SCHL
Société canadienne
d'hypothèques et de logement

CMHC
Canada Mortgage
and Housing Corporation

REVUE DU PROGRAMME D'AIDE A L'ACCESSION A LA PROPRIETE

AU 31 DECEMBRE 1979

REVUE DU PROGRAMME D'AIDE A

L'ACCESSION A LA PROPRIETE

AU 31 DECEMBRE 1979

Le Programme d'aide pour l'accession à la propriété (PAAP) et le Programme d'aide au logement locatif (PALL) constituent les principaux mécanismes dont le gouvernement fédéral s'est prévalu dans le domaine du logement au cours de la décennie qui vient tout juste de prendre fin. Ils ont touché directement un quart de millions de ménages et indirectement beaucoup d'autres encore, en plus d'avoir marqué profondément tant le parc résidentiel que la structure sociale du pays. Les taux d'intérêt hypothécaire records enregistrés récemment ont concentré l'attention sur le sort de nombreux bénéficiaires au titre du PAAP qui se retrouvent avec des mensualités fortement accrues. Cependant, pour bien évaluer le PAAP, il faut l'étudier dans son ensemble et dans le contexte de l'économie nationale et des marchés de l'habitation depuis dix ans.

Au début de la dernière décennie, l'explosion démographique de l'après-guerre et des taux d'immigration relativement élevés à l'échelle internationale ont abouti à la formation d'un nombre record de nouveaux ménages. Par suite de ces phénomènes démographiques et de plusieurs facteurs économiques (inflation dans le monde entier, augmentation soutenue des revenus, exemption du logement de l'imposition des gains en capital), les prix des maisons ont grimpé soudainement à compter de 1972, mettant ainsi, peut-être pour toujours, l'accession à la propriété hors de la portée, de bon nombre de ménages nouvellement formés. Le Programme PAAP fut créé à la lumière de ces faits et en fonction des buts suivants:

1. Encourager les constructeurs à réaliser de grandes quantités de logements à prix modeste;
2. Accroître l'accessibilité aux logements de cette catégorie;
3. Créer, de l'emploi alors que d'autres secteurs souffraient de stagnation économique.

En général, l'intention était d'offrir à l'actuelle génération les même occasions d'accéder à la propriété qu'avaient eues les générations précédentes. De toute façon, il fallait des logements destinés soit à la location, soit à l'accession à la propriété, pour répondre aux besoins des nouveaux ménages, et l'on craignait que bon nombre d'entre eux finissent sur les listes d'attente des logements sociaux.

Le PAAP a été conçu dans le dessein d'atteindre ces objectifs et ce, à un coût moindre que celui qu'avaient exigé les programmes précédents du type logement social. Le PAAP a constamment évolué durant toute la décennie, mais l'idée fondamentale consistait à ramener à un niveau abordable les mensualités hypothécaires des acheteurs à revenu moyen. Pendant la durée du programme, on a fait usage d'un mécanisme, soit l'établissement de prix maximaux admissibles, variant d'une zone du marché à l'autre, qui garantissait l'emploi du programme à l'égard de logements de base compatibles avec les normes des collectivités locales.

Le régime précurseur du PAAP s'est manifesté en 1970 sous forme de prêts hypotécaires consentis directement par la SCHL, à des taux jusqu'à deux pour cent inférieurs à ceux du marché, pour les logements spécialement désignés, achetés par des ménages à faible revenu. Le PAAP est officiellement entré en scène en 1973, alors que des révisions aux textes de loi ont autorisé la SCHL à subventionner des accédants à la propriété admissibles, en plus d'offrir des prêts hypothécaires à des taux d'intérêt réduits.

Dès 1975, les taux d'intérêt ont grimpé à plus de 12 pour cent et les mises en chantier de maisons ont accusé une baisse spectaculaire. Le taux d'inoccupation des logements locatifs connaissait une période creuse cyclique et il était clairement conseillé de stimuler la construction de logements. Dans le but de refréner les sorties de capitaux du gouvernment fédéral, le PAAP a subi des modifications permettant à la SCHL de faire appel au secteur privé plutôt qu'avoir à consentir elle-même de remplacer les prêts hypothécaires directs. A cette époque, la subvention est passée à $600, et plus tard à $1 200. En vertu de ce mode, le gouvernement assurait le prêt hypothécaire et versait la subvention par l'entremise de la SCHL, mais le gros des fonds requis pour les prêts hypothécaires de premier rang provenait du secteur privé.

