

Minister of Finance



Ministre des Finances

Ottawa, Canada K1A 0G5

2017FIN458054

L'honorable Wayne Easter, C.P., député
Président du Comité permanent des Finances de la Chambre des communes
Chambre des communes
Ottawa, ON
K1A 0A6

Monsieur,

Conformément à l'ordre permanent 109 de la Chambre des communes, je suis heureux de répondre, au nom du gouvernement du Canada, aux recommandations formulées dans le Quinzième rapport du Comité permanent des finances (FINA) intitulé : *Les marchés de l'habitation du Canada : Avantages, obstacles et équilibre*, déposé à la Chambre des communes le 13 avril 2017.

Le gouvernement tient à remercier le comité de son étude détaillée des marchés de l'habitation du Canada. Le gouvernement est reconnaissant d'avoir entendu et lu les points de vue présentés par la série diversifiée et distinguée de témoins qui ont donné leurs témoignages devant le comité.

Le cadre stratégique du gouvernement pour le financement du logement cherche à équilibrer de manière appropriée un bon nombre d'objectifs, notamment :

- la stabilité du système financier et de l'économie;
- l'accès au financement du logement; et
- la concurrence et l'efficacité dans la prestation de financement du logement.

Dans l'ensemble, le système de financement du logement Canadien est sain, avec des fondements solides qui favorisent la stabilité financière, y compris une réglementation

Canada

rigoureuse, une supervision prudentielle des institutions financières réglementées, et des normes de souscription élevées. Toutefois, certains ménages sont fortement endettés et il y a des secteurs de risque dans certains marchés de l'habitation régionaux.

C'est pourquoi, au cours des deux dernières années, notre gouvernement a pris diverses mesures afin de traiter les vulnérabilités du secteur ménager, y compris les changements aux règles d'assurance hypothécaire et des changements à l'impôt sur le revenu liés à l'exemption des gains en capital sur la vente d'une résidence principale. De plus, le gouvernement a fait des investissements dans le but d'améliorer la disponibilité des données sur le logement. Ces mesures ont été prises afin de soutenir la stabilité financière et économique, et favoriser un marché de l'habitation plus stable et accessible pour les propriétaires actuels et futurs.

En plus de protéger la stabilité, le gouvernement a aussi pris des mesures importantes pour soutenir l'objectif stratégique principal de l'abordabilité. Le budget de 2016 s'est engagé à investir 2,2 milliards de dollars sur deux ans, afin de donner à un plus grand nombre de Canadiens un accès à des logements plus abordables. Pour compléter ces initiatives, le budget de 2016 a également accordé un financement aux prêts à faible coût et de nouveaux outils de financement afin d'encourager le développement de plus de logements locatifs abordables. Misant sur ces efforts, le budget de 2017 propose d'investir plus de 11,2 milliards de dollars sur 11 ans dans diverses initiatives dans le cadre d'une stratégie nationale sur le logement. La nouvelle stratégie cherche à bâtir, à renouveler et à rénover l'inventaire de logements abordables du Canada et permet de faire en sorte que les Canadiens aient des logements abordables qui répondent à leurs besoins. Le budget de 2017 s'engage également à protéger le financement de référence lié à l'expiration des accords d'exploitation à long terme du logement social, afin que les Canadiens aient accès à des options de logement qui sont abordables et répondent à leurs besoins.

En fin de compte, l'approche du gouvernement est conçue pour protéger la sécurité financière des Canadiens de la classe moyenne et l'économie canadienne.

Les réponses détaillées aux recommandations du Comité sont fournies ci-dessous.

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.

Le gouvernement est d'accord avec le comité quant au besoin d'une collaboration intergouvernementale efficace en ce qui a trait aux marchés de l'habitation. Tous les ordres de gouvernement se partagent la responsabilité de favoriser des conditions qui appuient des marchés de l'habitation stables et abordables. Même si les forces du marché

jouent le rôle déterminant dans la détermination des prix des habitations, la politique du gouvernement fédéral a un rôle à jouer dans la promotion de marchés de l'habitation stables et qui fonctionnent bien, collaborant avec les provinces, les territoires et les municipalités pour fournir un logement abordable afin de répondre aux besoins de nos citoyens les plus vulnérables, et faire en sorte que les institutions et les particuliers mènent leurs affaires de manière équitable et conformément aux règles. Le gouvernement du Canada a été mobilisé activement sur tous ces fronts.

