide de données de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, [elle](#) a soutenu que le nombre de mises en chantier en Nouvelle-Écosse demeure sous la tendance sur 10 ans de 900 unités par année et a raconté qu'un prêteur hypothécaire de Terre-Neuve-et-Labrador s'attend à ce que de 25 à 30 % de ses emprunteurs actuels ne soient pas admissibles à un prêt hypothécaire à cause des changements. La [Nova Scotia Home Builders' Association](#) a dit que ses membres pourraient devoir mettre à pied des employés par suite des changements, tandis que la [British Columbia Real Estate Association](#) a indiqué que la

construction de nouvelles résidences, l'emploi et la croissance économique chuteront parallèlement au déclin de la demande en matière de logement.

Selon la [Fédération des chambres immobilières du Québec](#), les changements du 3 octobre 2016 entraîneront une diminution des ventes résidentielles de 7 % au Québec en 2017. Citant Will Dunning, les [Professionnels hypothécaires du Canada](#) et le [Verico Groupe Conseil Hypothèque](#) ont dit que l'activité dans le secteur canadien de l'habitation diminuera de 6 à 10 % par suite de la baisse de la demande attribuable aux changements. Les [DLC Canadian Mortgage Experts](#) ont estimé que les changements ont fait chuter leurs activités de courtage hypothécaire de 30 % de décembre 2016 à février 2017. L'[Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec](#) et la [Fédération des chambres immobilières du Québec](#) ont soutenu que les changements auront des répercussions négatives sur le nombre de mises en chantier au Canada; selon l'[Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec](#), l'effet sera semblable à ce qui est arrivé en 2013, selon [elle](#), lorsque la période maximale d'amortissement est passée de 30 à 25 ans; un déclin de 21 % du nombre de mises en chantier avait alors été observé.

L'[Association canadienne des coopératives financières](#) a affirmé que le nombre de prêts hypothécaires à ratio élevé approuvés pourrait diminuer de 37 % à cause des changements du 3 octobre 2016, tandis que le [TMG The Mortgage Group Canada Inc.](#) s'attend à ce que de 10 à 12 % des acheteurs ne soient pas en mesure d'acheter une propriété. L'[Association des courtiers hypothécaires du Canada](#) a fait remarquer que le personnel militaire muté dans une autre ville n'est pas en mesure d'acheter une propriété; selon [elle](#), près de 20 % de ses clients actuels et 15 % des militaires mutés ne seraient pas admissibles à un prêt hypothécaire à cause des changements. [The Mortgage Advisors](#) ont expliqué que la diminution du pouvoir d'achat a des effets négatifs sur le personnel militaire, qui peut disposer de moins d'options au moment d'un déménagement. La [Banque équitable](#) a estimé que les changements rendront l'accès au financement hypothécaire plus difficile, tandis que l'[Association des courtiers hypothécaires du Canada](#) était d'avis qu'il sera plus difficile pour les ménages d'obtenir du financement hypothécaire et d'entrer dans la classe moyenne. L'[Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec](#) a soutenu que les acheteurs éventuels qui ne sont pas admissibles à un prêt hypothécaire à cause des changements accumuleront d'autres types de dettes non hypothécaires au lieu d'acheter une propriété.

La [Banque du Canada](#), la [Société d'assurance hypothécaire Canada Guaranty](#), la [Société canadienne d'hypothèques et de logement](#), le [Mouvement Desjardins](#), [Genworth Canada](#) et la [Banque Royale du Canada](#) ont souligné qu'il est trop tôt pour évaluer les effets des changements du 3 octobre 2016. La [Société canadienne d'hypothèques et de logement](#) a indiqué que le caractère saisonnier des données liées à l'habitation était une des raisons pour lesquelles elle n'avait pas encore évalué les répercussions des changements, tout en estimant que leur impact sur les marchés de l'habitation du Canada n'était pas aussi grave que prévu, car certains acheteurs ont acheté des propriétés moins coûteuses au lieu de remettre leur achat à plus tard. Cela dit, la [Société canadienne d'hypothèques et de logement](#) et la [Fédération des chambres immobilières du Québec](#) ont fait observer que certains ménages avaient tout de même reporté leur décision d'acheter

une propriété. Le [ministère des Finances](#) a certes affirmé qu'il travaille de concert avec les prêteurs et les assureurs hypothécaires en vue de compiler des données sur l'habitation, mais [il](#) a aussi indiqué qu'il est trop tôt pour évaluer l'effet des changements.

Même si la [Fédération des chambres immobilières du Québec](#) s'attendait à ce que les changements du 3 octobre 2016 aient un impact négatif sur le nombre de ventes de propriétés, [elle](#) a reconnu qu'il était prématuré de conclure qu'il y aura moins de premiers acheteurs qui entreront sur le marché de l'habitation au Canada. La [Banque Royale du Canada](#) a observé une diminution du nombre de ventes de propriétés existantes, mais a aussi indiqué qu'il est trop tôt pour évaluer l'effet des changements; selon [elle](#), l'incertitude entourant leur impact persiste. Les [Professionnels hypothécaires du Canada](#) ont dit qu'ils s'attendaient à une diminution du nombre de demandes de prêts à cause des changements.

L'[Association des courtiers hypothécaires du Canada](#) a indiqué que les changements du 3 octobre 2016 réduiront la croissance dans les marchés de l'habitation du Canada et qu'ils feront peut-être augmenter le coût des loyers. L'[Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine](#) a quant à elle affirmé que le coût des loyers doit demeurer à des niveaux abordables. Les [Centres hypothécaires Dominion](#), les [Architectes hypothécaires](#) et le [Mortgage Centre](#) ont mentionné qu'à cause des changements, la pression s'est accrue sur les marchés locatifs canadiens, les prêteurs ayant désormais augmenté les taux d'intérêt hypothécaire et les emprunteurs ayant moins d'options d'emprunt. Ils ont aussi soutenu que les changements nuiront au marché locatif, car ils empêchent les propriétés non occupées par leur propriétaire d'être assurées. Selon les [DLC Canadian Mortgage Experts](#), afin d'acheter une propriété locative, un emprunteur doit désormais contracter un prêt hypothécaire dans une banque canadienne.

Le [Verico Groupe Conseil Hypothèque](#) était d'avis que les changements du 3 octobre 2016 auront un impact négatif sur les courtiers hypothécaires. Dans le contexte des changements, le [Mouvement Desjardins](#) a affirmé que toute nouvelle politique sur le marché de l'habitation crée de la confusion, de l'incertitude et un sentiment d'urgence chez les acheteurs, en partie en raison de la possible augmentation des taux d'intérêt hypothécaires.

