



Ministère des Finances
Canada

Department of Finance
Canada

Équilibrer la répartition des risques dans le système canadien de financement du logement

Document de consultation sur le partage
des risques avec les prêteurs pour les prêts
hypothécaires assurés garantis par le gouvernement

Canada

Invitation aux commentaires

Date de clôture : Le 28 février 2017

Les commentaires écrits doivent être envoyés aux coordonnées suivantes :

Division des marchés des capitaux
Direction de la politique du secteur financier
Ministère des Finances Canada
Édifice James Michael Flaherty
90, rue Elgin
Ottawa ON K1A 0G5
Courriel : risksharing-partagedesrisques@canada.ca

Afin d'ajouter à la transparence du processus de consultation, le ministère des Finances Canada pourrait rendre publique une partie ou la totalité des réponses reçues, ou il pourrait fournir un résumé dans ses documents publics. Par conséquent, nous demandons aux parties qui soumettent des observations d'indiquer clairement le nom du particulier ou de l'organisme qui devrait être nommé relativement aux commentaires.

Afin de respecter les renseignements personnels et la confidentialité, lorsque vous présentez vos observations, veuillez nous informer de ce qui suit :

- si vous consentez à la divulgation de la totalité ou d'une partie de vos observations;
- si vous demandez de retirer des identificateurs personnels et de votre identité avant sa publication;
- si vous souhaitez qu'une partie de vos observations demeure confidentielle (si tel est le cas, veuillez indiquer clairement les parties confidentielles).

Les renseignements obtenus tout au long de ce processus d'observation sont assujettis à la *Loi sur l'accès à l'information* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Si vous exprimez l'intention que votre présentation demeure confidentielle, le ministère des Finances Canada s'efforcera de protéger ces renseignements.

Table des matières

Invitation aux commentaires	3
Introduction	5
Aperçu du système actuel.....	7
Partage des risques avec les prêteurs.....	11
Conception de la politique et considérations	12
Exposition aux risques par les prêteurs	13
Structure de l'entente de partage des risques	15
Offre et prix des prêts hypothécaires assurés	16
Concurrence parmi les prêteurs.....	17
Le marché du logement et la stabilité financière	18
Conclusion	19
Résumé des thèmes de la consultation.....	20
Annexe – Changements récents au financement du logement.....	21

Introduction

Le logement représente une pierre angulaire de la mise en place de collectivités durables et inclusives et d'une économie canadienne forte. Tous les ordres de gouvernement ont un rôle à jouer à l'appui de ce fondement économique.

Le rôle que joue le gouvernement fédéral dans le secteur du logement est orienté par les objectifs de la *Loi nationale sur l'habitation*. La Loi a pour but 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 nationale¹ ».

Le cadre de la politique du gouvernement fédéral en matière de financement du logement est au cœur de l'atteinte des objectifs que sont la stabilité financière, l'accessibilité, la concurrence et l'efficacité. Les programmes qui soutiennent le cadre favorisent l'octroi de crédits à faible coût à une grande proportion d'acheteurs d'habitations, en plus de soutenir l'accès à un financement à faible coût pour les prêteurs hypothécaires. En parallèle, ces programmes assurent aussi une atténuation prudente des risques pour le système financier, en plus de chercher de façon optimale à cibler et à mettre à l'échelle le niveau de soutien des contribuables en vue d'atteindre les objectifs de la politique du logement du gouvernement.

Depuis la crise financière, des mesures ont été prises à l'échelle fédérale afin d'améliorer le système de financement du logement en abordant les vulnérabilités associées à l'endettement des ménages et en faisant en sorte que les risques et l'exposition des contribuables soient gérés prudemment. L'annexe présente des détails concernant ces mesures. Des changements récents à la politique visent à mieux établir le prix du soutien gouvernemental à l'assurance hypothécaire et à la titrisation, à réduire l'échelle de la participation du gouvernement dans les domaines qui sont moins harmonisés avec les principaux objectifs de la stratégie, ainsi qu'à encourager un plus grand développement des marchés de financement hypothécaires privés.

Par conséquent, le système canadien de financement du logement est solide et dispose d'assises fortes qui favorisent la stabilité financière, y compris une réglementation robuste, la supervision prudentielle des institutions financières réglementées et de hautes normes de souscription.

Tout en reconnaissant la vigueur du cadre canadien de financement du logement, le Fonds monétaire international, l'Organisation de coopération et de développement économiques et d'autres intervenants ont indiqué que la structure actuelle du système canadien de financement du logement fait en sorte de limiter l'exposition des prêteurs hypothécaires au risque de défaut de paiement à l'égard des crédits qu'ils octroient, et que cela entraîne donc une possible distribution des risques associés au logement qui n'est pas adéquatement équilibrée entre les secteurs public et privé. À l'heure actuelle, les prêteurs sont tenus de transférer quasiment tous les risques associés aux prêts hypothécaires assortis d'une mise de fonds de moins de 20 % aux assureurs hypothécaires et, indirectement, aux contribuables en raison de la garantie du gouvernement. En outre, ils peuvent choisir de transférer les risques à d'autres prêts hypothécaires qu'ils choisissent d'assurer. Le fait de rééquilibrer une partie de ces risques vers le secteur privé pourrait servir d'incitatif supplémentaire aux pratiques de gestion des risques et renforcer de telles pratiques, ainsi qu'atténuer davantage, en conséquence, l'exposition des contribuables.

¹ Loi nationale sur l'habitation, article 3

Les pratiques solides de gestion des risques revêtent une importance accrue en raison des tendances économiques qui se présentent depuis la crise financière. Les taux d'intérêt ont été, et devraient demeurer, inférieurs aux niveaux historiques durant une période prolongée. Le climat des faibles taux d'intérêt a changé les perceptions de la dette et a favorisé une hausse du niveau d'endettement des ménages, que la Banque du Canada continue de désigner comme la principale vulnérabilité des ménages dans l'économie canadienne. Nous avons constaté une augmentation de la demande de prêts hypothécaires par les ménages et les institutions financières. Combinée avec d'autres facteurs, cette augmentation de la demande de logements a contribué à une croissance soutenue du prix des maisons, surtout dans certains marchés régionaux².

Les expériences d'autres pays ont montré qu'un niveau d'endettement élevé des ménages peut aggraver un événement économique néfaste, conduisant à des répercussions négatives sur les emprunteurs, les prêteurs et l'économie. Un niveau élevé de participation du secteur public, par exemple à l'aide de garanties gouvernementales des prêts hypothécaires, peut affaiblir les signaux du marché et entraîner la prise de risques excessifs.

Les Canadiens veulent savoir que le marché du logement est stable, et ceux qui possèdent une habitation veulent savoir que leur investissement le plus important est en sécurité. En tant que contribuables, ils veulent aussi savoir que le soutien qu'ils offrent au financement du logement par l'intermédiaire des garanties de prêts hypothécaires ne les expose pas à des risques en matière de logement disproportionnés. Pour le gouvernement fédéral, la promotion d'un système du logement stable et résilient favorise une croissance économique soutenue et un niveau de vie rehaussé pour tous les Canadiens.

Dans ce contexte, le gouvernement du Canada examine actuellement la répartition des risques in système canadien de financement du logement. Au fil de l'évolution du climat économique, un système qui soutient une évaluation et un établissement des prix appropriés par toutes les parties pourrait faire en sorte de renforcer davantage le système de financement du logement, lui permettant de continuer de répondre aux besoins des Canadiens et de soutenir une économie forte.