En octobre 2016, le gouvernement a annoncé un ensemble de mesures préventives afin d'apporter une plus grande uniformité dans les règles hypothécaires et réduire le risque pour les contribuablesⁱ. En particulier, le test de simulation de crise des taux d'intérêt hypothécaires plus rigoureux pour les hypothèques assurées a pour but de faire en sorte que les Canadiens partout au pays prennent des hypothèques qu'ils peuvent assumer, même si les taux d'intérêt augmentent ou que leur revenu baisse dans le futur. D'autres changements ont été apportés également pour cibler le soutien offert par le gouvernement pour le financement hypothécaire vers des formes de prêts plus sécuritaires.

Les gouvernements provinciaux et municipaux ont aussi des outils stratégiques importants pour les marchés de l'habitation. Les mesures peuvent être conçues et mises en œuvre par une administration particulière en conjonction avec d'autres paliers de gouvernement ou à titre individuel. Un exemple du premier scénario est l'approche coordonnée au niveau d'initiatives de logement abordable entre le gouvernement fédéral et les provinces et les territoires au moyen de la Stratégie nationale sur le logement (SNL) annoncée dans le budget de 2017. Elle cherchera à établir le leadership fédéral en mobilisant des partenariats avec les provinces et les territoires afin de mettre à profit les investissements et d'harmoniser les stratégies dans l'ensemble du système du logement. Dans le cadre de la SNL, le partenariat fédéral-provincial-territorial renouvelé offrira un financement prévisible de longue durée pour appuyer les priorités communes et attirer d'autres investissements.

Des leviers stratégiques distincts des ordres de gouvernement provinciaux ou municipaux, comme la réglementation de l'utilisation du territoire et la fiscalité, peuvent souvent être mieux adaptés aux conditions des marchés locaux, alors que des politiques fédérales s'appliquant au niveau national peuvent ne pas être en mesure de traiter l'ensemble de facteurs différents et complexes qui opèrent à l'échelle des marchés de l'habitation régionaux. À cette fin, divers gouvernements provinciaux et diverses administrations municipales viennent de prendre des mesures visant à traiter certaines conditions des marchés locauxⁱⁱ.

La collaboration avec nos homologues des autres niveaux administratifs est donc importante pour aider à faire en sorte que les mesures des politiques du logement de chaque ordre de gouvernement fonctionnent de façon complémentaire et donnent les meilleurs résultats stratégiques pour les Canadiens.

C'est pour cette raison qu'en juin 2016, j'ai annoncé la création d'un Groupe de travail fédéral-provincial-municipal sur le logement avec des administrations touchées par les problèmes de logement dans les régions du Grand Toronto (RGT) et du Grand Vancouver (RGV)ⁱⁱⁱ. Le groupe de travail offre aux représentants de tous les ordres du gouvernement un forum pour échanger des données, examiner les facteurs qui touchent à l'offre et à la demande, et pour discuter de solutions de politique possibles. Le groupe a tenu un bon nombre de discussions productives.

De plus, le 18 avril 2017, j'ai convoqué une réunion avec l'honorable Charles Sousa et son éminence John Tory afin d'aborder nos préoccupations communes relatives à l'abordabilité du logement dans la RGT. Nous avons accepté de continuer d'échanger des données et des analyses, et d'éviter de mettre en œuvre de nouvelles mesures favorables aux acheteurs qui auraient une incidence sur les prix des habitations dans la RGT en stimulant la demande^{iv}. À l'avenir, nous nous réunirons tous les trimestres afin de discuter des questions liées au logement dans la RGT.

Recommandation 2 : Que le gouvernement du Canada examine la possibilité d'offrir un soutien accru aux acheteurs d'une première maison.

Le gouvernement est d'accord que les acheteurs d'une première maison ont des besoins particuliers qui ont besoin d'attention. Le gouvernement maintient des programmes importants pour faciliter l'acquisition de propriété en général, et pour les acheteurs d'une première habitation en particulier, grâce à la politique fiscale et à la politique sur le financement du logement. En même temps, le gouvernement met l'accent sur l'établissement de règles prudentes qui favorisent des résultats durables au niveau de la propriété résidentielle et de la stabilité à long terme du système financier et de l'économie.

