



99 Duncan Mill Road
Don Mills, Ontario M3B 1Z2
Telephone: 416-445-9910
Fax: 416-445-2644
Toll Free: 1-800-265-OREA (6732)
www.orea.com

Le 18 juillet 2019

L'honorable Wayne Easter, C.P., député
Président
Comité permanent des finances
Chambre des communes
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur,

Nous vous écrivons, en votre qualité de président, ainsi qu'au Comité permanent des finances pour vous faire part de notre point de vue sur la façon de rendre l'accès à la propriété abordable et possible pour les Canadiens, ainsi que sur la nécessité de réformer les règles hypothécaires à cette fin.

Dans la lettre qu'il a présentée le 23 mai 2019 à votre comité, M. Evan Siddall, président et premier dirigeant de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), a critiqué la position de l'Association immobilière de l'Ontario (OREA), de Professionnels hypothécaires du Canada (PHC) et de l'Association canadienne des constructeurs d'habitations (ACCH) sur plusieurs sujets liés aux prêts hypothécaires et a mentionné que nos propositions ne profiteraient pas aux Canadiens.

Depuis, il a été rapporté que certains députés continuent d'exprimer leur intérêt à l'égard des changements que nous avons recommandés, et M. Siddall a fait d'autres commentaires publics à ce sujet. Compte tenu de l'intérêt soutenu que suscitent ces questions, nous estimons que votre comité et le public ont le droit d'entendre directement de notre part nos propositions et le raisonnement qui les sous-tend. Nous espérons qu'une explication plus exhaustive de nos arguments aidera le gouvernement s'il aborde ces questions au cours de l'été, ou que toutes les parties prendront position sur l'accession à la propriété et l'abordabilité des habitations lors de la prochaine campagne électorale.

Dans sa lettre, M. Siddall a également affirmé que le raisonnement derrière nos recommandations stratégiques était déficient, et il l'a indiqué encore plus clairement dans d'autres forums. Nous considérons que nos observations et recommandations s'appuient sur un raisonnement et des preuves solides, et nous vous demandons seulement d'en examiner le bien-fondé. Nous analyserons la position et les arguments de M. Siddall en fonction du même critère.

M. Siddall met l'accent sur deux domaines stratégiques : la période d'amortissement de 30 ans pour les prêts hypothécaires assurés et les répercussions négatives de la « simulation de crise » du BSIF pour les acheteurs. Avant d'aborder chacune de ces questions plus en détail, il convient de noter que les obstacles à l'accession à la propriété sont bien réels. En effet, ils ont des conséquences importantes mesurables dans l'ensemble du Canada, surtout dans les grands marchés de l'habitation.

Au cours des décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, et même avant, le taux d'accession à la propriété au Canada augmentait année après année. Cette augmentation était attribuable à la prospérité croissante du pays, car, depuis toujours, la grande majorité des Canadiens font l'acquisition d'une propriété lorsqu'ils en ont les moyens. En fait, l'accession à la propriété est le plus grand rêve de millions de Canadiens sur le plan financier, et la raison pour laquelle ils travaillent si durement en premier lieu. Les partis politiques s'entendaient pour dire – et encore aujourd'hui selon nous – que l'encouragement à l'accession à la propriété est un objectif de politique publique valable et important, puisqu'il s'agit d'une question qui tient à cœur aux familles canadiennes et qui est associée à une foule de résultats économiques et sociaux avantageux.

Mais très récemment, cette tendance à la hausse depuis des générations en matière d'accession à la propriété s'est inversée. En 2016, pour la première fois dans la vie de la plupart d'entre nous, Statistique Canada a indiqué que le taux d'accession à la propriété avait chuté, en passant de 69 à 67,8 % au cours d'une période de cinq ans. Il ne s'agissait pas d'un ralentissement cyclique, puisque cette baisse s'est produite pendant une période de croissance économique. Elle n'a pas été provoquée par des taux d'intérêt élevés. Au contraire, les taux d'intérêt n'avaient jamais été aussi bas.