Le présent document de consultation sollicite des renseignements et une rétroaction sur la question de savoir si le partage des risques avec les prêteurs permettrait d'améliorer le système de financement du logement. On s'intéresse aussi aux éléments essentiels à l'élaboration d'une politique sur le partage des risques avec les prêteurs. Le partage des risques avec les prêteurs nécessiterait que les prêteurs hypothécaires conservent et gèrent une partie des pertes sur prêt sur les prêts hypothécaires assurés qui sont en défaut de paiement.

Tous les Canadiens sont invités à répondre. Les observations éclaireront l'élaboration continue de la politique de financement du logement.

² Banque du Canada, *Revue du système financier*, juin 2016

Aperçu du système actuel

Contexte

L'assurance-prêt hypothécaire obligatoire (« assurance hypothécaire ») a été instaurée il y a plus de 60 ans dans le but de protéger les prêteurs contre les fluctuations de la valeur des biens immobiliers et contre le défaut de paiement par les emprunteurs. À l'époque, cette protection était nécessaire afin d'encourager une augmentation des prêts hypothécaires, soutenant ainsi l'accès au crédit pour les emprunteurs qui, autrement, n'auraient peut-être pas pu obtenir de crédit ou auraient peut-être reçu un crédit à un taux d'intérêt plus élevé.

Dans le cas des prêteurs sous réglementation fédérale, les lois exigent généralement une assurance hypothécaire couvrant le montant de tout prêt hypothécaire qui dépasse 80 % de la valeur de la propriété hypothéquée. L'assurance hypothécaire est aussi offerte à d'autres prêteurs hypothécaires, et pour les prêts hypothécaires dont le ratio du prêt à la valeur est égal ou inférieur à 80 %, dans le but de soutenir l'accès à un financement hypothécaire de faible coût et de favoriser une plus grande concurrence entre les prêteurs.

L'assurance hypothécaire est offerte par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), une société d'État fédérale, et par deux assureurs hypothécaires privés, la Compagnie d'assurance d'hypothèques Genworth Canada et la Société d'assurance hypothécaire Canada Guaranty. Habituellement, les primes d'assurance hypothécaire pour les prêts hypothécaires dont le ratio du prêt à la valeur est supérieur à 80 % sont payées par les emprunteurs.

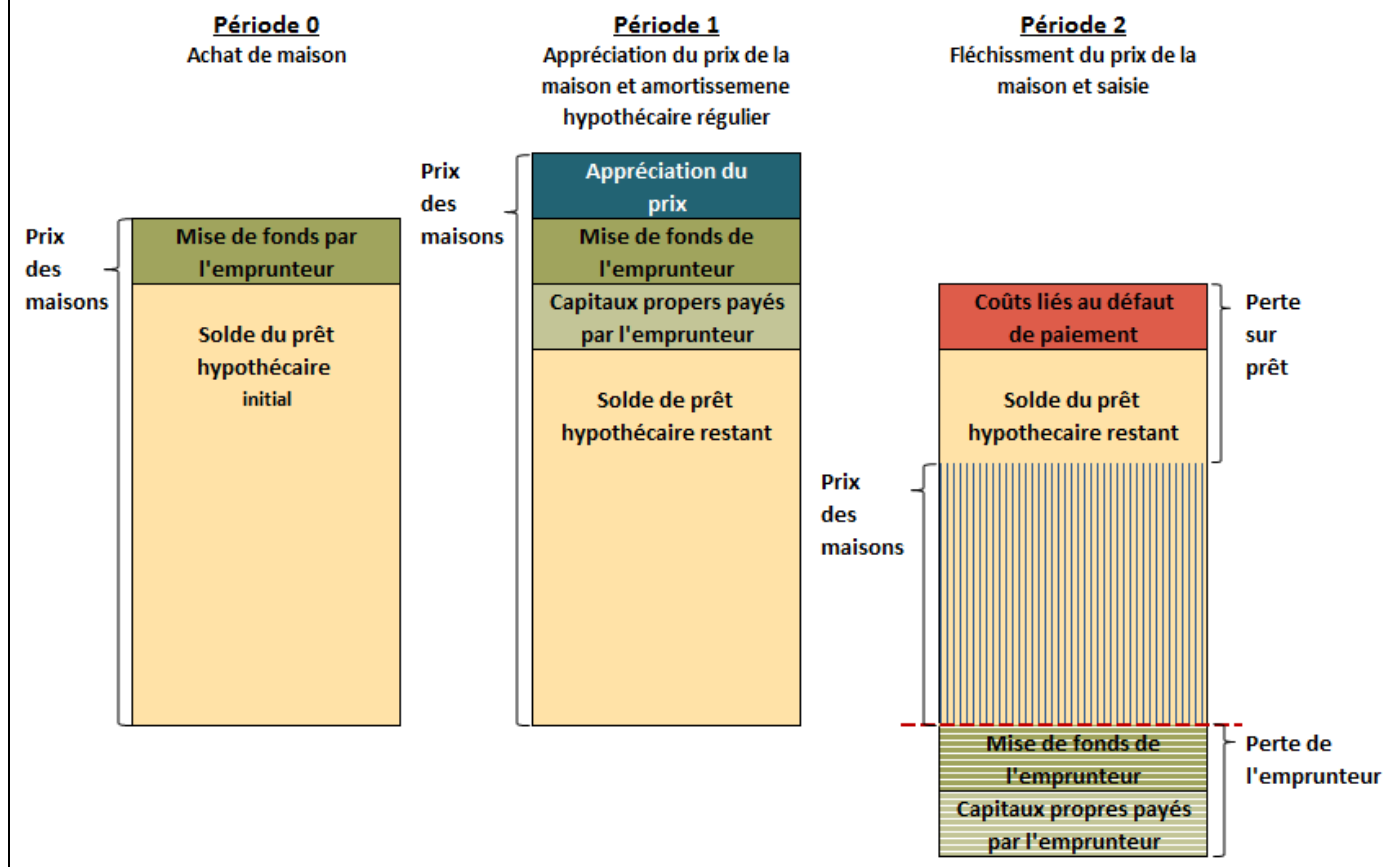
Répartition et gestion des risques

Les emprunteurs ont de puissants incitatifs à gérer leur crédit en fonction du risque de défaut de paiement, puisqu'ils sont les premiers à subir des pertes s'ils sont incapables de rembourser leur prêt hypothécaire. Les règlements gouvernementaux sur les prêts hypothécaires assurés exigent des emprunteurs qu'ils disposent d'une mise de fonds minimale, ou d'un avoir foncier minimal, au moment d'acheter une habitation. Alors que les emprunteurs remboursent leur prêt hypothécaire, il y a une hausse correspondante de leur position en capitaux propres. En cas de défaut de paiement par les emprunteurs, les prêteurs et les assureurs ont droit à la valeur complète du bien immobilier en tant que garantie, y compris les capitaux propres accumulés. De plus, dans la plupart des provinces, ils ont aussi droit à d'autres actifs des emprunteurs.

En situation de défaut de paiement, les prêteurs et les assureurs prennent possession du bien immobilier et prennent des dispositions pour le vendre, engageant des coûts liés au défaut de paiement (figure 1). Des pertes sur prêt se produisent lorsque le prix de vente du bien immobilier n'est pas suffisant pour couvrir le prêt hypothécaire et les coûts liés au défaut de paiement.