Parmi les mesures fiscales qui sont directement avantageuses pour les acheteurs d'une première habitation, mentionnons le régime d'accession à la propriété et le crédit d'impôt pour acheteur d'une première habitation^v.

En vertu du cadre de financement du logement du Canada, le gouvernement appuie l'accès au financement du logement pour les acheteurs d'une première habitation et favorise la stabilité du système financier en appuyant les assurances hypothécaires obligatoires pour les hypothèques au ratio du prêt à la valeur élevé^{vi}. La garantie du gouvernement pour l'assurance hypothécaire réduit le risque pour les prêteurs, ce qui permet aux acquéreurs d'acheter des propriétés avec une mise de fonds d'aussi peu que 5 % et à des taux d'intérêt hypothécaires comparables à ceux des acheteurs qui ont des mises de fonds beaucoup plus élevées. Les acheteurs d'une première habitation représentent la majorité des nouvelles hypothèques de ratio élevé prêt-valeur chaque année.

Le soutien du gouvernement pour le financement du logement demeure important, et le taux de propriété résidentielle au Canada est de 69 %^{vii}, parmi les plus élevés des pays membres du G-7. Un soutien supplémentaire du gouvernement pour la propriété résidentielle, surtout dans le contexte des marchés de l'habitation qui connaissent une croissance rapide des prix et une offre de logement restreinte, serait probablement contre-productif. Des politiques qui encourageraient davantage la propriété résidentielle en stimulant la demande exerceraient plus de pressions sur les prix des habitations, avec peu ou pas d'effet positif sur l'abordabilité du logement.

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.

Le gouvernement est d'accord avec l'accent mis par le comité sur le besoin de renforcer les données liées au logement. Au cours des dernières années, la divergence croissante dans les conditions des marchés de l'habitation partout au Canada a souligné l'importance d'avoir des données plus détaillées et ponctuelles sur le secteur de l'habitation afin de mieux comprendre l'étendue des facteurs complexes qui dictent les prix et l'activité. Voilà pourquoi le budget de 2017 inclut des initiatives visant à établir un cadre de statistiques sur le logement et à renforcer la recherche sur le logement.

Afin de combler les lacunes des données nationales actuelles sur le logement, le budget de 2017 propose d'accorder 39,9 millions de dollars sur cinq ans, et 6,6 millions par année par la suite, à Statistique Canada pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un nouveau cadre de statistiques sur le logement (CSL). Le CSL sera un registre national d'inventaire et de flux de toutes les propriétés au Canada, créant pour la première fois des liens entre les principales variables pertinentes au marché de l'habitation. Conformément à la recommandation du FINA, le CSL donnera des renseignements sur les achats et les ventes, le degré de propriété étrangère, des données démographiques sur les propriétaires fonciers, des détails sur le financement et les caractéristiques des biens. Il permettra ainsi d'améliorer considérablement la qualité et le type de données disponibles et conférera des avantages importants de façon continue en augmentant la capacité des participants, des commentateurs et des décideurs en matière de logement de surveiller et d'analyser le marché du logement.

Statistique Canada mène actuellement des travaux afin d'acquérir des données, avec Toronto et Vancouver comme secteurs prioritaires. Le gouvernement vise à instaurer progressivement la publication des données du CSL, la première publication prévue avant la fin de 2017.

Dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement, le budget de 2017 accorde également 241 millions de dollars sur les 11 prochaines années à la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) pour améliorer la collecte et l'analyse des données. Cet investissement permettra de renforcer la capacité de la SCHL à relever les écarts et à fournir un continuum de réactions de politiques et de programmes souples fondés sur les meilleures données probantes de ce qui donnera les résultats souhaités.

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.

Le gouvernement reconnaît qu'il faudra du temps pour que l'incidence complète des changements annoncés en octobre 2016, ainsi que des mesures instaurées par d'autres ordres de gouvernement se concrétise, et il surveille attentivement l'évolution des marchés.

Le gouvernement a la responsabilité d'identifier et de contenir les risques dans le secteur ménager afin de promouvoir la sécurité financière des Canadiens et la stabilité générale du marché de l'habitation, du système financier et de l'économie. Des redressements aux règles de l'assurance hypothécaire protègent aussi les contribuables qui, en fin de compte, appuient l'assurance hypothécaire garantie par le gouvernement.