Les témoins ont aussi formulé des observations sur l'impact des changements du 3 octobre 2016 sur la concurrence entre les prêteurs hypothécaires. [First Foundation Mortgages Inc.](#), le [TMG The Mortgage Group Canada Inc.](#) et le [Verico Groupe Conseil Hypothèque](#) ont estimé que les changements avaient créé des règles du jeu inéquitables, car les banques n'ont pas besoin de titriser les prêts. Le [Verico Groupe Conseil Hypothèque](#) est même allé jusqu'à dire que les changements réduiront le profit des prêteurs hypothécaires non bancaires. L'[Association des banquiers canadiens](#) a souligné que certaines petites banques ont été touchées par les changements, et l'[Association canadienne des coopératives financières](#) a expliqué que, contrairement aux grandes banques canadiennes, les coopératives financières souffriront des changements en raison de leur incapacité à diversifier leurs activités.

La [Société d'assurance hypothécaire Canada Guaranty](#), l'[Association canadienne des coopératives financières](#), les [DLC Canadian Mortgage Experts](#), les [Centres hypothécaires Dominion](#), [First Foundation Mortgages Inc.](#), les [Architectes hypothécaires](#), la [Fédération des chambres immobilières du Québec](#), [The Mortgage Advisors](#) et le [Mortgage Centre](#) ont prédit que les changements du 3 octobre 2016 réduiront la concurrence entre les prêteurs hypothécaires. Les [DLC Canadian Mortgage Experts](#), les [Centres hypothécaires Dominion](#), [First Foundation Mortgages Inc.](#) et le [TMG The Mortgage Group Canada Inc.](#) ont fait observer que les changements avantageront les grandes banques canadiennes. De leur côté, les [Professionnels hypothécaires du Canada](#) et les [Mortgage Advisors](#) ont soutenu que le taux admissible de la nouvelle simulation de crise profite aussi à ces banques. L'[Association canadienne des coopératives financières](#) a estimé que les coopératives financières éprouveront de la difficulté à rivaliser sur certains marchés du financement hypothécaire, tandis que la [Société canadienne d'hypothèques et de logement](#) a fait observer qu'il faut trouver un équilibre entre l'appui à la concurrence et la promotion de la stabilité financière.

Selon [First Foundation Mortgages Inc.](#), un marché du financement hypothécaire concurrentiel est un marché où les emprunteurs peuvent choisir parmi différents taux d'intérêt et options hypothécaires. Or, [ils](#) sont d'avis que les changements du 3 octobre 2016 nuiront aux petits prêteurs hypothécaires non bancaires. L'[Association des courtiers hypothécaires du Canada](#) a indiqué que les changements pourraient inciter bon nombre de prêteurs hypothécaires à réduire leur présence dans les régions rurales, ou à les quitter, en raison des risques accrus présents à ces endroits. Pour sa part, le [Verico Groupe Conseil Hypothèque](#) a soutenu que les emprunteurs de la Région du Grand Toronto et de la Région du Grand Vancouver auront de la difficulté à trouver des prêteurs non bancaires prêts à leur accorder un prêt hypothécaire d'une valeur de plus de 1 million de dollars.

Aussi, les témoins ont discuté de l'incidence des changements du 3 octobre 2016 sur l'accès à un logement abordable. Les [DLC Canadian Mortgage Experts](#) et les [Professionnels hypothécaires du Canada](#) ont fait observer que les changements ne réussiront pas à corriger les déséquilibres dans les marchés de l'habitation au Canada, car l'offre de logements représente le plus grand défi à relever dans ces marchés. Le [Verico Groupe Conseil Hypothèque](#) a indiqué que l'offre insuffisante de logements est ce qui explique le prix élevé des propriétés et que les changements n'entraîneront qu'une diminution temporaire de ces prix. Dans le contexte des changements, les [Professionnels hypothécaires du Canada](#) étaient d'avis que des politiques sur l'offre de logements, et non sur la demande, sont nécessaires pour corriger les déséquilibres dans les prix des propriétés au Canada.

L'[Association des banquiers canadiens](#), les [Centres hypothécaires Dominion](#), la [Financière First National](#), les [Architectes hypothécaires](#), la [Nova Scotia Home Builders' Association](#), la [Fédération des chambres immobilières du Québec](#), [The Mortgage Advisors](#) et le [Mortgage Centre](#) ont souligné que les changements du 3 octobre 2016 feront augmenter les taux d'intérêt hypothécaires et donc le coût d'emprunt des acheteurs potentiels. Les [Professionnels hypothécaires du Canada](#) ont estimé que les changements

avaient fait augmenter le taux d'intérêt hypothécaire ordinaire moyen de 0,25 point de pourcentage.

Les [Centres hypothécaires Dominion](#), [First Foundation Mortgages Inc.](#), la [Financière First National](#) et le [TMG The Mortgage Group Canada Inc.](#) ont indiqué que les changements du 3 octobre 2016 rendront les logements moins abordables, une situation que le [TMG The Mortgage Group Canada Inc.](#) croit non conforme aux principes de la *Loi nationale sur l'habitation*. La [British Columbia Real Estate Association](#), les [Centres hypothécaires Dominion](#), les [Architectes hypothécaires](#), le [Mortgage Centre](#) et le [Verico Groupe Conseil Hypothèque](#) s'attendent à une diminution de 20 % de l'accès à un logement abordable par suite des changements.

[First Foundation Mortgages Inc.](#) a affirmé que les emprunteurs, qui auront un pouvoir d'achat réduit, ne seront plus en mesure d'acheter une propriété convenable à cause des changements du 3 octobre 2016 et que, en raison du coût accru de l'assurance de portefeuille, les taux d'intérêt hypothécaires ont augmenté pour les emprunteurs dont la valeur de leur propriété est élevée. Dans le contexte des changements, l'[Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec](#) a affirmé que certains emprunteurs devraient verser une plus grande mise de fonds ou remettre à plus tard ou annuler leur achat; [elle](#) a aussi dit que ces emprunteurs pourraient devoir chercher une propriété dans une région plus abordable pour eux. Selon [Meridian Credit Union Limited](#), les changements auront des répercussions sur le pouvoir d'achat des emprunteurs hypothécaires à l'extérieur de la Région du Grand Toronto.

[The Mortgage Advisors](#) ont indiqué que certains de leurs clients devront peut-être louer une propriété au lieu d'en acheter une; la première option pourrait par contre s'avérer plus coûteuse. La [Nova Scotia Home Builders' Association](#) a fait observer que les changements ont fait en sorte que certains de ses clients ne sont plus admissibles à un prêt hypothécaire, et a donné l'exemple d'un couple qui a acheté une voiture avec l'argent prévu pour une mise de fonds. Selon l'[Institut canadien des évaluateurs](#), certaines institutions financières non régies par le Bureau du surintendant des institutions financières pourraient attirer les emprunteurs qui ne sont plus admissibles à un prêt hypothécaire après l'entrée en vigueur des changements.

La [Fédération des chambres immobilières du Québec](#) a dit que, par rapport aux années antérieures à 2008, il est désormais plus difficile d'être admissible à du financement hypothécaire.