Figure 1

Exposition aux risques par les emprunteurs et origine des pertes sur prêt



À l'heure actuelle, l'assurance hypothécaire couvre 100 % des réclamations admissibles des prêteurs qui visent des prêts hypothécaires assurés en défaut de paiement. Cela comprend les paiements perdus du principal sur l'hypothèque et les intérêts auxquels on renonce, ainsi que les « autres coûts » (par exemple, les frais juridiques, les coûts d'entretien et de disposition des biens immobiliers), sous réserve de certaines limites. Ces sommes représentent la majeure partie de la perte sur prêt assuré. Les prêteurs assument un très faible montant de pertes sur prêts assurés associé aux coûts non admissibles, y compris les coûts indirects internes associés à la gestion du processus de saisie et les coûts supérieurs aux plafonds désignés pour les réclamations d'assurance admissibles.

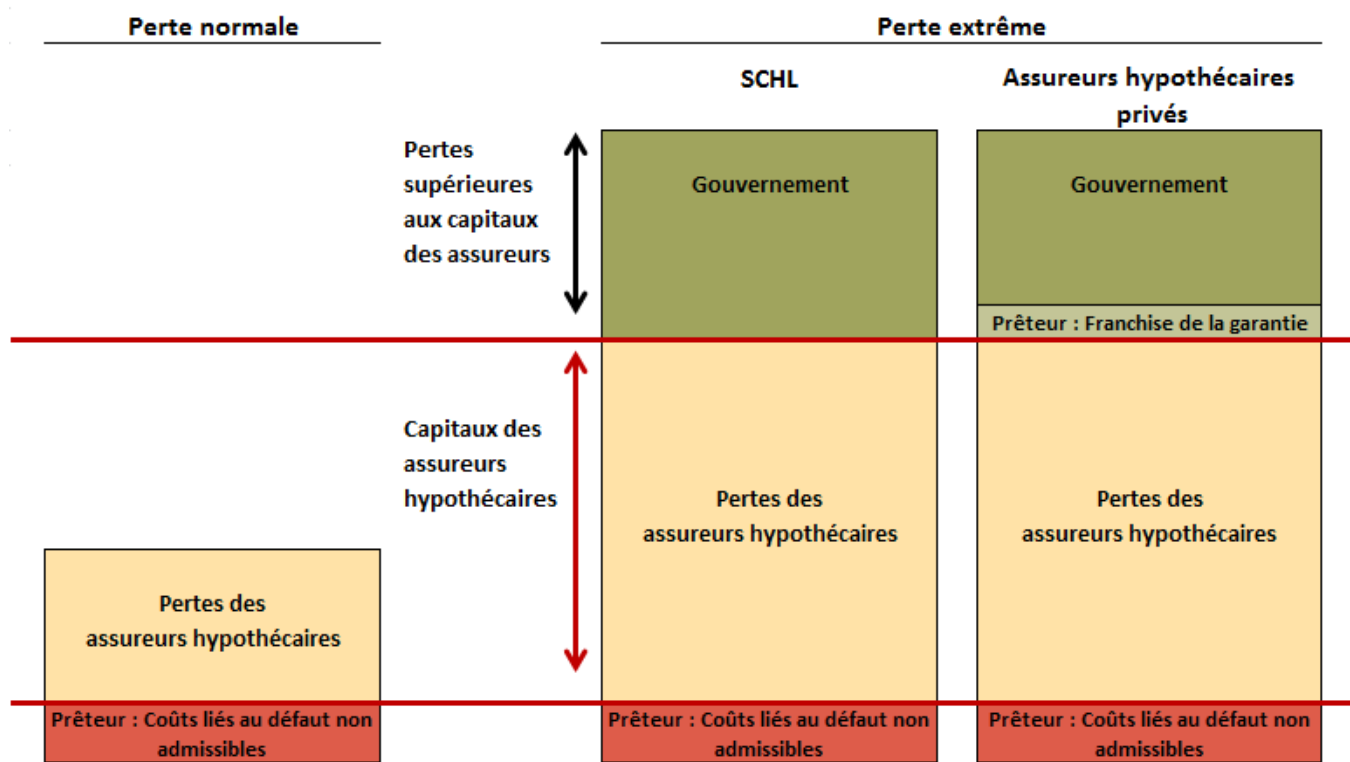
Une évaluation précise des risques hypothécaires est essentielle aux activités des assureurs hypothécaires. Les primes d'assurance hypothécaire sont payées dès le début, et on s'attend à ce qu'elles soient suffisantes, dans l'ensemble, pour indemniser les assureurs en cas de perte future éventuelle pendant la durée du portefeuille de prêts assurés, ainsi que pour indemniser les actionnaires du prêteur hypothécaire au titre de leur investissement. Si les pertes sur prêts assurés dépassent les provisions pour pertes sur prêts, le principal des assureurs hypothécaires sert à régler les réclamations des prêteurs. Au Canada, les assureurs hypothécaires privés sont sous réglementation fédérale et sont tenus de détenir des fonds propres prudentiels afin d'être en mesure de résister à des événements de stress graves, mais plausibles dans le but de protéger la stabilité financière et les contribuables. La SCHL possède également les capitaux nécessaires pour résister à des événements de stress semblables.

Les résultats financiers nets de la SCHL, en tant que société d'État fédérale, sont consolidés avec ceux du gouvernement fédéral dans les Comptes publics. Par conséquent, les pertes sur prêts qui conduisent à des réductions du revenu net ou des capitaux de la SCHL sont également représentées dans les résultats financiers du gouvernement fédéral. En outre, le gouvernement garantit entièrement les obligations de la SCHL auprès des prêteurs pour les pertes sur prêts assurés.

Afin de soutenir la concurrence dans l'industrie de l'assurance hypothécaire, le gouvernement garantit aussi les obligations des assureurs privés auprès des prêteurs, sous réserve d'une franchise de 10 % pour les prêteurs. Par conséquent, en cas d'événement extrême où un assureur hypothécaire privé ferait faillite, lorsque les capitaux de l'assureur ne seraient pas suffisants pour respecter l'encours des obligations d'assurance hypothécaire, le gouvernement acquitterait les revendications des prêteurs visant les prêts hypothécaires assurés en défaut de paiement, moins une franchise de 10 % du capital original du prêt hypothécaire assuré (figure 2). La garantie gouvernementale de l'assurance hypothécaire est censée offrir une protection contre les risques graves qui pourraient compromettre la stabilité financière.

Figure 2

Répartition des prêts hypothécaires assurés dans le système actuel



Le gouvernement dispose d'outils pour atténuer les risques pour les contribuables qui découlent de la garantie de l'assurance hypothécaire³. Ces outils comprennent l'établissement de limites pour les risques associés à l'assurance hypothécaire (par exemple, une mise de fonds minimale, une note de crédit minimale et des ratios maximums de service de la dette), l'objectif étant de gérer de façon prudente et proactive les vulnérabilités et les risques en évolution sur le marché du logement. Parmi les autres outils destinés à atténuer les risques pour les contribuables, on trouve l'établissement de limites à l'assurance en vigueur (c'est-à-dire, des plafonds sur le volume maximal de l'encours des prêts hypothécaires assurés) et les frais de garantie, qui s'appliquent à tous les assureurs hypothécaires. On trouve également la capacité d'établir d'autres plafonds requis pour les assureurs hypothécaires privés, si on le juge avisé.