Maintenant, les Canadiens, particulièrement les jeunes familles de milléniaux qui souhaitent acheter leur première maison, font plutôt face à des obstacles structurels à l'accession à la propriété qui ne disparaîtront pas d'eux-mêmes. Les Canadiens reconnaissent que le rêve d'accession à la propriété est en train de s'évanouir pour un trop grand nombre d'entre eux. En Ontario, 81 % de la population convient qu'il est plus difficile qu'auparavant pour les jeunes d'acheter une habitation. Et les preuves montrent qu'ils ont de bonnes raisons de le croire. Près de la moitié des

milléniaux ontariens âgés de 20 à 34 ans vivent chez leurs parents. En réalité, pour la première fois depuis un siècle, la situation de ménage *la plus courante* des adultes de ce groupe d'âge est de vivre avec maman et papa.

Les causes du déclin de l'accession à la propriété sont multiples, et, pour que la croissance reprenne, il faudra établir un programme coordonné de changements d'orientation à tous les ordres de gouvernement. Ce programme de soutien à l'accession à la propriété doit tout d'abord mettre en œuvre des mesures urgentes afin de renverser les changements d'orientation qui ont délibérément et inutilement rendu plus difficile pour les familles d'emprunter de façon responsable pour acheter une habitation.

Option complémentaire : réinstaurer les prêts hypothécaires assurés de 30 ans

Le gouvernement fédéral peut commencer par agir immédiatement en rétablissant les prêts hypothécaires de 30 ans pour les personnes qui détiennent une hypothèque assurée. Les prêts hypothécaires de 30 ans sont courants dans d'autres pays. En fait, ils sont courants au Canada, puisqu'environ la moitié des emprunteurs non assurés optent pour une période d'amortissement de 30 ans.

Pour quelle raison d'intérêt public les emprunteurs assurés ne peuvent-ils pas opter pour une période de 30 ans? Dans sa lettre, M. Siddall mentionne que, si l'on autorise les prêts hypothécaires de 30 ans, « le nombre d'emprunts augmentera ». Il évite tout simplement de répondre directement à la question. Lorsque le gouvernement élimine tout obstacle arbitraire et inutile à l'achat et au financement de l'achat d'habitations, il stimule l'achat et le financement de l'achat d'habitations. La question pertinente à se poser est de savoir si l'obstacle est justifié en soi, et celui-ci ne l'est pas.

Par rapport aux emprunteurs non assurés, les emprunteurs assurés sont, dans une proportion démesurément élevée, des familles plus jeunes qui achètent leur première habitation, c'est-à-dire des personnes qui ont davantage d'années de vie active devant elles. Il est tout à fait raisonnable que certains d'entre eux envisagent une période d'amortissement plus longue afin de devenir propriétaires plus tôt. Et il n'y a certainement aucune raison d'intérêt public qui empêche les emprunteurs assurés de faire ce choix, si les emprunteurs non assurés ont la possibilité de le faire.

Nous appuyons la prise de mesures, notamment la réalisation de simulations de crise appropriées en vue de s'assurer que les gens ne contractent pas un prêt hypothécaire qu'ils n'ont pas les moyens de rembourser. Cependant, l'imposition d'une interdiction générale visant les prêts hypothécaires assurés de 30 ans, même pour les personnes qui peuvent manifestement se le permettre, n'est pas un moyen

ciblé ou judicieux pour y parvenir. Au contraire, l'interdiction de contracter un prêt hypothécaire assuré de 30 ans est injustifiée et doit être levée dès que possible.

Les simulations de crise hypothécaire doivent être repensées

Il ne fait aucun doute que la hausse des « simulations de crise » hypothécaire sévères a eu un effet négatif sur les acheteurs. Les reventes d'habitations au Canada ont diminué de 11 % en 2018, par rapport à 2017. Bien que chaque analyse aboutisse à des conclusions différentes quant à la mesure dans laquelle cette situation est exacerbée par les simulations de crise, personne ne nie que ces dernières ont joué un rôle important ou qu'elles ont eu un impact négatif. M. Siddall lui-même a récemment été cité dans le *Globe and Mail* et disait reconnaître que la simulation de crise a contribué à la baisse des ventes d'habitations, mais que, selon lui, « [c]e n'est pas une mauvaise chose, puisqu'à long terme, les gens finissent par être licenciés ».