Le système de financement du logement du Canada en général est solide. Un cadre réglementaire solide est en place pour les prêts hypothécaires au Canada, avec un règlement prudentiel s'appliquant à la grande majorité des hypothèques, et des normes de souscription rigoureuses. Néanmoins, les niveaux d'endettement élevés justifient une gestion proactive et prudente des vulnérabilités et des risques changeants liés à l'habitation.

Les ménages ayant un niveau d'endettement élevé sont les plus vulnérables aux changements aux conditions économiques, comme le chômage, qui pourraient leur causer des difficultés à s'acquitter des paiements de leur dette, réduisant donc leur consommation ou alternativement augmentant leur risque de perdre leur logement. Les ménages ayant un niveau d'endettement élevé sont les plus sensibles aux baisses possibles des prix des habitations. Des recherches internationales ont constaté que les ménages ayant un niveau d'endettement élevé réduisent leurs dépenses dans une plus grande mesure en réaction aux baisses des prix des habitations par rapport à ceux dont les

niveaux d'endettement sont moins élevés. La baisse des dépenses parmi ces ménages entraîne un effet de rétroaction sur le marché de l'habitation en général et sur l'économie, ce qui pourrait mener à d'autres déclinés de la consommation et de l'activité économique.

Comme la Banque du Canada le décrit dans sa *Revue du système financier régulière*, l'endettement élevé des ménages et les déséquilibres des marchés de l'habitation sont des vulnérabilités qui pourraient aggraver les répercussions d'un choc néfaste sur l'économie. Même si la probabilité qu'un choc grave se produise est relativement faible, s'il se concrétisait, les répercussions du choc pourraient être importantes étant donné les vulnérabilités préexistantes des bilans des ménages et des marchés de l'habitation. Voilà pourquoi le gouvernement a participé activement à la surveillance de ces vulnérabilités et a pris des mesures pour les limiter.

Les données préliminaires reçues depuis que le gouvernement a mis en œuvre ses rajustements les plus récents aux règles hypothécaires en octobre 2016 laissent présager que les changements aux règles ont eu les effets voulus. Une baisse de la part des nouveaux prêts assurés émis aux emprunteurs hautement endettés laisse supposer que la qualité du crédit s'améliore dans le marché hypothécaire à ratio élevé. Cette évolution aide à s'assurer que les Canadiens prennent des hypothèques qu'ils ont les moyens d'assumer.

Le gouvernement sait qu'il faut du temps pour que les participants au marché s'adaptent au cadre réglementaire changeant, et il prévoit de continuer à surveiller l'évolution des marchés de l'habitation et hypothécaire du Canada. Le gouvernement consultera également régulièrement un vaste éventail d'intervenants, y compris de grands et petits prêteurs, des assureurs hypothécaires et d'autres parties actives du secteur de l'habitation, ainsi que les divers organismes du secteur financier fédéraux et la SCHL. Les intervenants peuvent également soumettre leur point de vue au gouvernement en tout temps.

Recommandation 5 : Que le gouvernement du Canada veille à ce que les règles hypothécaires demeurent équitables pour tous les prêteurs hypothécaires.

Le gouvernement est d'accord avec le comité qu'une concurrence robuste et durable est une caractéristique importante d'un environnement sain pour le financement du logement. La concurrence dans les marchés hypothécaires peut accroître l'innovation dans les produits hypothécaires, produire des gains d'efficacité et aider les emprunteurs à bénéficier de prix hypothécaires moins élevés.

Le gouvernement maintient un soutien important pour le système de financement du logement afin de favoriser la concurrence. L'assurance hypothécaire et les programmes de titrisation de la SCHL sont disponibles pour bien des prêteurs, mais surtout profitent aux petits prêteurs ayant des sources de financement privé moins diversifiées et moins

compétitives sur le plan des coûts grâce à un financement fiable à faible coût. Cela permet à ces prêteurs de continuer de faire concurrence sur le marché hypothécaire canadien. D'autres caractéristiques des programmes de titrisation de la SCHL sont organisées de manière à appuyer les petits prêteurs, comme au moyen de sa méthode d'affectation et la structure d'établissement des prix pour les droits de cautionnement. Ces éléments demeurent en place à la suite des changements d'octobre, et continuent de promouvoir la concurrence des marchés hypothécaires.