Enfin, des témoins ont formulé des observations sur les répercussions des changements du 3 octobre 2016 sur les premiers acheteurs canadiens. Selon la [Société canadienne d'hypothèques et de logement](#), les changements ont entraîné une diminution de 15 à 20 % du volume de ses activités de souscription, principalement celles menées auprès des premiers acheteurs. [Elle](#) prévoit que les changements auront des répercussions négatives sur la capacité des premiers acheteurs d'emprunter, entraîneront la hausse des taux d'intérêt hypothécaires et diminuera la concurrence dans le secteur du financement hypothécaire. La [British Columbia Real Estate Association](#), les [DLC Canadian Mortgage Experts](#), [Genworth Canada](#), les [Professionnels hypothécaires du](#)

[Canada](#), le [Urban Development Institute of Nova Scotia](#) et le [TMG The Mortgage Group Canada Inc.](#) ont dit que les changements feront diminuer le nombre de premiers acheteurs entrant sur les marchés de l'habitation au Canada, [Genworth Canada](#) s'attendant à ce que leur nombre chute de 15 à 25 % environ.

L'[Association canadienne des coopératives financières](#) a estimé que le nombre de demandes de prêt hypothécaire approuvées présentées par des premiers acheteurs diminuera probablement de près de 20 % en 2017 par rapport à 2016. Selon [Genworth Canada](#) et le [TMG The Mortgage Group Canada Inc.](#), un tiers des demandes de prêt hypothécaire présentées par des premiers acheteurs et approuvées en 2016 ne l'auraient pas été selon le taux admissible de la nouvelle simulation de crise.

Selon le [Urban Development Institute of Nova Scotia](#), la diminution du nombre de premiers acheteurs à la suite des changements du 3 octobre 2016 aura un effet négatif sur les marchés de l'habitation du Canada et, selon [lui](#), des effets nuisibles indirects sur l'économie canadienne. Le [TMG The Mortgage Group Canada Inc.](#) a souligné que la diminution du nombre de ces acheteurs réduira à la fois la demande de logement et les avantages économiques associés à la vente de propriétés existantes. La [Nova Scotia Home Builders' Association](#) a mentionné que les changements retarderont probablement l'accumulation d'actifs par les jeunes.

La [British Columbia Real Estate Association](#) et les [Professionnels hypothécaires du Canada](#) ont indiqué qu'à cause des changements du 3 octobre 2016, certains premiers acheteurs devront réexaminer la somme qu'ils peuvent consacrer à leur propriété; de concert avec l'[Association canadienne de l'immeuble](#), ils ont soutenu que certains de ces acheteurs n'auront plus les moyens d'acheter une propriété dans certains marchés de l'habitation du Canada. L'[Association canadienne de l'immeuble](#) a aussi prédit que les changements amèneront les premiers acheteurs à réduire le montant qu'ils empruntent pour contracter un prêt hypothécaire. L'[Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec](#), les [DLC Canadian Mortgage Experts](#) et la [Fédération des chambres immobilières du Québec](#) ont émis l'hypothèse que certains ménages devront acheter des plus petites propriétés par suite de l'entrée en vigueur des changements.

Le [ministère des Finances](#) a soutenu que les effets des changements du 3 octobre 2016 sur les premiers acheteurs sont susceptibles de n'être qu'à court terme. La [Fédération des chambres immobilières du Québec](#) a souligné que les changements limiteront l'accès à la propriété pour les premiers acheteurs canadiens, et le [Verico Groupe Conseil Hypothèque](#) a déclaré qu'ils diminueront l'offre de financement hypothécaire et augmenteront le coût d'emprunt, particulièrement pour les premiers acheteurs. L'[Association des courtiers hypothécaires du Canada](#) a souligné que les changements touchent ceux qui planifiaient de vendre leur propriété à des premiers acheteurs dont la mise de fonds est inférieure à 20 % et qui ne sont plus admissibles à un prêt hypothécaire.

La [Nova Scotia Home Builders' Association](#) a fait observer que les changements du 3 octobre 2016, qui selon [elle](#) visaient le 1 % des premiers acheteurs en défaut de paiement de leur prêt hypothécaire, ont rendu les achats de propriétés plus difficiles pour

99 % des premiers acheteurs canadiens. Les [Centres hypothécaires Dominion](#), les [Architectes hypothécaires](#) et le [Mortgage Centre](#) ont estimé que le faible taux de défaut de paiement au pays rend les changements inutiles, et [The Mortgage Advisors](#) ont fait observer que les normes de souscription pour les premiers acheteurs sont déjà strictes et que les taux de défaut de ces acheteurs sont faibles.

Reconnaissant les impacts des changements du 3 octobre 2016 sur les premiers acheteurs, l'[Association canadienne de l'immeuble](#) a demandé instamment au gouvernement d'accorder la priorité à l'aide à ces acheteurs et, faisant mention du nouveau programme de prêt de la Colombie-Britannique et du remboursement accru de la taxe sur les transferts fonciers en Ontario, [elle](#) a plaidé en faveur de la mise en place d'un plus grand nombre de mesures incitatives pour eux.

f. Consultation

En ce qui concerne les consultations menées avant l'entrée en vigueur des changements sur les règles hypothécaires canadiennes, l'[Alberta Mortgage Brokers Association](#), l'[Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine](#), l'[Association canadienne de l'immeuble](#), l'[Association canadienne des constructeurs d'habitations](#), l'[Association canadienne des coopératives financières](#), l'[Association des banquiers canadiens](#), l'[Association des courtiers hypothécaires du Canada](#), l'[Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec](#), les [Centres hypothécaires Dominion](#), les [DLC Canadian Mortgage Experts](#), la [Financière First National](#), [Genworth Canada](#), la [Fédération des chambres immobilières du Québec](#), la [Nova Scotia Home Builders' Association](#), les [Professionnels hypothécaires du Canada](#), la [Société d'assurance hypothécaire Canada Guaranty](#) et le [Verico Groupe Conseil Hypothèque](#) ont indiqué qu'ils n'avaient pas été consultés.

L'[Association canadienne de l'immeuble](#), l'[Association canadienne des constructeurs d'habitations](#), les [Centres hypothécaires Dominion](#), la [Financière First National](#) et les [Professionnels hypothécaires du Canada](#) ont fait observer que, dans le passé, ils avaient été consultés sur des changements possibles aux règles hypothécaires canadiennes. L'[Association des banquiers canadiens](#) a mentionné qu'elle consultait souvent le ministère des Finances, la Société canadienne d'hypothèques et de logement et le Bureau du surintendant des institutions financières sur les marchés de l'habitation du Canada, tandis que la [Financière First National](#) et [Genworth Canada](#) ont dit qu'ils rencontraient régulièrement des représentants du ministère des Finances. L'[Association canadienne des constructeurs d'habitations](#) a affirmé qu'après la mise en œuvre des changements du 3 octobre 2016, le ministère des Finances a travaillé en collaboration avec elle pour régler des problèmes liés aux contrats découlant de la mise en œuvre.