M. Siddall ne reconnaît toutefois pas les répercussions négatives d'un ralentissement marqué des reventes d'habitations sur les acheteurs, en particulier les milléniaux qui souhaitent acheter leur première propriété. Lorsque le nombre de familles qui achètent une plus grande propriété diminue, il y a moins d'habitations pour les accédants à la propriété qui entrent sur le marché. Cette situation aggrave la pénurie causée par le manque de nouvelles habitations mises en chantier. Le nombre de mises en chantier est trop faible afin de générer une offre suffisante de nouvelles habitations, et ce, pour de nombreuses raisons, dont certaines seront abordées plus loin. Mais la baisse du pouvoir d'achat attribuable aux simulations de crise sévères en est certainement un facteur pertinent, et l'effet est assurément négatif.

Contrairement à l'interdiction de contracter un prêt hypothécaire assuré de 30 ans, qui est tout à fait injustifiée selon nous, nous croyons que la simulation de crise hypothécaire répond à un objectif légitime de politique publique, soit celui d'établir des normes pour faire en sorte que les Canadiens ne contractent pas un prêt hypothécaire qu'ils ne peuvent pas rembourser. Toutefois, la mise en œuvre de la simulation de crise s'est avérée désastreuse. Le gouvernement fédéral doit agir rapidement pour réparer les dommages des deux façons suivantes : supprimer la simulation de crise lors des renouvellements hypothécaires et établir un test plus souple et plus raisonnable que la simulation actuelle qui est fondée sur une augmentation arbitraire et hypothétique de 2 % du taux d'intérêt.

Les simulations de crise doivent être éliminées lors des renouvellements hypothécaires

Les défenseurs des simulations de crise sévères affirment que celles-ci aident les familles à éviter de manquer à leurs obligations ou de se surendetter

financièrement en contractant un prêt hypothécaire qu'elles ne peuvent se permettre. Mais la réalisation d'une simulation de crise au moment du renouvellement hypothécaire a l'effet contraire. L'achat est déjà fait, et le propriétaire se trouve déjà dans l'habitation. Lorsqu'une famille renouvelle un prêt hypothécaire, elle recherche le meilleur taux et les meilleures conditions pour une obligation existante. Si cette famille échoue à l'épreuve de la simulation de crise arbitraire de l'organisme de réglementation – un test inventé longtemps après que la famille a probablement acheté la propriété – cela aura simplement pour effet d'empêcher la concurrence en obligeant la famille à renouveler avec son prêteur actuel au taux offert par ce dernier. Même si la famille obtient un meilleur taux d'intérêt auprès d'un autre prêteur, la simulation de crise l'empêchera de le faire, *ce qui rendra les versements hypothécaires encore moins abordables.*

Dans sa lettre, M. Siddall se plaint que nous n'avons pas accordé le bénéfice du doute, à lui-même ainsi qu'à d'autres défenseurs de cette politique, en mentionnant qu'il s'agissait d'une conséquence imprévue d'un régime trop large. Par contre, il insiste sur le fait que l'accroissement du coût du renouvellement hypothécaire pour les personnes qui échouent à la simulation de crise est une conséquence délibérée de la politique. Il indique que, même si « la politique semble injuste à première vue », elle est en fait appropriée. Nous le croyons sur parole s'il dit que c'est ce qu'il pense et avait prévu, mais nous ne sommes pas du tout d'accord avec sa conclusion.

Il n'argumente pas que nous avons tort de dire que la politique a pour effet d'éliminer la concurrence et d'imposer des taux plus élevés pour les renouvellements hypothécaires. En effet, M. Siddall affirme que « le BSIF ne veut pas stimuler la concurrence » en matière de renouvellements hypothécaires pour les personnes qui échouent à la simulation de crise actuelle, et que « les prêteurs doivent... retarifier ces risques » (c'est-à-dire qu'ils doivent augmenter les taux d'intérêt et les versements hypothécaires). Il s'agit d'une compensation en contrepartie de l'obligation du prêteur d'offrir des conditions de renouvellement, plutôt que de « refuser un renouvellement ».