À l'heure actuelle, le gouvernement garantit environ 56 %⁴ du total de l'encours du crédit hypothécaire résidentiel; toutefois, au cours des dernières années, les prêts hypothécaires assurés représentent une proportion dégressive des émissions de nouveaux prêts hypothécaires, que l'on estime représenter environ 40 % de la valeur en dollars des émissions totales en 2015⁵.

Puisque l'assurance hypothécaire transfère la plupart des risques associés au défaut de paiement de l'emprunteur du prêteur à l'assureur hypothécaire et, fin de compte, aux contribuables, l'exposition des prêteurs aux pertes sur prêts hypothécaires assurés est restreinte et est répartie dans leur portefeuille de prêts. Contrairement aux prêts hypothécaires non assurés des prêteurs, cette exposition ne varie pas de façon proportionnelle aux caractéristiques de risque d'un prêt assuré en particulier. Puisque bon nombre de prêteurs possèdent une connaissance pertinente, opportune et détaillée des risques en évolution associés au crédit des ménages en raison de leurs interactions directes – et souvent multidimensionnelles – avec les emprunteurs, en plus de la capacité d'influer sur les coûts liés au défaut de paiement, le gouvernement se penche actuellement sur la question de savoir si, afin de soutenir de solides pratiques de gestion des risques, on devrait faire en sorte que les prêteurs doivent conserver une partie des risques associés au défaut de paiement sur les prêts qu'ils émettent.

³ Les pouvoirs fédéraux qui s'appliquent à la politique du financement du logement découlent de la Loi nationale sur l'habitation, de la Loi sur la protection de l'assurance hypothécaire résidentielle, de la Loi sur les banques et de la Loi sur la gestion des finances publiques.

⁴ Calcul du ministère des Finances Canada; en date du 31 mars 2015, selon les Comptes publics du Canada et les données de la Banque du Canada

⁵ Estimation du ministère des Finances Canada

Partage des risques avec les prêteurs

Objectifs

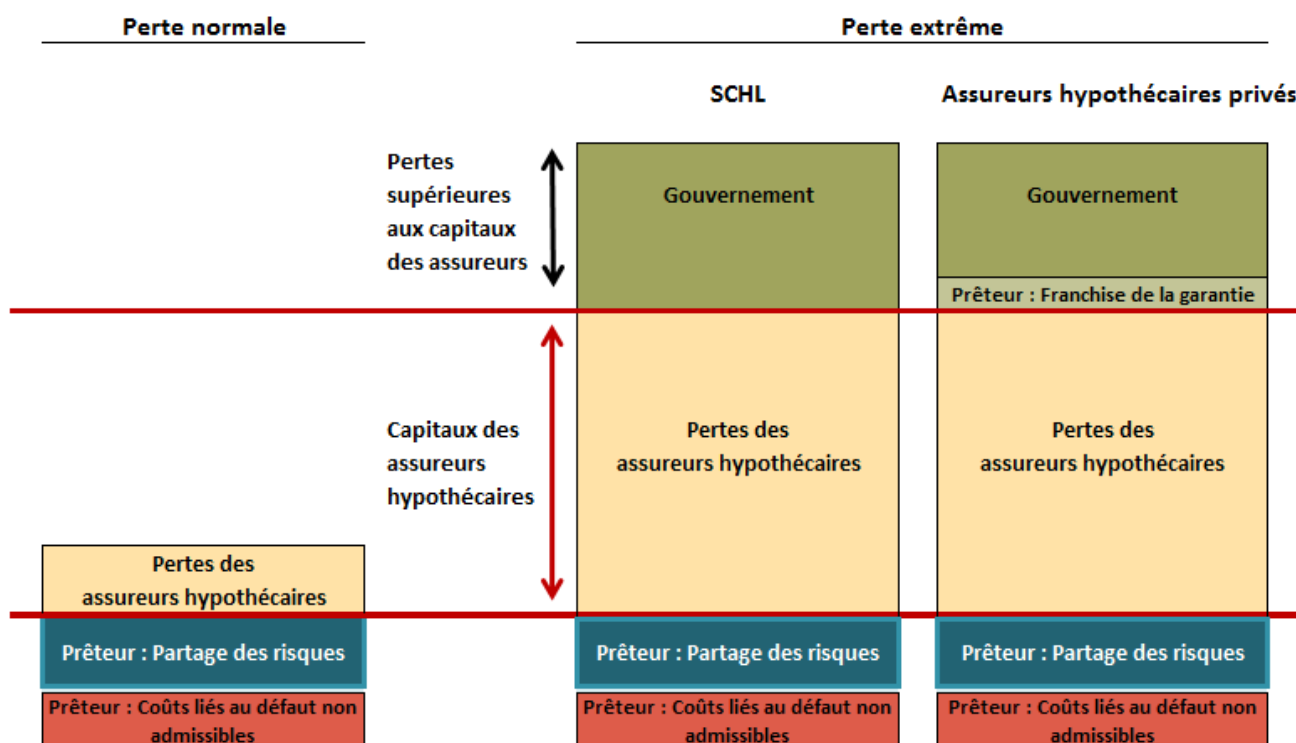
Le partage des risques avec les prêteurs viserait à rééquilibrer les risques dans le système de financement du logement en exigeant des prêteurs qu'ils assument une partie modeste des pertes sur prêt sur tout prêt hypothécaire assuré qui est en défaut de paiements, et ce, tout en maintenant une garantie gouvernementale suffisante pour soutenir la stabilité financière dans un scénario de stress grave, de même que l'accès des emprunteurs au financement hypothécaire. Cette mesure viendrait protéger les aspects clés du système actuel qui ont soutenu la stabilité économique et financière.

Une politique sur le partage des risques avec les prêteurs chercherait à faire en sorte que les incitatifs de toutes les parties à un prêt hypothécaire assuré s'harmonisent avec la gestion des risques en matière de logement, soutenant une évaluation et un établissement des prix appropriés pour les risques. Le partage des risques avec les prêteurs pourrait tirer parti des renseignements détaillés qui sont à la disposition de bon nombre de prêteurs à propos des caractéristiques de risque des emprunteurs, et ce, afin de mieux harmoniser les prix et l'offre d'hypothèque avec les risques inhérents, en plus de renforcer davantage le marché du logement et le système financier du Canada. Une telle situation pourrait favoriser une gestion novatrice des risques, comme des solutions du marché visant à assurer une gestion et une répartition efficaces des risques liés au logement entre divers participants privés au financement du logement, en plus de mieux soutenir les catalyseurs de la croissance économique à long terme.

La figure 3 illustre qu'une politique sur le partage des risques avec les prêteurs viendrait ajouter une couche supplémentaire d'exposition des prêteurs aux pertes sur prêts sur chaque prêt hypothécaire en défaut de paiement. Les prêteurs seraient exposés à des pertes sur prêt autant dans une situation de perte normale que dans un événement de perte extrême où les capitaux des assureurs hypothécaires peuvent ne pas être suffisants pour couvrir les réclamations d'assurance.