L'[Association des courtiers hypothécaires du Canada](#), l'[Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec](#) et la [Société d'assurance hypothécaire Canada Guaranty](#) ont fait observer qu'elles n'avaient jamais été consultées sur les changements aux règles hypothécaires canadiennes. Les [DLC Canadian Mortgage Experts](#) ont indiqué qu'ils n'avaient pas été consultés, mais que l'organisme qui les avait précédés, l'Association canadienne des conseillers hypothécaires accrédités,

l'avait été. Les [Centres hypothécaires Dominion](#) et [First Foundation Mortgages Inc.](#) ont estimé que les changements du 3 octobre 2016 ont été mis en œuvre trop rapidement et sans consultations. Selon les [DLC Canadian Mortgage Experts](#) et la [Financière First National](#), le gouvernement n'a pas demandé l'avis des intervenants concernés.

En ce qui concerne les consultations menées sur les marchés de l'habitation du Canada, la [secrétaire parlementaire du ministre des Finances](#) a souligné l'importance de la confidentialité et a mentionné que le ministère des Finances, la Banque du Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement et le Bureau du surintendant des institutions financières mènent souvent des consultations au sujet des politiques sur l'habitation. Elle a de plus attiré l'attention du Comité sur la difficulté de consulter les intervenants tout en respectant la confidentialité du processus. La [Société d'assurance hypothécaire Canada Guaranty](#) a fait observer que les consultations pourraient aider le ministère des Finances à en apprendre davantage sur les marchés de l'habitation du Canada.

Le [ministère des Finances](#) a soutenu que les changements du 3 octobre 2016 ont été mis en œuvre immédiatement afin d'éviter qu'une pression à la hausse soit exercée sur les prix des propriétés par les acheteurs qui auraient tenté d'acheter une propriété avant l'entrée en vigueur des changements. Il a indiqué qu'il accepte parfois les observations du public à la suite de la publication de règles sur l'assurance de portefeuille, comme il l'a fait, par exemple, pour ce qui est des règles d'admissibilité à l'assurance de portefeuille. En ce qui concerne les six séries de changements apportés aux règles hypothécaires canadiennes depuis 2009, le [ministère des Finances](#) a dit qu'il n'avait pas tenu de consultations officielles, mais qu'il avait eu des discussions continues avec les intervenants concernés. En ce qui concerne la nouvelle simulation de crise, il a souligné que la plupart des intervenants avec qui il s'est entretenu avant de prendre des décisions y étaient favorables.

Les témoins ont formulé diverses propositions au sujet des consultations. Par exemple, l'[Alberta Mortgage Brokers Association](#) a laissé entendre que les principaux intervenants devraient être consultés lorsque des changements aux règles hypothécaires canadiennes sont envisagés. La [Fédération des chambres immobilières du Québec](#) a demandé instamment au gouvernement de consulter les intervenants sur les pratiques exemplaires en vigueur dans les marchés de l'habitation au Canada. Le [Verico Groupe Conseil Hypothèque](#) a pour sa part demandé, qu'à l'avenir, les principaux intervenants soient consultés sur les mesures touchant les marchés de l'habitation.

g. Politiques régionales sur l'habitation

Les témoins ont formulé des observations sur la mesure dans laquelle les politiques canadiennes sur l'habitation devraient avoir une portée nationale ou régionale. L'[Association canadienne des constructeurs d'habitations](#), les [DLC Canadian Mortgage Experts](#) et [First Foundation Mortgages Inc.](#) ont estimé que les changements du 3 octobre 2016 visaient à corriger les déséquilibres observés dans les marchés de l'habitation de la Région du Grand Toronto et de la Région du Grand Vancouver, mais qu'ils avaient des répercussions à l'échelle du pays. Selon la [Nova Scotia Home Builders'](#)

[Association](#), les changements représentent une politique globale aux conséquences imprévues. [Elle](#) est d'avis qu'une politique nationale ne convient pas, car elle nuira à l'ensemble de l'économie du pays.

La [Société d'assurance hypothécaire Canada Guaranty](#) a fait observer que les marchés de l'habitation dans la Région du Grand Toronto et la Région du Grand Vancouver ont des caractéristiques qui les distinguent des autres marchés au Canada.

Selon la [Fédération des chambres immobilières du Québec](#), parce que le prix des propriétés est moins élevé au Québec que dans le reste du Canada, l'endettement excessif des ménages a une incidence relativement moins forte sur l'accès à un logement abordable dans cette province. L'[Association canadienne des coopératives financières](#) s'attend à une diminution du nombre d'approbations hypothécaires dans les régions rurales et éloignées du Canada par suite des changements du 3 octobre 2016. [Meridian Credit Union Limited](#) a affirmé que les changements donnent lieu au resserrement des exigences d'admissibilité hypothécaire dans les marchés de l'habitation en Ontario, à l'extérieur de la Région du Grand Toronto, où le prix des propriétés est relativement moins élevé.

Selon la [Société d'assurance hypothécaire Canada Guaranty](#), des politiques nationales sur l'habitation ne conviennent pas toujours, car le Canada comprend plusieurs marchés de l'habitation régionaux. L'[Association des courtiers hypothécaires du Canada](#) a mentionné que les politiques régionales sur l'habitation ont été efficaces dans le passé. La [Banque équitable](#) a soutenu que les changements du 3 octobre 2016 toucheront de manière disproportionnée les propriétaires et les acheteurs à l'extérieur des grands centres urbains, créant ainsi des règles du jeu inéquitables qui auront une incidence sur l'offre de financement hypothécaire et la possibilité de devenir propriétaire. Le [Verico Groupe Conseil Hypothèque](#) a émis des doutes quant à l'efficacité des changements pour réduire les prix des propriétés, car ils touchent des régions où le prix des propriétés n'est pas aussi élevé que dans la Région du Grand Toronto et la Région du Grand Vancouver.

Des témoins ont aussi formulé des observations générales sur les règles régionales de l'habitation. Par exemple, les [Centres hypothécaires Dominion](#), la [Nova Scotia Home Builders' Association](#) et la [Société d'assurance hypothécaire Canada Guaranty](#) ont affirmé que, puisque les marchés de l'habitation diffèrent d'une région à l'autre du Canada, il devrait en être de même pour les politiques sur l'habitation. La [Financière First National](#) a soutenu qu'il pourrait être avantageux d'avoir un marché dichotomique où l'on pourrait assurer divers montants complémentaires et divers montants de prêts.