A la fin de 1975, par suite de la mise en place de la réglementation des salaires, des prix et des loyers, d'autres importants changements ont été apportés au PAAP en vertu du Programme fédéral Action logement. La subvention a été convertie en prêt exempt d'intérêt (PAI) ramenant la mensualité réelle du prêt hypothécaire de premier rang à celle d'un prêt à taux d'intérêt de 8 pour cent. De plus, on réduisait le niveau de l'aide chaque année si bien que le bénéficiaire était en mesure de commencer à rembourser le prêt à la fin de la cinquième année. Le programme s'adressait à tous les acheteurs de maisons neuves dont le prix s'inscrivait dans les limites admissibles, sans égard au revenu. Les accédants à faible revenu, comptant au moins un enfant, avaient droit à une subvention additionnelle d'au plus $750, sans compter que certains gouvernements provinciaux offraient également d'autres subventions. Aux termes de cette variante, 51 593 prêts exempts d'intérêt ont été consentis à des emprunteurs au titre du PAAP, dont 21 812 ont également bénéficié de subventions. Un dernier changement apporté en 1978 visait à rendre le programme comparable au régime de prêts hypothécaires à paiements progressifs (PHPP), que l'on lançait simultanément; le PAAP a cependant pris fin le 31 décembre 1978.

En résumé, le PAAP est né d'un programme public de prêts directs à taux d'intérêt hypothécaires réduits, qui fut remplacé en dernier lieu par un régime financé à part entière (à l'exception de l'assurance hypothécaire) par le secteur privé, qui prévoyait,

les premières années, une réduction des paiements et leur augmentation graduelle, mais qui offrait au prêteur une gamme complète de taux de rendement de ses capitaux sur le marché.

Dans l'ensemble, les diverses variantes du PAAP ont permis de désigner 138 783 logements. La SCHL en a repris 6 935, quoiqu'un grand nombre de ces logements n'aient jamais été vendus et que le défaut du constructeur en ait été la cause. Compte tenu des logements vendus sans aide (8 914), de ceux que les contructeurs n'ont pas encore réussi à écouler (3 375) ou encore des cas où les versements d'aide ont cessé en raison, notamment, de la revente du logement, il y avait 74 481 logements qui touchaient toujours une aide financière au terme de 1979.

Avant d'examiner la situation actuelle des bénéficiaires au titre du PAAP, il est tout indiqué d'analyser comment le PAAP a poursuivi ses buts originels. D'abord, il est clair que le programme a réussi à la fois à ajouter au parc résidentiel et à en modifier la composition. Au cours des années cruciales de la mi-décennie, marquées par des taux d'inoccupation faibles et par une escalade abrupte des prix des maisons, l'impulsion que le PAAP a donné à l'industrie de la construction a poussé les contructeurs à accroître leur volume de production. Certains de ces logements ont certes été réalisés plus tôt que tard, mais c'est pendant ces années qu'il en fallait. Ce volume d'activité

additionnel s'est aussi traduit par une augmentation des emplois dans le domaine de la construction et dans les industries connexes.

En raison de la flambée de la demande et des prix au début des années 70, la tendance penchait du côté de la construction de vastes logements individuels. Grâce à son mécanisme des prix maximaux de maisons, le PAAP a pu contrer cette tendance; la surface de plancher moyenne est d'environ 93 mètres carrés (1 000 pieds carrés) et presque la moitié des logements construits se rangent dans des catégories autres que celle des logements individuels.

Le PAAP a aussi surtout réussi à atteindre le groupe qu'il visait. Un échantillonnage des bénéficiaires de PAAP de 1976 ayant droit à la fois au prêt et à la subvention, révèle que 78 pour cent avaient moins de 35 ans, 88 pour cent avaient déjà été locataires et 75 pour cent disposaient d'un revenu inférieur à $14 000. Le bénéficiaire type admissible au prêt exempt d'intérêt et à la subvention aurait eu droit à un prêt hypothécaire de premier rang de $35 000 (pour une maison de $36 800), à un taux de 12 pour cent, et aurait probablement dû verser des mensualités de $407, impôts fonciers compris. Une famille touchant un revenu annuel de $12 700, ne pourrait se permettre que de payer $265 par mois (d'après un coefficient d'amortissement brut de la dette de 25 pour cent), d'où un manque