Une politique sur le partage des risques viendrait transférer au secteur privé une partie des risques assumés par les assureurs hypothécaires et les contribuables en mettant une partie des capitaux des prêteurs privés au-devant de la protection d'assurance garantie par le gouvernement, venant ainsi harmoniser une partie de l'exposition des prêteurs avec l'exposition des assureurs hypothécaires. À l'instar du système actuel, le gouvernement continuerait d'être exposé à des pertes en cas d'épuisement des capitaux d'un assureur hypothécaire, comme dans une situation de défaut d'assureur hypothécaire privé. Cette situation soutiendrait le rôle du gouvernement en matière de gestion du risque associé à un événement économique extrêmement néfaste.

Figure 3
Répartition des pertes sur prêts assurés selon le partage des risques avec les prêteurs



Conception de la politique et considérations

Le gouvernement du Canada sollicite une rétroaction sur la conception de la politique et sur les considérations liées à la mise en œuvre d'une possible politique sur le partage des risques avec les prêteurs dans le cadre de la politique de financement du logement du Canada.

Afin de contribuer à orienter les commentaires, voici les enjeux liés à la conception de la politique et une analyse des considérations liées à l'offre et au prix des hypothèques, à la concurrence en matière de services financiers et à la stabilité financière.

Exposition aux risques par les prêteurs

Le gouvernement du Canada sollicite des commentaires sur les conséquences de diverses approches de partage des risques et sur le niveau approprié de transfert des risques aux prêteurs.

Deux approches possibles pour calculer la partie du prêteur sur les pertes, tel qu'on l'illustre dans la figure 4, sont établies ci-dessous pour obtenir une rétroaction. Une approche consiste à rendre les prêteurs responsables des pertes jusqu'à une partie fixe du solde de l'encours du prêt au moment du défaut du prêt (c'est-à-dire, la « première perte »). Selon cette approche, le prêteur serait responsable des pertes jusqu'au montant déterminé, tandis que les assureurs hypothécaires ne seraient responsables que des pertes au-delà de ce niveau. Puisqu'elle serait fixée à un moment dans le temps en fonction du solde de l'encours du prêt, la perte de valeur en dollars par le prêteur, exprimée en proportion de la valeur en dollars du prêt sur perte totale, diminuerait, puisque la perte sur prêt totale augmenterait.

Une autre approche consisterait à fonder la partie du prêteur des pertes sur prêt sur un pourcentage des pertes sur prêt totales (c'est-à-dire, la « perte proportionnelle »). En établissant la partie du prêteur des pertes sur prêts à un pourcentage fixe des pertes sur prêt totales, on ferait en sorte que la perte de valeur en dollars par le prêteur varie proportionnellement à la valeur en dollars de la perte sur prêt totale.

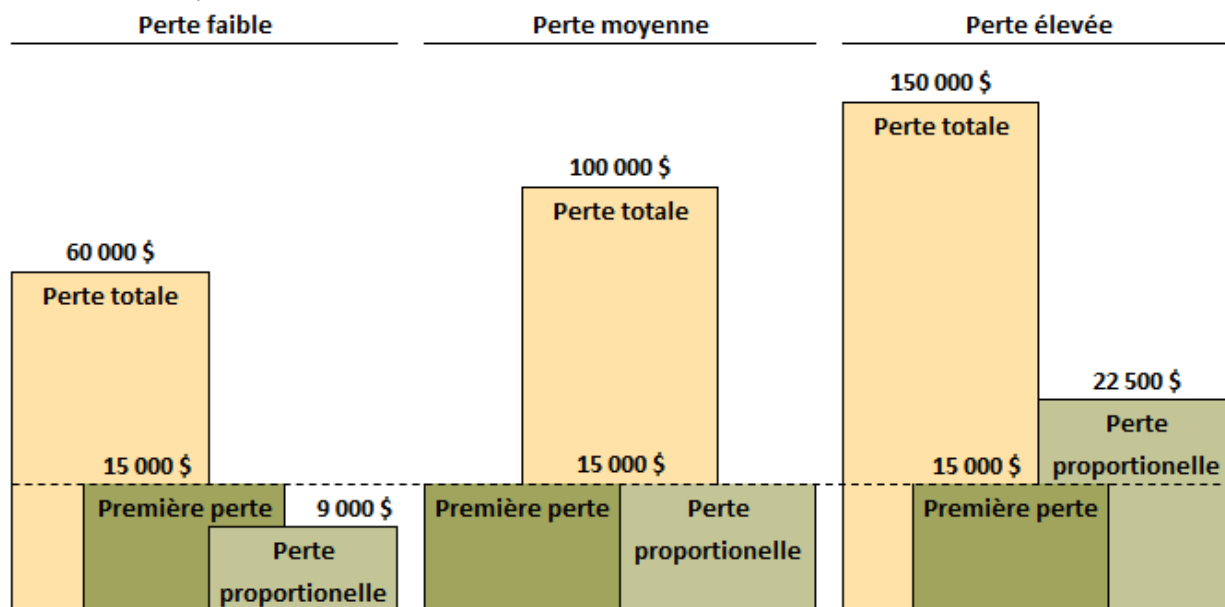
L'adoption d'approches de partage des risques différentes pourrait faire en sorte que les prêteurs soient plus sensibles à des facteurs de risque sur prêt différents pendant la durée d'un prêt. Cela peut se produire puisque, selon l'approche de la première perte, où les pertes en dollars par les prêteurs sont assujetties à un plafond en fonction de la partie fixe du solde de l'encours du prêt, les prêteurs peuvent être moins sensibles aux facteurs qui peuvent causer des augmentations du montant de la perte totale au-delà de leur exposition comparativement à l'approche de la perte proportionnelle, où les pertes en dollars par les prêteurs sont directement fonction de la perte sur prêt totale. Ainsi, selon l'approche de la première perte, les prêteurs peuvent être moins sensibles aux caractéristiques des prêts qui présentent typiquement un degré de gravité de perte moyen plus élevé, ou encore aux coûts liés au défaut de paiement qui conduisent à des augmentations de la perte sur prêt totale. L'exposition des prêteurs aux pertes pourrait aussi évoluer différemment au fil du temps en fonction de ces approches différentes.

Le degré d'exposition aux risques pour les prêteurs viserait à rendre ces derniers plus sensibles aux risques et à maintenir le soutien aux objectifs de la politique de financement du logement du gouvernement. L'analyse préliminaire était centrée sur l'évaluation des répercussions possibles de ces deux approches en fonction d'un niveau de partage des risques qui, selon l'une ou l'autre des approches, équivaldrait à entre 5 % et 10 %, c'est-à-dire, à l'encours du principal sur les prêts en défaut de paiement, selon des données historiques sur les revendications d'assurance hypothécaire.

Figure 4

Exemple illustratif de la partie de l'emprunteur sur les prêts sur pertes

Première perte illustrative de 5 % et perte proportionnelle de 15 %; montant de l'encours du prêt de 300 000 \$ au moment du défaut de paiement

**Exemple de parties des pertes sur prêts des prêteurs**

Prêt en défaut de paiement			Partie du prêteur: première perte (5%)		Partie du prêteur: perte proportionnelle (15%)	
A	B	C = B/A	D = A x 5%	E = D/B	F = B x G	G = 15%
Encours du prêt	Perte sur prêt totale	Degré de gravité de la perte	Valeur en dollars	Partie de la perte	Valeur en dollars	Partie de la perte
Perte faible :	300 000 \$	60 000 \$	15 000 \$	25 %	9 000 \$	15 %
Perte moyenne :	300 000 \$	100 000 \$	15 000 \$	15 %	15 000 \$	15 %
Perte élevée :	300 000 \$	150 000 \$	15 000 \$	10 %	22 500 \$	15 %

La figure 4 illustre la façon dont les pertes des prêteurs varieraient selon les approches de la première perte et de la perte proportionnelle, selon les niveaux illustratifs de partage des risques avec les prêteurs et divers degrés de gravité des réclamations. L'exemple présente trois scénarios, selon des prêts en défaut de paiement présentant des degrés variés de pertes sur prêt totales, avec toutefois le même montant d'encours du principal sur le prêt au moment du défaut de paiement (c'est-à-dire, A = 300 000 \$).