Certains témoins ont formulé des propositions sur les politiques régionales liées à l'habitation. L'[Alberta Mortgage Brokers Association](#), les [Architectes hypothécaires](#), les [Centres hypothécaires Dominion](#), le [Mortgage Centre](#) et les [Professionnels hypothécaires du Canada](#) ont demandé l'examen des répercussions à long terme de la fixation des prix des assurances en fonction des régions dans les marchés de l'habitation du Canada. [The Mortgage Advisors](#) ont pour leur part demandé au gouvernement d'étudier les effets à long terme de la fixation des prix en fonction des régions dans les régions du pays où

l'économie est actuellement faible. [Meridian Credit Union Limited](#) a demandé instamment au gouvernement d'envisager l'élaboration de règles hypothécaires qui seraient différentes selon les régions, tandis que l'[Association canadienne des constructeurs d'habitations](#) a proposé la mise en œuvre de deux séries de règles hypothécaires : l'une pour les propriétés de moins de 500 000 \$ et l'autre pour celles ayant une valeur supérieure.

3. Recommandations du Comité

Le Comité recommande :

Que le gouvernement du Canada veille à ce qu'aucun nouveau changement à la réglementation canadienne sur les prêts hypothécaires ne soit apporté jusqu'à ce qu'une période de temps suffisante se soit écoulée pour évaluer les effets des modifications du 3 octobre 2016 à la réglementation.

Que le gouvernement du Canada veille à ce que les règles hypothécaires demeurent équitables pour tous les prêteurs hypothécaires.

C. Changements du 1^{er} janvier 2017 aux exigences de capital

1. Contexte

Le 1^{er} janvier 2017, le Bureau du surintendant des institutions financières a mis en œuvre les changements aux exigences de capital des assureurs hypothécaires sous réglementation fédérale (ci-après, les changements du 1^{er} janvier 2017)³⁹.

Au titre des nouvelles exigences de capital, les sociétés d'assurance hypothécaire qui relèvent du Bureau du surintendant des institutions financières doivent détenir suffisamment de capital pour être en mesure de financer leurs obligations relatives aux contrats d'assurance hypothécaire en cas de défaut de paiement de la part de l'emprunteur. Le montant du capital qu'une telle société doit détenir pour ce qui est du prêt hypothécaire d'un particulier ou d'un portefeuille de prêts hypothécaires correspond à la somme des exigences de base et, s'il y a lieu, des exigences supplémentaires. Il est déterminé par des facteurs comme la cote de solvabilité de l'emprunteur, le ratio prêt-valeur du prêt hypothécaire et le lieu où se trouve la propriété pour laquelle un prêt est demandé.

Le tableau 2 montre la valeur seuil de l'indicateur des exigences de capital supplémentaire et le facteur scalaire, par région métropolitaine. La valeur seuil et le facteur scalaire servent à calculer l'indicateur des exigences de capital supplémentaire. Si cet indicateur dépasse la valeur seuil dans une région, les prêts hypothécaires

39 Voir : Bureau du surintendant des institutions financières, [Exigences de capital des sociétés d'assurance hypothécaire fédérales](#), 1^{er} janvier 2017.

accordés aux emprunteurs de cette région doivent se conformer aux exigences de capital supplémentaire.

Tableau 2 – Valeurs seuils de l'indicateur des exigences de capital supplémentaire et facteur scalaire, par région métropolitaine, 1^{er} janvier 2017

Région métropolitaine	Valeur seuil	Facteur scalaire
Calgary	10,0	2 500
Edmonton	9,0	2 100
Halifax	8,5	1 900
Hamilton	9,5	2 000
Montréal	11,0	2 500
Ottawa-Gatineau	11,0	2 400
Québec	9,0	1 700
Toronto	14,0	3 300
Vancouver	18,5	4 200
Victoria	12,5	3 300
Winnipeg	7,5	1 400

Nota : L'indicateur des exigences de capital supplémentaire détermine si du capital supplémentaire est nécessaire au titre d'un prêt hypothécaire. Il se définit par la valeur de l'indice Teranet par rapport au revenu par habitant dans une région métropolitaine, multipliée par un facteur scalaire. L'indice Teranet est un indice du prix des propriétés fondé sur la croissance du prix de propriétés identiques vendues au fil du temps.

Source : Bureau du surintendant des institutions financières, [Exigences de capital des sociétés d'assurance hypothécaire fédérales](#), 1^{er} janvier 2017.

2. Observations et propositions des témoins

Selon les [Professionnels hypothécaires du Canada](#), les changements du 1^{er} janvier 2017 feront en sorte que les taux de prime des assurances hypothécaires et l'accès à l'assurance hypothécaire varieront d'une région à l'autre du Canada. En particulier, [ils](#) ont fait observer que les changements feront augmenter les primes d'assurance hypothécaire de plus de 1 point de pourcentage pour certains prêts hypothécaires. La [Fédération des chambres immobilières du Québec](#) était d'avis que les changements entraîneront une hausse des taux d'intérêt hypothécaires et une baisse des liquidités et des profits des financements hypothécaires.

Selon le [Verico Groupe Conseil Hypothèque](#), les changements du 1^{er} janvier 2017 entraîneront une hausse des taux d'intérêt hypothécaires et une baisse du prix des propriétés. [Il](#) soutient que les taux d'intérêt hypothécaires augmenteront dans les petites collectivités et les collectivités rurales où les taux de défaut de paiement et de chômage

sont élevés à cause de l'ajout d'un critère géographique à l'établissement du montant de capital que les prêteurs hypothécaires doivent détenir.

La [Financière First National](#) a indiqué que les sociétés d'assurance hypothécaire devront, par suite des changements du 1^{er} janvier 2017, détenir de deux à trois fois plus de capital que les grandes institutions financières pour une hypothèque ou un portefeuille d'hypothèques semblable. Selon [elle](#), les changements rendront l'assurance de prêts hypothécaires plus coûteuse pour les prêteurs non bancaires qui se servent de la titrisation pour financer les prêts hypothécaires et ils feront diminuer la concurrence chez les fournisseurs de financement hypothécaire.

Le [TMG The Mortgage Group Canada Inc.](#) a fait observer que les changements du 1^{er} janvier 2017 avantageront les grandes banques du Canada, car elles n'ont pas à assurer tous leurs prêts hypothécaires; les changements favoriseront tout particulièrement les grandes banques dans les régions où le Bureau du surintendant des institutions financières exige des prêteurs hypothécaires qu'ils détiennent de grandes réserves de capital. [Il](#) prévoit que les grandes banques prendront l'une de ces deux mesures : augmenter les taux d'intérêt hypothécaires ou garder ces derniers bas et augmenter leur part sur le marché hypothécaire aux dépens des prêteurs non bancaires.

L'[Alberta Mortgage Brokers Association](#) a affirmé que le coût de mise en œuvre des changements du 1^{er} janvier 2017 sera refilé aux emprunteurs hypothécaires, et les [Professionnels hypothécaires du Canada](#) ont estimé que les changements exigeront des prêteurs hypothécaires qu'ils détiennent trop de capital.