de $142 par mois. Cette insuffisance serait dans ce cas compensé par un prêt pour allégement d'intérêt, exempt d'intérêt toutefois (PAI) de $94 et par une subvention mensuelle de $48. L'aide est réduite chaque année du cinquième, pourvu que la famille ne soit pas ainsi obligée de consacrer plus de 30 pour cent de son revenu au paiement du prêt hypothécaire et des impôts fonciers. Le processus se poursuit jusqu'au terme de la cinquième année, au moment du renouvellement du prêt hypothécaire de premier rang; les intérêts commencent dès lors à s'accumuler sur le prêt exempt d'intérêt jusque-là et la subvention, s'il en reste, fait l'objet d'un examen. Le processus est étroitement lié à une hausse des revenus, semblable à celle que le revenu du ménage canadien moyen avait déjà connue, soit environ 55 pour cent, dans les cinq dernières années. Le bénéficiaire serait alors en mesure de refinancer sa maison et de rembourser le PAI, en supposant que les taux d'intérêt n'ont pas accusé de hausse appréciable et que la valeur des propriétés immobilières a monté modérément. Evidemment, personne n'avait prévu les taux d'intérêt hypothécaire records que l'on connaît actuellement (de l'ordre de 16 pour cent au moment de la rédaction) en plus de la stagnation ou la baisse des valeurs dans certains secteurs du marché.

Il est impossible de prévoir à ce stade-ci combien de bénéficiaires du PAAP perdront leur maison faute de ne pouvoir acquitter leurs nouvelles mensualités. Plusieurs raisons laissent entendre que leur nombre n'atteindra pas des proportions

excessives. En premier lieu, parmi les 74 481 ménages touchant une aide au titre du PAAP à la fin de 1979, 33 589 ne bénéficiaient que du prêt PAI exempt d'intérêt. Ce prêt n'étant pas assujetti à une vérification du revenu, depuis 1976, presque tous ces derniers ménages devraient pouvoir obtenir un mode de refinancement sans avoir à débourser plus de 30 pour cent de leur revenu, soit la norme convenue dans le domaine hypothécaire. Quant aux personnes touchant une subvention en plus du PAI, le gouvernement fédéral a mis une aide financière à la disposition des ménages éprouvant des difficultés financières au moment de renouveler leur prêt hypothécaire, jusqu'à concurrence du montant de la subvention originelle. Ce programme sera soumis à un examen dans un an. Jusqu'à présent, l'expérience nous porte à croire que de nombreux bénéficiaires se départiront volontairement de leur logement ou toucheront une hausse de revenu supérieure à la moyenne si bien qu'ils n'auront plus besoin d'aide avant de renouveler leur prêt hypothécaire.

En dernier lieu, le problème que posent les logements n'ayant pas augmenté de valeur se concentre dans certaines localités. Le tableau suivant présente, par province, la répartition des logements que la SCHL a jusqu'à maintenant repris.

PROGRAMME D'AIDE POUR L'ACCESSION A LA PROPRIÉTÉ

ACQUISITIONS DU FONDS D'ASSURANCE HYPOTHÉCAIRE
AU 31 DÉCEMBRE 1979

PROVINCE	LOGEMENTS PAAP APPROUVÉS	% DES APPROVATIONS	ACQUISITIONS DU FAH		
			LOGEMENTS	% DE L'ENSEMBLE DES ACQUISITIONS	% DES APPROBATION PROVINCIALE
Terre-Neuve	2 874	2.1	291	4.2	10.1
I.-P.-É.	618	.5	7	.1	1.1
Nouvelle-Écosse	4 296	3.1	92	1.3	2.1
Nouveau-Brunswick	3 176	2.3	186	2.7	5.6
Québec	43 578	31.4	904	13.0	2.1
Ontario	49 606	35.8	3 930*	56.7	7.9
Manitoba	4 422	3.2	26	.4	.6
Saskatchewan	6 382	4.6	37	.5	.6
Alberta	5 529	4.0	6	.1	.1
C.-B.	18 091	13.0	1 455**	21.0	8.0
Yukon et T. N.-O.	211	.2	1	-	.5
TOTAL	138 783	100.0	6 935	100.0	5.0

* Comprend 2 947 logements de copropriété

** Comprend 1 091 logements de copropriété

Plus des trois quarts des reprises ont eu lieu en Ontario et en Colombie-Britannique, et il s'agit de logements de copropriété dans les trois quarts des cas. Les secteurs les plus touchés se trouvent dans la région de Toronto où les logements de copropriété, y compris ceux en cours de construction, se chiffrent à environ 7 000, surproduction qui devrait être absorbée par le marché dans les prochains dix-huit mois.

Un certain nombre de bénéficiaires PAAP ne pourront malheureusement pas, malgré toute l'aide possible, conserver leurs maisons. Malgré tout, sans nier le sérieux de cette situation, nous pouvons affirmer que le PAAP a été d'une grande utilité à une large majorité de ses bénéficiaires. Ils ont pu acquérir un logement convenable à un prix abordable.