La perte sur prêt totale (B) représente la différence entre le prix de vente d'une résidence en saisie et la somme du montant de l'encours du prêt hypothécaire et des coûts liés au défaut de paiement engagé par les prêteurs et les assureurs au moment de prendre possession d'une résidence en saisie et d'en organiser la vente. Le degré de gravité de la perte (C) représente le ratio de la perte totale par rapport au montant de l'encours du prêt.

Selon une approche illustrative de la première perte à 5 %, le total de l'encours du principal serait multiplié par le niveau de 5 % de la première perte afin de générer une valeur en dollars de pertes par le prêteur de 15 000 \$ (D) dans chacun des trois scénarios. Toutefois, le montant de 15 000 \$ varie en tant que proportion de la perte sur prêt totale (E) dans chaque scénario. Par exemple, lorsque la perte sur prêt totale se chiffre à 60 000 \$ dans le scénario à perte faible, le montant de 15 000 \$ représente une proportion de 25 % de la perte sur prêt totale. La part du prêteur sur la perte sur prêt totale diminue à mesure qu'augmente la perte sur prêt totale; par exemple, lorsque la perte totale s'élève à 150 000 \$ dans le scénario à perte élevée, le montant de 15 000 \$ représente une proportion de 10 % de la perte sur prêt totale.

Selon l'approche de la perte proportionnelle où la partie du prêteur sur les prêts serait, à titre illustratif, de 15 %, la partie du prêteur sur la perte sur prêt totale est fixée à 15 % (G). Toutefois, la valeur en dollars des pertes par un prêteur varie dans chaque scénario (F). Par exemple, le tableau montre que dans un scénario à perte faible, avec une perte totale de 60 000 \$, la valeur en dollars totale des pertes par le prêteur se chiffrait à 9 000 \$. Ce montant augmenterait dans un scénario à perte élevée, comme une perte sur prêt totale de 150 000 \$, où la valeur en dollars totale de la perte par le prêteur s'élèverait à 22 500 \$.

Structure de l'entente de partage des risques

Le gouvernement du Canada sollicite des commentaires sur la structure de l'entente de partage des risques, y compris les considérations opérationnelles.

Le partage des risques avec les prêteurs constituerait un changement structurel apporté au système de financement du logement. Par conséquent, tout changement futur de la politique serait mis en œuvre sur une base prospective, avec une période de transition et des caractéristiques de conception destinées à assurer une transition en douceur vers la nouvelle approche de la politique.

On s'attend à ce que, selon un arrangement où seuls les prêts nouvellement émis étaient assujettis à une politique sur le partage des risques avec les prêteurs à compter de la mise en œuvre de la politique, l'exposition globale des prêteurs à une partie des pertes assurées augmenterait régulièrement de la mise en œuvre à environ cinq ans suivant celle-ci, et elle augmenterait plus progressivement par la suite jusqu'à ce que tout le portefeuille de prêts hypothécaires assurés du prêteur soit assujetti au partage des risques avec les prêteurs au cours des 10 à 20 années suivantes. Cette situation se produirait parce que les prêts assujettis au partage des risques avec les prêteurs remplaceraient progressivement les prêts entièrement assurés.

En ce qui concerne la structure de l'arrangement entre les prêteurs et les assureurs hypothécaires, une rétroaction est sollicitée sur un arrangement où les assureurs hypothécaires continueraient de payer, dès le début, 100 % des revendications d'assurance hypothécaire admissibles des prêteurs pour chaque prêt en défaut de paiement, en imputant toutefois aux prêteurs des frais de partage des risques à intervalles fixes (par exemple, à la fin de chaque trimestre). Ces frais correspondraient à une partie des pertes sur prêt pour la période.

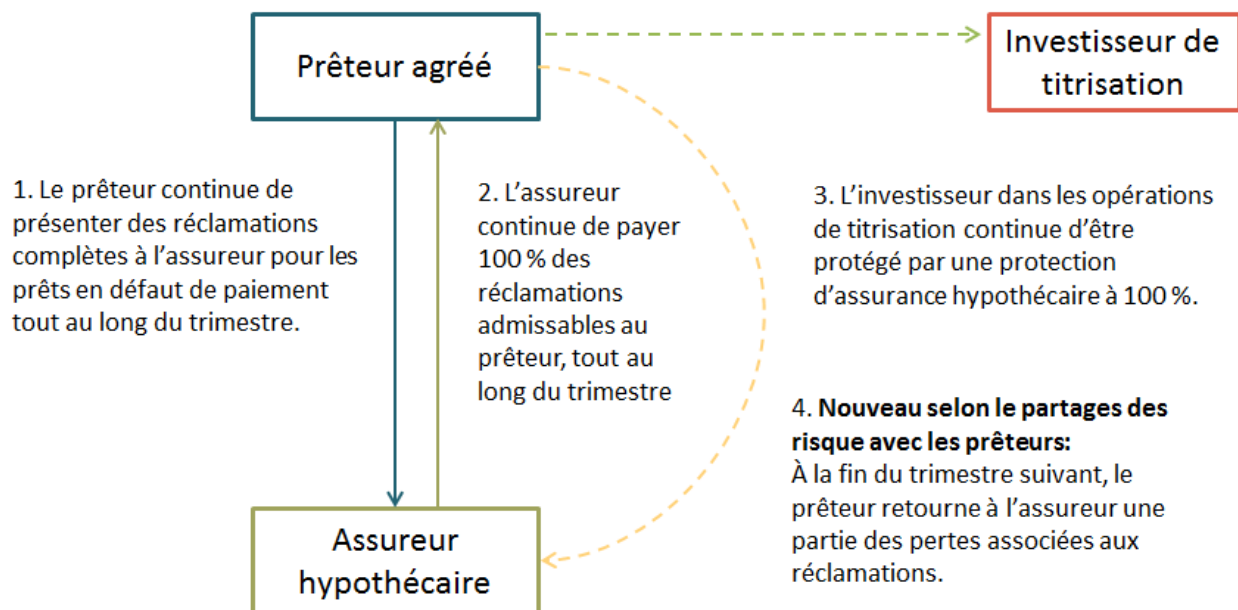
Une analyse préliminaire indique qu'un avantage de l'arrangement proposé est qu'il pourrait permettre de maintenir la structure actuelle des prêts assurés et de la titrisation. On maintiendrait entre autres la garantie gouvernementale complète des programmes de titrisation parrainés par le gouvernement, à savoir les titres hypothécaires émis en vertu de la *Loi nationale sur l'habitation* et les obligations hypothécaires du Canada, qui facilitent l'offre de financement destiné aux prêts hypothécaires au Canada.