Des témoins ont formulé des propositions en ce qui concerne les changements du 1^{er} janvier 2017. Par exemple, l'[Alberta Mortgage Brokers Association](#), les [Architectes hypothécaires](#), les [Centres hypothécaires Dominion](#), [The Mortgage Advisors](#), le [Mortgage Centre](#) et les [Professionnels hypothécaires du Canada](#) ont demandé au gouvernement de réexaminer les changements. Pour que les règles du jeu soient équitables pour tous les prêteurs hypothécaires, le [TMG The Mortgage Group Canada Inc.](#) a proposé que les changements du 1^{er} janvier 2017 s'appliquent aussi aux prêts hypothécaires non assurés.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Que le gouvernement du Canada travaille de concert avec ses homologues provinciaux et territoriaux pour veiller à ce que – au besoin – ceux-ci mettent en œuvre des mesures responsables qui entraîneront la stabilité et l’abordabilité sur les marchés immobiliers régionaux. 22

RECOMMANDATION 2

Que le gouvernement du Canada examine la possibilité d’offrir un soutien accru aux acheteurs d’une première maison. 22

RECOMMANDATION 3

Que le gouvernement du Canada fasse appel à Statistique Canada pour combler les lacunes dans les données liées au logement en créant une base de données nationale intégrant des recherches menées par les gouvernements provinciaux et territoriaux et les administrations municipales ainsi que les organismes de recherche. Une telle base de données devrait fournir des données sur les achats et les ventes de maisons, les maisons achetées en espèces, les prêts hypothécaires non principaux, la propriété étrangère de maisons, les statistiques sur le ratio prêt-valeur pour les habitations au Canada, les marchés locatifs au Canada, les investisseurs dans les marchés du logement au Canada et le profil démographique des propriétaires. 29

RECOMMANDATION 4

Que le gouvernement du Canada veille à ce qu’aucun nouveau changement à la réglementation canadienne sur les prêts hypothécaires ne soit apporté jusqu’à ce qu’une période de temps suffisante se soit écoulée pour évaluer les effets des modifications du 3 octobre 2016 à la réglementation. 49

RECOMMANDATION 5

Que le gouvernement du Canada veille à ce que les règles hypothécaires demeurent équitables pour tous les prêteurs hypothécaires. 49

ANNEXE A: CHANGEMENTS RÉCENTS AU FINANCEMENT DU LOGEMENT

À compter d'octobre 2008 :

- Période d'amortissement maximale de 35 ans
- Mise de fonds minimale de 5 %
- Note de crédit constante
- Nouvelles normes documentaires liées aux prêts

À compter d'avril 2010 :

- Les normes de remboursement des dettes sont calculées en fonction du plus élevé des taux suivants : le taux indiqué dans le contrat hypothécaire ou le taux hypothécaire conventionnel fixe d'une période de cinq ans affiché par la Banque du Canada pour les prêts hypothécaires à taux d'intérêt variable ou ceux à taux d'intérêt fixe d'une période de moins de cinq ans
- Montant maximal de nouveau financement limité à 90 % de la valeur propriété
- Mise de fonds minimale de 20 % sur les biens de placement qui ne sont pas occupés par le propriétaire

À compter de mars 2011 :

- Période d'amortissement maximale de 30 ans
- Montant maximal de nouveau financement limité à 85 % de la valeur propriété
- Retirer les garanties gouvernementales sur les lignes de crédit garanties à faible ratio du prêt à la valeur et sans amortissement (à compter d'avril 2011)

À compter de juillet 2012 :

- Période d'amortissement maximale de 25 ans
- Montant maximal de nouveau financement limité à 80 % de la valeur propriété
- Fixer le ratio brut maximal du service de la dette à 39 % et fixer le ratio total maximal du service de la dette à 44 %
- Prix d'achat maximal de 1 million de dollars

À compter de février 2016 :

- Mise de fonds minimale de 10 % pour la partie du prix d'une maison qui est supérieure à 500 000 dollars

À compter d'octobre 2016 :

- Exiger que tous les prêts hypothécaires assurés soient admissibles selon les normes relatives au ratio maximal du service de la dette, en fonction du plus élevé des taux suivants : le taux indiqué dans le contrat hypothécaire ou le taux hypothécaire conventionnel fixe d'une période de cinq ans affiché par la Banque du Canada
- Normaliser les critères d'admissibilité aux prêts hypothécaires assurés à ratio élevé et à ratio bas (à compter de novembre 2016)

Source : ministère des Finances, [Équilibrer la répartition des risques dans le système canadien de financement du logement](#), 28 février 2017.

ANNEXE B

LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
Association canadienne des coopératives financières Robert Martin, conseiller principal de la politique Christopher White, vice-président Relations gouvernementales Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine Jeff Morrison, directeur exécutif Association des banquiers canadiens Alex Ciappara, directeur Marché du crédit et Politique économique Don Coletti, conseiller du gouverneur Sylvain Leduc, sous-gouverneur Banque royale du Canada Robert Hogue, économiste principal Bureau du surintendant des institutions financières Judy Cameron, directrice principale Législation, approbations et politique stratégique Carolyn Rogers, surintendante auxiliaire Secteur de la réglementation Genworth Canada Stuart Levings, président et chef de la direction Winsor Macdonell, second vice-président et chef du contentieux Société canadienne d'hypothèques et de logement Michel Laurence, vice-président Marché de l'habitation et indicateurs du logement Michel Tremblay, premier vice-président Politiques, recherche et relations publiques	2017/01/30	67
Association canadienne des constructeurs d'habitations Jason Burggraaf, relations gouvernementales et conseiller en politique Bob Finnigan, président Association des courtiers hypothécaires du Canada Nicholas Hamblin, président chapitre de l'Atlantique	2017/02/01	68

Organismes et individus	Date	Réunion
Association des courtiers hypothécaires du Canada Kim McKenney, secrétaire et membre du conseil chapitre de l'Ontario Ajay Soni, président nationale	2017/02/01	68
Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec Georges Lambert, économiste principal François Vincent, directeur des politiques		
DLC Canadian Mortgage Experts Michael Lloyd, expert en produits hypothécaires, chef d'équipe		
Financière First National Stephen Smith, président du conseil et chef de la direction		
Nova Scotia Home Builders' Association Tamara Barker Watson, présidente Sherry Donovan, chef de la direction		
Professionnels hypothécaires du Canada Paul Taylor, président et directeur général		
Société d'assurance hypothécaire Canada Guaranty Andrew Charles, président et chef de la direction		
Alberta Mortgage Brokers Association Adil Mawji, vice-président Katherine McDowell, présidente Amanda Roy, directrice exécutive	2017/02/08	70
Association canadienne de l'immeuble Shaun Cathcart, économiste principal Gary Simonsen, chef de la direction		
Centres hypothécaires Dominion Gary Mauris, président David Teixeira, vice-président Marketing, relations publiques et communications		
Fédération des chambres immobilières du Québec Paul Cardinal, directeur Analyse du marché Pénéla Guy, chef de la direction		

Organismes et individus	Date	Réunion
Institut canadien des évaluateurs Dan Brewer, président	2017/02/08	70
Institut canadien des évaluateurs Keith Lancaster, chef de la direction		
Urban Development Institute of Nova Scotia David Graham, directeur		
Ministère des Finances Cynthia Leach, chef Financement du logement, Division des marchés des capitaux, Direction de la politique du secteur financier Rob Stewart, sous-ministre délégué et représentant du Canada auprès du G-7, du G-20, et du Conseil de stabilité financière Ginette Petitpas Taylor, secrétaire parlementaire du ministre des Finances	2017/02/13	71
Société canadienne d'hypothèques et de logement Steven Mennill, premier vice-président Assurance Evan Siddall, président et premier dirigeant Michel Tremblay, premier vice-président Politiques, recherche et relations publiques		

ANNEXE C

LISTE DES MÉMOIRES

Organismes et individus

Association canadienne de l'immeuble

Association canadienne des constructeurs d'habitations

Association des courtiers hypothécaires du Canada

Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec

Association immobilière de la Colombie-Britannique

Banque Équitable

Centres hypothécaires Dominion

Dunning, Will

Fédération des chambres immobilières du Québec

First Foundation Mortgages Inc.