Un élément des ensembles de mesures du gouvernement annoncées en octobre 2016 consiste à améliorer la cohérence des règles d'assurance hypothécaire en normalisant les critères d'admissibilité pour les hypothèques à ratio élevé et à ratio bas. Les critères d'admissibilité révisés aideront à cibler le soutien de financement fourni par l'assurance hypothécaire à ratio bas garantie par le gouvernement vers des formes de prêts plus sécuritaires. Les prêteurs continueront de pouvoir accéder aux programmes de titrisation parrainés par le gouvernement pour les hypothèques qui respectent les critères d'admissibilité à jour. Les prêteurs peuvent aussi continuer de fournir des prêts qui ne respectent pas les nouvelles exigences, mais ils devront avoir recours à des modes de financement non soutenus par le gouvernement. Ces mesures favoriseront l'évaluation et l'établissement de prix des risques possibles du logement par le marché privé, entraîneront une plus grande discipline du marché et pourraient favoriser l'évolution de marchés de financement hypothécaire privés.

Le gouvernement s'est engagé à s'assurer que le cadre stratégique en matière de logement du Canada demeure sain, concurrentiel et stable, et protège les Canadiens et l'économie contre la volatilité possible excessive des marchés de l'habitation. En fin de compte, la sécurité financière à long terme des familles canadiennes dépend de niveaux d'endettement soutenables et de marchés de l'habitation stables.

Je tiens à remercier le Comité de son examen de cette question importante.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments distingués.



L'honorable William Francis Morneau, C.P., député

ⁱ Le ministre Morneau annonce des mesures préventives pour le maintien d'un marché du logement solide, concurrentiel et stable, le 3 octobre 2016 : <https://www.fin.gc.ca/n16/16-117-fra.asp>

ⁱⁱ Gouvernement de la Colombie-Britannique – *Additional Property Transfer Tax* (annoncée en juillet 2016) : <http://www2.gov.bc.ca/gov/content/taxes/property-taxes/property-transfer-tax/understand/additional-property-transfer-tax>

Ville de Vancouver – *Empty Homes Tax* (annoncée en septembre 2016)
<http://vancouver.ca/home-property-development/empty-homes-tax.aspx>

Gouvernement de l'Ontario – *Le plan de l'Ontario pour le logement abordable* (annoncé en avril 2017)
<https://news.ontario.ca/mof/fr/2017/04/le-plan-de-lontario-pour-le-logement-abordable.html>

ⁱⁱⁱ Le groupe de travail est formé de représentants du gouvernement fédéral, de deux provinces (l'Ontario et la Colombie-Britannique) et de deux municipalités (Toronto, Vancouver). Les participants fédéraux comprennent le ministère des Finances, la Banque du Canada, le Bureau du surintendant des institutions financières, la Société canadienne d'hypothèques et de logement et Statistique Canada.

^{iv} De plus, l'Agence du revenu du Canada consacrerait des ressources pour assurer la conformité du secteur immobilier dans la RGT aux lois fiscales, et travaillerait avec la province de l'Ontario pour obtenir de meilleures données sur les registres fonciers pour aider à appuyer les activités d'observation fiscale dans la RGT. Par l'entremise du Centre d'analyse des opérations et des déclarations financières du Canada (CANAFE), le gouvernement cherche également à assurer la conformité aux règles de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité.

^v Le régime d'accession à la propriété (RAP) permet aux acheteurs d'une première habitation de retirer jusqu'à 25 000 \$ de leurs régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) pour acheter ou construire une maison admissible. Contrairement aux retraits de REER réguliers, les retraits au titre du RAP ne sont pas inclus au revenu imposable au moment de leur retrait. Les montants retirés doivent être remboursés à un REER sur une période maximale de 15 ans.

Le crédit d'impôt pour l'achat d'une première habitation est un crédit d'impôt non remboursable de 5 000 \$ afin d'aider les acheteurs d'une première habitation à payer les coûts associés à l'achat d'une habitation admissible offrant un allègement d'impôt fédéral maximum de 750 \$.

^{vi} Le gouvernement garantit 100 % des obligations d'assurance hypothécaire de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), une société d'État fédérale, et garantit les obligations des assureurs hypothécaires privés, sous réserve d'une franchise imputée au prêteur égal à 10 % du montant du principal original du prêt.

^{vii} Conformément à l'Enquête nationale auprès des ménages (2011).