Une politique sur le partage des risques avec les prêteurs mise en œuvre aux termes de cet arrangement peut être en mesure d'accomplir ce qui précède parce qu'elle séparerait la partie du prêteur sur les pertes dues à l'assureur des obligations d'assurance hypothécaire dont doit s'acquitter l'assureur hypothécaire auprès du prêteur ou de l'investisseur dans des opérations de titrisation. Ainsi, l'exposition aux risques par les investisseurs dans des opérations de titrisation garanties par le gouvernement et l'exposition aux risques par le gouvernement, en tant que parrain de ces arrangements de titrisation, resterait inchangée selon une politique sur le partage des risques avec les prêteurs. La figure 5 illustre cet arrangement.

Puisque les prêteurs seraient censés assumer le coût des frais périodiques de partage des risques, un tel arrangement permettrait de maintenir l'harmonisation optimale entre les incitatifs des prêteurs et ceux des assureurs hypothécaires et des contribuables que vise le partage des risques avec les prêteurs. On s'attend à ce qu'il en soit ainsi indépendamment du fait que les prêteurs initiaux conservent l'exposition à la perte ou qu'ils la vendent à une autre partie.

Figure 5

Possible arrangement de partage des risques avec les prêteurs



Offre et prix des prêts hypothécaires assurés

Le gouvernement du Canada sollicite des commentaires sur les changements aux coûts auxquels les prêteurs hypothécaires et les assureurs seraient censés faire face selon le partage des risques avec les prêteurs, de même que sur la façon dont ces coûts devraient être gérés, à la fois au moment de l'émission et à des points de décision ultérieurs comme le renouvellement ou la gestion des situations de défaut. De plus, le gouvernement du Canada sollicite les points de vue sur les façons dont les emprunteurs peuvent réagir à ces changements.

À l'heure actuelle, les taux d'intérêt sur les prêts hypothécaires sont largement homogènes à l'échelle du Canada, y compris dans un éventail de facteurs de risque. Les taux hypothécaires dépendent en grande partie du coût de financement par les prêteurs, par opposition au risque que présentent les emprunteurs. Même si les primes d'assurance hypothécaire varient selon la ration du prêt à la valeur, elles ne sont actuellement liées qu'à un faible nombre d'autres caractéristiques de risque de prêt.

Selon le partage des risques avec les prêteurs, l'exposition des prêteurs hypothécaires aux pertes sur prêt augmenterait, augmentant de même les pertes prévues des prêteurs. Par conséquent, dans le cas des prêteurs assujettis à une réglementation prudentielle, leurs exigences en matière de fonds propres augmenteraient elles aussi. À l'inverse, les pertes prévues des assureurs hypothécaires seraient plus basses, ce qui entraînerait une diminution des exigences en matière de fonds propres totales pour les assureurs hypothécaires. Il y aurait ainsi une modification des coûts auxquels feraient face les prêteurs et les assureurs hypothécaires au moment d'émettre un prêt hypothécaire assuré, avec des répercussions possibles sur l'offre et le prix des hypothèques ainsi que sur l'établissement du prix des primes d'assurance hypothécaire.

Le changement des coûts pour un prêteur ou assureur hypothécaire particulier dépendrait de plusieurs facteurs, y compris les caractéristiques des prêts hypothécaires assurés dans son portefeuille, les exigences réglementaires en matière de fonds propres et son coût associé au fait de constituer et de détenir des capitaux. Ces coûts éventuels seraient touchés par les changements fédéraux à venir aux lignes directrices sur les capitaux des prêteurs et des assureurs hypothécaires.

Un niveau modeste de partage des risques avec les prêteurs devrait avoir des répercussions limitées sur les coûts moyens des prêteurs. Une analyse préliminaire indique que l'augmentation moyenne des coûts des prêteurs au cours d'une période de 5 ans pourrait se situer entre 20 et 30 points de base⁶, selon un niveau de partage des risques avec les prêteurs qui, selon l'une ou l'autre des approches, équivaudrait à une approche de la première perte située entre 5 % et 10 %, c'est-à-dire, l'encours du principal sur les prêts en défaut de paiement. Toutefois, ces coûts pourraient varier d'un prêt à l'autre; les répercussions seraient possiblement plus grandes dans le cas des prêts à caractéristiques de risque accrues (par exemple, les prêts en cas de note de crédit plus basse dans une région où le degré de gravité des pertes sur prêt est historiquement plus élevé).

Concurrence parmi les prêteurs

Le gouvernement du Canada sollicite des commentaires sur les ajustements auxquels s'attendraient les prêteurs en réaction au partage des risques avec les prêteurs dans un climat concurrentiel, et sur la façon dont ils s'attendraient à ce que l'on gère les changements.

La concurrence dans le marché hypothécaire peut entraîner une hausse de l'innovation liée aux produits hypothécaires et aider les emprunteurs à profiter de prix d'hypothèques plus bas. Le partage des risques avec les prêteurs pourrait changer la dynamique de la concurrence dans le marché hypothécaire en ayant différentes répercussions sur les prêteurs, par exemple, en fonction du portefeuille de prêts de ces derniers, de leurs modèles opérationnels et des exigences réglementaires en matière de fonds propres, parmi d'autres facteurs.

Les prêteurs qui émettent un portefeuille de prêts où l'exposition aux risques est plus concentrée pourraient faire face à une plus grande exposition aux pertes et à une plus faible capacité de diversifier les risques. Les petits prêteurs ayant moins de sources de financement ou dont les sources sont moins concurrentielles sur le plan du coût peuvent aussi voir réduire leur capacité d'absorber ou de transférer la hausse des coûts.

⁶ Cette estimation est fondée sur les pertes prévues, calculées avec les probabilités de défaut et les pertes en cas de défaut d'après les données historiques sur l'assurance hypothécaire, et sur les coûts en capital estimés selon les normes de fonds propres fédérales exigences actuelles.

De plus, l'approche existante qu'utilisent les prêteurs pour calculer les exigences réglementaires en matière de fonds propres peut influencer sur les coûts auxquels les prêteurs feraient face au titre de l'exposition aux pertes selon une politique sur le partage des risques avec les prêteurs. Par exemple, les prêteurs qui utilisent l'approche réglementaire standard en matière de fonds propres⁷ peuvent disposer d'une moins grande variation des coûts par prêt individuel et d'un niveau global plus élevé de fonds propres réglementaires dans leur portefeuille de prêts, en supposant que le portefeuille de prêts présente des caractéristiques de risque semblables à celles d'autres prêteurs. Une telle situation peut avoir un effet sur la façon dont ces prêteurs établissent le prix des prêts hypothécaires assurés et font concurrence à cet égard selon une politique sur le partage des risques avec les prêteurs.

L'incidence possible sur les modèles opérationnels des prêteurs non assujettis à une réglementation prudentielle, qui n'acceptent pas de dépôts et qui n'ont pas d'exigences réglementaires en matière de fonds propres, pourrait elle aussi varier. Ces prêteurs financent principalement leurs activités de prêt par la vente de prêts hypothécaires à des institutions financières réglementées ou à l'aide de programmes de titrisation parrainés par le gouvernement. Ce modèle opérationnel de type « émettre pour distribuer » est compatible avec l'exploitation en volume assortie de faibles marges bénéficiaires et de faibles coûts.

Les prêteurs disposent d'un éventail d'options pour gérer leur exposition au risque associé au défaut de paiement selon le partage des risques avec les prêteurs. Par exemple, les prêteurs peuvent conserver les risques sur leur propre bilan et payer aux assureurs les frais périodiques de partage des risques, ou ils peuvent vendre les prêts hypothécaires assurés à un prix qui tient compte de l'exposition accrue aux risques.