Genworth Canada

Institut canadien des évaluateurs

Jones, Alrica

Les Architectes hypothécaires

Meridian Credit Union Limited

Mouvement Desjardins

Parkbridge Lifestyle Communities Inc.

Professionnels hypothécaires du Canada

The Mortgage Advisors

The Mortgage Centre

TMG The Mortgage Group Canada Inc.

Trillium Housing Non-Profit Corporation

Verico Groupe Conseil Hypothèque

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents ([séances n^{os} 67, 68, 70, 71, 73, 75, 78 et 79](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

L'hon. Wayne Easter

Rapport dissident de l'Opposition officielle

En tant que députés de l'Opposition officielle, nous tenons à remercier les témoins qui sont venus en comité et ceux ont soumis des mémoires dans le cadre de l'étude sur le marché immobilier.

Alors que le gouvernement continue à augmenter le fardeau fiscal des Canadiens, nous avons pensé qu'une étude du marché immobilier serait appropriée, puisque les gens doivent épargner pour faire le plus gros investissement de leur vie.

Après plusieurs semaines de témoignages, 44 témoins ayant été entendus et 23 mémoires ayant été reçus, il est clair que les changements apportés aux règles hypothécaires le 3 octobre 2016 ont eu des effets négatifs sur le marché immobilier et l'économie canadienne.

Entre autres choses, en raison de ces changements, il est plus difficile pour les acheteurs de contracter une hypothèque. Cela nuit aux acheteurs, aux courtiers en hypothèques et à l'industrie de la construction.

À long terme, ces changements rendront le marché moins concurrentiel, et il sera plus difficile pour les Canadiens des régions rurales de contracter une hypothèque, ce qui aliénera une génération d'acheteurs d'une première habitation.

De plus, ces changements, qui visent à régler les problèmes sur les « marchés surchauffés », sont une solution censée convenir à tout le monde qui nuit malheureusement aux autres marchés immobiliers, partout au pays.

Ces changements ont été apportés sans consultation et les résultats sont clairs.

En élaborant ce Rapport dissident, nous, les membres du Comité des finances de l'Opposition officielle, nous sommes concentrés sur des recommandations qui répondent aux témoignages entendus par le Comité.

Nous pouvons classer nos préoccupations dans quatre catégories : l'impact sur les acheteurs d'une première habitation ; l'impact sur l'industrie de la construction ; l'impact sur les courtiers en hypothèques et les caisses populaires ou coopératives financières ; et l'impact d'une politique « taille unique ».

Impact sur les acheteurs d'une première habitation

En raison des changements apportés le 3 octobre, il est plus difficile pour les Canadiens de contracter une hypothèque, enlevant le rêve de la propriété immobilière à nombre d'entre eux. En fait, la Banque du Canada estime qu'un tiers des hypothèques octroyées ces 2 dernières années ne seraient pas admissibles en vertu des nouvelles règles.

Les intervenants soutiennent largement ce point. Le Groupe Desjardins a souligné que les acheteurs d'une première habitation étaient les plus touchés par la nouvelle règle de « simulation de crise », qui a réduit de 66 500 le nombre de mises en chantier. La Fédération des chambres immobilières du Québec estime que de 5 000 à 6 000 ménages vont retarder l'achat d'une habitation jusqu'à après 2017. L'Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec prévoit que 74 000 ménages auront de la difficulté à acheter une propriété en 2017 en raison des changements. Selon Professionnels hypothécaires du Canada, un tiers des emprunteurs existants ayant une hypothèque assurée auraient de la difficulté à répondre aux exigences de la simulation de crise. L'organisme a indiqué que les changements ont réduit les achats de 42 000, causant la perte de 15 700 emplois. Selon la Nova Scotia Home Builders' Association, un prêteur hypothécaire à Terre-Neuve peut s'attendre à ce que de 25 % à 30 % de ses emprunteurs existants ne seraient pas admissibles en vertu des nouvelles règles. Un certain nombre d'intervenants, dont Genworth Canada, s'attendent à une importante réduction des acheteurs d'une première habitation. Genworth prévoit que cette baisse pourrait s'élever à 25 %.

En réponse à ces préoccupations, nous pensons que le ministre des Finances doit annuler les changements apportés le 3 octobre 2016 en raison de leur impact sur l'économie canadienne, ce qui comprend le secteur immobilier et hypothécaire, l'industrie de la construction résidentielle et la consommation des ménages.

Nous pensons également que le ministre des Finances doit demander à son ministère d'étudier des options afin de modifier le test de simulation de crise pour qu'il n'ait pas de conséquences négatives sur les acheteurs d'une première habitation.

Finalement, nous pensons que le ministre des Finances doit mener de vastes consultations auprès des parties visées avant d'apporter unilatéralement des changements aux règles hypothécaires.

Nous allons continuer à défendre les besoins des acheteurs d'une première habitation. Le rêve de la propriété est important et les politiques comme les changements du 3 octobre, qui nuisent à l'atteinte de cet objectif, devraient être éliminées.

Impact sur l'industrie de la construction

On s'attend à ce que ces changements nuisent à l'économie canadienne en réduisant l'activité économique dans l'industrie de la construction. En fait, la Banque du Canada estime que les répercussions sur l'industrie de la construction pourraient coûter à l'économie canadienne pas moins de 6 milliards de dollars d'ici 2018.

Nombre des personnes qui ont témoigné devant le Comité des finances soutiennent ce point de vue. La Fédération des chambres immobilières du Québec estime que ces changements réduiraient les dépenses liées à l'immobilier de 220 millions de dollars. De plus, l'Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec a laissé entendre que le secteur de l'amélioration des habitations du Canada sera

touché par ces changements. La Nova Scotia Home Builders' Association pense que le secteur national de la construction subira également des répercussions négatives et prévoit que 2017 sera pire pour le secteur que 2015 ou 2016, qui ont été les pires années au Canada atlantique.