Cependant, les familles en difficulté financière ne sont guère rassurées par le fait que leur banque leur offre un paiement inabordable plutôt que rien du tout, et elles ne seront probablement pas reconnaissantes que le gouvernement protège la capacité des banques de leur imposer des taux plus élevés au lieu de leur permettre de rechercher le meilleur taux. N'oubliez pas que l'organisme de réglementation interdit à cette famille de renouveler au meilleur taux qu'un prêteur est prêt à offrir ou, en d'autres termes, il permet (voire encourage) la banque d'exiger un taux supérieur à celui du marché. Si cette mesure vise à protéger les consommateurs, les choses ont sérieusement déraillé.

Les calculs de la simulation de crise doivent être plus souples

Même si nous sommes d'accord avec le concept des simulations de crise pour l'octroi d'un nouveau prêt hypothécaire, leur conception est d'une importance cruciale. Leur conception actuelle, qui consiste à analyser le revenu actuel des gens en fonction d'un taux d'intérêt majoré de 2 % par rapport au taux en vigueur, est beaucoup trop contraignante, particulièrement pour les personnes qui optent pour un prêt hypothécaire à taux fixe et à long terme. Il n'y a aucune raison d'exiger qu'une personne ayant un prêt hypothécaire à taux fixe de cinq ans soit en mesure de payer, avec son revenu actuel, un taux de 2 % supérieur à celui qu'elle vient d'accepter de payer pour les cinq prochaines années.

Notre raisonnement est fondé sur une analyse économique approfondie. Will Dunning, économiste en chef à Professionnels hypothécaires du Canada, fait remarquer que « la simulation de crise porte sur la capacité des emprunteurs hypothécaires d'effectuer leurs paiements lorsqu'ils renouvelleront leur prêt hypothécaire (ce qui se produit généralement tous les cinq ans). La simulation prévoit un événement peu probable (que le taux d'intérêt augmentera de 2 % en cinq ans), mais néglige un événement très probable (que le revenu de l'emprunteur augmentera d'au moins 10 %). » D'ailleurs, M. Dunning signale qu'au cours des 20 dernières années, le salaire moyen au Canada a augmenté chaque année, soit de 1,6 % en moyenne par année, mais que « la simulation de crise ne prévoit aucune augmentation du revenu ». Et dans le cadre du scénario improbable selon lequel l'économie est si forte que les taux d'intérêt augmentent de 2 %, il est encore *plus probable* qu'il y aurait une hausse du revenu.

Bien entendu, le revenu futur d'un emprunteur n'est ni entièrement imprévisible ni entièrement tributaire des grandes tendances économiques. Certaines familles s'attendent raisonnablement à une augmentation future de leur revenu, par exemple, lors du retour au travail d'une employée à temps plein suivant un congé de maternité. Ces familles évaluent leurs attentes et les risques connexes lorsqu'elles achètent une habitation et contractent un prêt hypothécaire, tout comme elles évaluent le risque de perdre leur emploi ou une centaine d'autres facteurs qui ne sont pas directement pris en compte dans le cadre de la simulation de crise hypothécaire. Il est tout à fait inacceptable du point de vue de l'ensemble de l'économie que le gouvernement établisse des règles fondées sur l'hypothèse que le revenu n'aura pas changé dans cinq ans (ni même augmenté avec l'inflation), et tout autant inacceptable et malavisé dans le cas d'une famille.

Que faut-il faire? Tout d'abord, il faut rendre la simulation de crise plus souple, surtout en reconnaissant que chaque type de prêt hypothécaire comporte un niveau de risque différent. Un prêt hypothécaire à taux fixe de cinq ans ne doit pas être assujéti aux mêmes critères d'évaluation des risques et de la simulation de crise

qu'un prêt hypothécaire à taux variable à court terme. En réalité, la principale raison de choisir un taux fixe est de pouvoir gérer les risques.