Le marché du logement et la stabilité financière

Le gouvernement du Canada sollicite des commentaires sur l'incidence possible que le partage des risques avec les prêteurs pourrait avoir sur la décision des prêteurs d'accorder un crédit et de gérer les défauts de paiement de prêt hypothécaire dans un éventail de conditions économiques, en plus de répercussions globales sur le marché du logement et sur la stabilité financière.

Le comportement des banques relativement à la fourniture de crédits hypothécaires résidentiels et à la prise de risques est relié au climat économique et aux prix des biens immobiliers. Face à des risques en évolution, les banques ont tendance à modifier systématiquement leurs normes de prêt au cours du cycle économique. Ces ajustements ont souvent pour effet de renforcer les tendances existantes du marché, conduisant à des périodes plus longues et plus soutenues de contraction ou d'expansion de l'économie.

⁷ L'approche par défaut servant à calculer les actifs pondérés en fonction des risques est l'approche standard. En vertu de cette approche, les exigences en matière de fonds propres en matière d'exposition hypothécaire sont déterminées à l'aide de coefficients de pondération fixes, plutôt qu'en utilisant une approche évoluée qui est plus sensible aux risques. Bureau du surintendant des institutions financières, Normes de fonds propres, 2014

Au Canada, le système de financement du logement contribue actuellement à limiter ces effets économiques amplificateurs ou « procycliques ». Cela se produit parce que les prêteurs sont largement protégés contre les risques associés au défaut de paiement des prêts hypothécaires en période de ralentissement, ce qui soutient donc une intermédiation de crédit continue qui vient réduire au minimum l'ampleur du ralentissement possible. Entre-temps, les critères d'admissibilité établis par le gouvernement pour les prêts hypothécaires assurés et les lignes directrices des organismes de réglementation pruden tiels concernant la souscription pruden tielle et les normes de fonds propres ont pour effet de limiter la mesure dans laquelle les prêteurs peuvent soutenir une expansion du crédit en période de ralentissement économique, lorsque l'expansion rapide du crédit peut être l'option la plus attrayante.

Même si les prêteurs et les assureurs hypothécaires souscrivent actuellement les prêts hypothécaires assurés plus rigoureusement que l'exigent les limites établies par le gouvernement, le partage des risques avec les prêteurs pourrait renforcer la gestion des risques systémiques et conduire à des interventions plus opportunes destinées à gérer les vulnérabilités en matière de logement que le permettent à eux seuls les paramètres établis par le gouvernement ou la souscription de risques par les assureurs hypothécaires. Une telle mesure pourrait réduire la fréquence et la profondeur des accumulations de risques en matière de logement, venant ainsi limitant davantage la procyclicité dans le système financier et dans l'économie. On a aussi besoin de renseignements sur l'incidence de la réduction de l'échelle du soutien gouvernemental aux prêts hypothécaires assurés sur le comportement des banques au cours d'un ralentissement du marché du logement.

Conclusion

Le partage des risques avec les prêteurs représente une approche possible visant à rééquilibrer la répartition des risques dans le système canadien de financement du logement dans le but de tirer parti de la capacité des prêteurs à gérer les risques en matière de logement, venant ainsi réduire l'exposition des contribuables tout en maintenant les objectifs du financement du logement que sont la stabilité financière, l'accès, la concurrence et l'efficacité.

Le gouvernement du Canada accueillera volontiers les commentaires sur les éléments de conception particuliers d'un régime de partage des risques avec les prêteurs et sur les répercussions connexes sur l'offre et le prix des hypothèques, les modèles opérationnels des prêteurs et la concurrence dans le secteur du logement, ainsi que sur la stabilité financière. Toutes les parties qui s'intéressent au secteur du logement sont encouragées à faire part de leurs points de vue sur ces enjeux importants afin d'éclairer l'élaboration de la future politique de financement du logement.

Résumé des thèmes de la consultation

1. Le gouvernement du Canada sollicite une rétroaction sur la conception de la politique et sur les considérations liées à la mise en œuvre d'une possible politique sur le partage des risques avec les prêteurs dans le cadre de la politique de financement du logement du Canada.
2. Le gouvernement du Canada sollicite des commentaires sur les conséquences de diverses approches de partage des risques et le niveau approprié de transfert de risques aux prêteurs.
3. Le gouvernement du Canada sollicite des commentaires sur la structure de l'entente de partage des risques, y compris les considérations opérationnelles.
4. Le gouvernement du Canada sollicite des commentaires sur les changements aux coûts auxquels les prêteurs hypothécaires et les assureurs seraient censés faire face selon le partage des risques avec les prêteurs, de même que sur la façon ces coûts devraient être gérés, à la fois au moment de l'émission et à des points de décision ultérieurs comme le renouvellement ou la gestion des situations de défaut. De plus, le gouvernement du Canada sollicite les points de vue sur les façons dont les emprunteurs peuvent réagir à ces changements.
5. Le gouvernement du Canada sollicite des commentaires sur les ajustements auxquels s'attendraient les prêteurs en réaction au partage des risques avec les prêteurs dans un climat concurrentiel, et sur la façon dont ils s'attendraient à ce que l'on gère les changements.
6. Le gouvernement du Canada sollicite des commentaires sur l'incidence possible que le partage des risques avec les prêteurs pourrait avoir sur la décision des prêteurs d'accorder un crédit dans un éventail de conditions économiques et de gérer les défauts de paiement hypothécaire, en plus de répercussions globales sur le marché du logement et sur la stabilité financière.

Annexe – Changements récents au financement du logement

Depuis 2008, le gouvernement a mis en œuvre six séries de mesures visant à modifier les règles s'appliquant aux nouveaux prêts hypothécaires assurés garantis par le gouvernement et à limiter les risques dans le marché du logement. Ces mesures sont décrites brièvement ci-dessous.

1. 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

2. 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

3. 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).

4. 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

5. 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

6. 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).

De plus, depuis 2012, un certain nombre d'autres mesures ont été prises afin de renforcer le cadre de financement du logement, dont les suivantes.

1. Le Bureau du surintendant des institutions financières a instauré des lignes directrices sur la souscription prudentielle de prêts hypothécaires, s'appliquant aux prêteurs de prêts hypothécaires assurés et non assurés (B-20) et aux assureurs hypothécaires (B-21).
2. Plusieurs mesures ont été prises afin de renforcer les fonctions de gouvernance et de gestion des risques de la SCHL.
 - Le surintendant des institutions financières est autorisé à examiner les programmes commerciaux de la SCHL et à recommander des améliorations au conseil d'administration de la SCHL, au ministre responsable de la SCHL et au ministre des Finances.
 - Des représentants du gouvernement sont membres d'office du conseil d'administration.
3. Les frais de garantie des prêteurs sur les titres hypothécaires émis en vertu de la Loi nationale sur l'habitation et les obligations hypothécaires du Canada ont augmenté, et on a instauré une garantie totale et des limites d'allocation pour les programmes de titrisation de la SCHL.
4. En 2016, on a publié la version finale d'un règlement afin de mettre en œuvre l'« interdiction » et le « critère de l'objet » qui avaient été annoncés dans le budget de 2013, l'objectif étant de rétablir le but original du portefeuille d'assurance à faible ratio, soit de soutenir le financement hypothécaire et d'encourager un plus grand développement des marchés de financement hypothécaires privés.