Pour tenter d'atténuer ces pressions, nous pensons que le ministre des Finances devrait collaborer avec les gouvernements provinciaux et territoriaux afin d'examiner des façons de réduire le fardeau réglementaire excessif à tous les paliers de gouvernement, qui entraîne des retards dans l'approbation des projets de développement immobilier, notamment les formalités administratives, les frais et l'imposition.

L'Opposition officielle va continuer à défendre des politiques qui font croître notre économie et stimulent la création d'emplois. Nous allons continuer à nous opposer aux mesures comme celles du 3 octobre qui ralentissent l'activité économique et détruisent des emplois.

Impact sur les courtiers en hypothèques et les caisses populaires ou coopératives financières

Les témoignages indiquent clairement que ces changements nuisent aux courtiers en hypothèques et aux caisses populaires, partout au Canada, en particulier dans les régions rurales. Ces changements les rendent moins concurrentiels par rapport aux grosses banques.

First Foundation Mortgages Inc., The Mortgage Group Canada Inc. et Verico Financial Group Inc. estiment que ces changements créent des conditions inégales parce que les banques n'ont pas besoin de titriser les prêts. Verico a laissé entendre que ces changements vont réduire la rentabilité des prêteurs non bancaires. L'Association des banquiers canadiens a souligné que les petites banques seront touchées par ces changements, et l'Association canadienne des coopératives financières a expliqué que, contrairement aux grosses banques, ces changements vont causer des problèmes à certaines coopératives qui ne peuvent pas diversifier leurs activités. Dix groupes d'intervenants (dont le rapport du Comité fait référence à la page 66) prévoient que les changements réduiront la concurrence chez les courtiers en hypothèques, et un certain nombre de petits courtiers ont clairement indiqué que ces changements vont favoriser les grosses banques.

Comme ces changements touchent les communautés rurales, la Canadian Mortgage Brokers Association a dit qu'ils pourraient inciter de nombreux prêteurs hypothécaires à réduire leurs activités dans les régions rurales en raison d'un risque accru. L'Association canadienne des coopératives financières s'attend aussi à ce que le nombre d'hypothèques approuvées diminue dans les régions rurales et éloignées.

En outre, de nombreux intervenants de ce groupe ont mal réagi à la nouvelle selon laquelle le gouvernement libéral envisage d'autres changements sur le partage des risques. Une grande majorité a réclamé une « pause » avant tout autre changement.

Nous pensons que le gouvernement doit assurer que les petits prêteurs hypothécaires et les caisses populaires restent concurrentiels au lieu d'avantager les grosses banques. De plus, il doit assurer qu'aucun autre changement causant des dommages additionnels n'est apporté. Comme les changements du 3 octobre ont été apportés sans consultation préalable, ce ne sont pas des politiques fondées sur des faits. Ils nuisent aux communautés rurales et réduisent la compétitivité des petits prêteurs hypothécaires et des coopératives financières du Canada.

L'Opposition officielle va continuer à défendre les petites entreprises et les caisses populaires afin d'assurer que les Canadiens bénéficient d'un secteur financier sain et concurrentiel qui ne nuit pas aux communautés rurales.

Impact d'une politique « taille unique »

Il est clair que ces politiques ont été élaborées pour des régions spécifiques du Canada – en particulier les marchés immobiliers « surchauffés » de Toronto et de Vancouver. Malheureusement, elles ont un impact négatif sur d'autres marchés immobiliers, partout au pays, compte tenu de la grande différence entre ces marchés d'un océan à l'autre. Un témoin a même dit que ces changements étaient l'équivalent de « casser une noix avec une masse ».

Le président de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) a laissé entendre que ces mesures « ne visent pas l'augmentation des prix sur les marchés de la grande région de Toronto et de Vancouver », mais cela est en contradiction directe avec la secrétaire parlementaire du ministre des Finances, qui a dit : « Il est crucial que nous fassions tout ce qui est en notre pouvoir pour garantir la stabilité du marché et apporter une tranquillité d'esprit aux propriétaires partout au Canada. Surtout sur des marchés comme Vancouver et Toronto, on peut craindre que des familles de la classe moyenne s'endettent lourdement pour acheter leur première maison, en raison de la hausse du prix des maisons, et qu'à long terme, elles ne soient plus capables de rembourser leur hypothèque, si la situation ou les circonstances économiques venaient à changer. » Il est clair que le gouvernement libéral n'est pas sur la même longueur d'ondes sur l'effet recherché avec ces politiques, ce qui n'est pas étonnant compte tenu du manque de consultation.

La plupart des témoignages soutiennent le point de vue selon lequel ces changements sont une solution « taille unique ». La Canadian Home Builders' Association, DLC Canadian Mortgage Experts et First Foundation Mortgages Inc. pensent que les changements apportés le 3 octobre visent à répondre au déséquilibre du marché immobilier dans la grande région de Toronto et de Vancouver, mais ont ajouté qu'ils ont un impact partout au pays. La Nova Scotia Home Builders' Association est du même avis, disant que cette politique globale a des conséquences imprévues et que sa portée nationale n'est pas appropriée puisqu'elle nuit à l'économie du pays dans son ensemble. La compagnie d'assurances hypothécaires Canada Guaranty a indiqué que comme le Canada comprend de nombreux marchés immobiliers différents, les politiques nationales ne sont pas toujours appropriées. La Canada Mortgage Brokers

Association a également souligné que les politiques sur le logement propres aux régions ont été efficaces par le passé.

Nous pensons que le ministre des Finances doit travailler avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et avec l'industrie afin d'élaborer des stratégies immobilières et hypothécaires qui tiennent compte des différences sur les marchés immobiliers régionaux, au lieu d'imposer des solutions « taille unique ». Des consultations avant les changements du 3 octobre auraient permis d'identifier les risques posés par cette politique.

L'Opposition officielle va continuer à défendre des solutions adaptées aux régions et aux problèmes locaux au lieu de l'imposition de politiques nationales qui nuisent aux Canadiens, partout au pays, en particulier dans les communautés rurales et éloignées.

Conclusion

En conclusion, il est clair que ces mesures ont été mal élaborées et mal reçues. Le gouvernement libéral n'a pas mené de consultations efficaces, qui auraient permis d'identifier les défis pour les acheteurs d'une première habitation, l'industrie de la construction et les courtiers en hypothèques. De plus, le gouvernement refuse de reconnaître son erreur face aux preuves grandissantes que ces changements nuisent aux groupes mentionnés, entre autres.

L'Opposition officielle recommande l'annulation de ces changements. Les politiques sur l'habitation devraient encourager, et non pas décourager, la propriété immobilière. Elles devraient soutenir un secteur hypothécaire plus concurrentiel au lieu d'avantager les grosses banques. Et elles ne devraient pas nuire aux communautés rurales et éloignées. En élaborant une politique qui atteint ces objectifs et qui tient compte de la nature régionale des marchés immobiliers du Canada, ces derniers seraient beaucoup plus solides.