En second lieu, la simulation de crise doit être beaucoup moins sévère pour les raisons énoncées par M. Dunning et d'autres analystes. Il n'existe aucune analyse à l'appui du seuil de 2 %, et M. Siddall lui-même a récemment invoqué des raisons douteuses de simplicité pour en défendre le bien-fondé en disant qu'« au moment de convaincre un ministre de prendre une décision, il faut garder les choses simples... pour ne pas avoir à y retourner et à reprendre la même conversation trop souvent ». Nous avons de la difficulté à croire que le ministre des Finances ne serait pas disposé à consacrer le temps nécessaire à l'approbation de la politique la mieux étayée, particulièrement d'une règle qui touche des centaines de milliers de familles qui prennent les décisions financières les plus importantes de leur vie. De plus, dans les cas où la décision arbitraire initiale est préjudiciable, elle doit être réexaminée, même si la fierté d'un fonctionnaire s'en trouve froissée.

Le gouvernement doit agir rapidement pour commencer à réparer les dommages causés par la simulation de crise actuelle, qui est excessive. Cette dernière a en effet réduit le pouvoir d'achat des acheteurs de 20 cents pour chaque dollar. Même dans une économie autrement vigoureuse, ces simulations de crise ont contribué au ralentissement marqué des ventes d'habitations et nuisent aux mises en chantier. Parallèlement, elles ont incité un plus grand nombre d'acheteurs à se tourner vers d'autres prêteurs non réglementés par le gouvernement fédéral. Que ce résultat soit involontaire ou non, il compromet certainement l'objectif des simulations de crise, qui consiste à réduire les risques pour les emprunteurs et l'ensemble de l'économie.

Le Canada doit mettre en place un programme ambitieux pour réhabiliter le rêve d'accession à la propriété

Les deux mesures dont nous avons discuté dans le présent mémoire, soit le rétablissement de la période optionnelle de 30 ans pour les prêts hypothécaires assurés et l'apport de correctifs à la simulation de crise hypothécaire qui est défailante peuvent jouer un rôle important dans le renversement de la récente baisse des taux d'accession à la propriété. Mais ces mesures ne suffiront pas.

Le Canada doit prendre des mesures décisives simultanément afin d'accroître l'offre d'habitations. En 2016, les constructeurs de la région du Grand Toronto ont commencé à réduire le nombre d'unités d'habitation au sol de 50 % par rapport à 2002. Tous les ordres de gouvernement doivent intervenir pour stimuler l'offre. Le gouvernement fédéral peut contribuer en offrant des terrains fédéraux sous-utilisés aux fins de la construction d'habitations et en fournissant des incitatifs pour élargir l'infrastructure de soutien à la construction de nouvelles propriétés.

D'autres mesures incitatives visant à aider les familles à devenir propriétaires pourraient également jouer un rôle. L'incitatif à l'achat d'une première propriété est une mesure encourageante, mais les critères d'admissibilité sont susceptibles d'exclure la plupart des propriétés qui sont disponibles sur les marchés où il est le plus difficile de trouver une habitation abordable. L'augmentation de rattrapage des cotisations aux REER qui peut être utilisée pour l'achat d'une première propriété est la bienvenue, mais pour éviter un autre arriéré, la limite doit être indexée à l'inflation.

Toutes les parties ont depuis longtemps pour objectif d'aider un plus grand nombre de familles à réaliser le rêve canadien d'accession à la propriété, puisqu'il s'agit d'un objectif partagé par presque tous les Canadiens. Le déclin de l'accession à la propriété pour la première fois de mémoire d'homme devrait être un signal d'alarme pour nous tous. Tous les gouvernements doivent prendre des mesures importantes pour inverser cette tendance inquiétante, notamment en autorisant l'octroi de prêts hypothécaires de 30 ans aux emprunteurs non assurés et en apportant des correctifs à la simulation de crise hypothécaire. Nous sommes impatients de collaborer avec tous les partis fédéraux afin de relancer la croissance de l'accession à la propriété.

Nous vous remercions de nous avoir donné l'occasion de présenter nos recommandations au Comité, et veuillez accepter nos meilleurs vœux.

Cordialement,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'T. Hudak', written in a cursive style.

Tim Hudak, P.-D. G.
Association immobilière de l'Ontario

c.c. Evan Siddall, président et premier dirigeant
SCHL