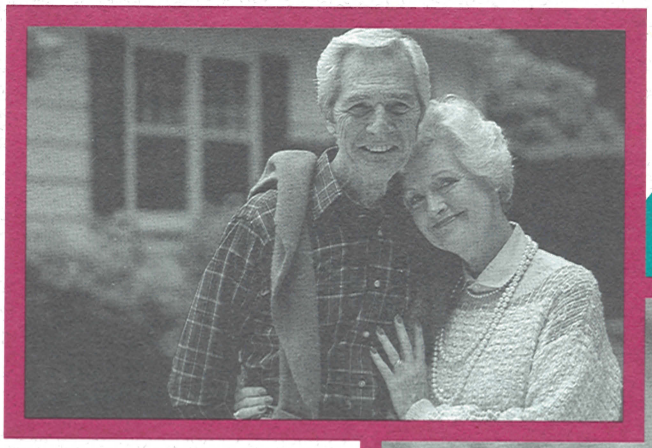
SCHL CMHC

Question habitation, comptez sur nous

CONSULTATION SUR LES UTILISATIONS INNOVATRICES DE L'ASSURANCE-PRÊT HYPOTHÉCAIRE PUBLIQUE



LNH 6604

CONSULTATION SUR LES UTILISATIONS INNOVATRICES DE L'ASSURANCE-PRÊT HYPOTHÉCAIRE PUBLIQUE

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) offre un large éventail de renseignements relatifs à l'habitation. Pour obtenir des précisions, adressez-vous au bureau SCHL de votre localité.

La SCHL endosse le thème de développement durable du gouvernement fédéral. Nos publications sont publiées en quantités limitées, selon la demande du marché; les mises à jour paraissent lorsqu'elles sont nécessaires; et, dans la mesure du possible, nous utilisons du papier recyclé et de l'encre qui ne nuit pas à l'environnement.

Canada

Canada 125

© 1992, Société canadienne d'hypothèques et de logement
Imprimé au Canada
Réalisation : Centre des relations publiques, SCHL

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction 2

2. Mécanisme de consultation 4

3. Transformation de l'avoir propre foncier
- 3.1 Historique 5
- 3.2 Cadre de la politique 9
- 3.3 Réalisation du cadre de la politique 11
- 3.4 Résumé 17

4. Financement avec participation à la plus-value
- 4.1 Historique 20
- 4.2 Paramètres potentiels de l'assurance 21
- 4.3 Résumé 24

5. Invitation 25

Annexes
- A. L'expérience canadienne de la transformation de l'avoir propre foncier 26
- B. Régimes de financement avec participation à la plus-value, au Canada et à l'étranger 28

1
INTRODUCTION

L'assurance-prêt hypothécaire en vertu de la Loi nationale sur l'habitation (LNH) est le principal instrument utilisé depuis 38 ans par le gouvernement fédéral pour la création, le maintien et le perfectionnement du système de financement de l'habitation au Canada. L'assurance LNH garantit à l'emprunteur un accès égal aux prêts résidentiels dans toutes les parties du pays par l'interfinancement des primes et droits de souscription. L'assurance facilite l'innovation dans le financement de l'habitation et favorise la concurrence sur le marché hypothécaire, tout en atteignant son mandat d'autonomie financière à long terme.

Le gouvernement fédéral réexamine périodiquement l'assurance LNH en raison de la fluidité des besoins des emprunteurs hypothécaires et du marché qui y répond. La dernière révision a eu lieu en 1986. Dans le cadre d'un vaste mécanisme de consultations publiques, des procédures et produits nouveaux ont été adoptés l'année suivante.

Le présent document a été préparé par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), qui est l'agence du gouvernement fédéral en matière d'habitation. La SCHL veut amorcer avec les Canadiens un dialogue sur l'assurance LNH pour deux nouvelles possibilités de financement de l'habitation, soit la transformation de l'avoir propre foncier, pour permettre aux aînés propriétaires de maisons de réaliser l'avoir propre investi dans leur maison, tout en demeurant dans celle-ci; le financement avec participation à la plus-value, en tant que source de financement pour le versement initial ou une réduction du taux d'intérêt. À l'automne de 1990, les participants à la première Conférence canadienne sur le financement de l'habitation ont manifesté un intérêt considérable pour ces instruments hypothécaires éventuels.

Le consensus qui se dégagera dans les mois qui viennent fera clairement savoir au gouvernement fédéral, par l'entremise de la SCHL, si les Canadiens veulent que leur assurance-prêt hypothécaire publique serve à faciliter la mise en place de ces nouvelles méthodes de financement de l'habitation et de quelle façon cette assurance doit être généralement structurée.

Les idées et propositions avancées dans ce document reposent sur deux principes fondamentaux. Puisque le financement de l'habitation est de compétence fédérale, les normes nationales enchâssées dans la LNH doivent être partie intégrante du cadre de la politique de façon à faire en sorte que, partout, les Canadiens puissent tirer les mêmes avantages éventuels de l'assurance LNH. De plus, il faut préserver la caractéristique fondamentale de l'assurance LNH en tant qu'entreprise commerciale rentable et équitable sur le plan de la concurrence, et sans frais pour le gouvernement fédéral. Les aspects essentiels de l'assurance LNH à l'égard de la conversion de l'avoir propre foncier et du financement avec participation à la plus-value sont, dans certains cas, des idées, et dans d'autres, des propositions. Ces approches différentes s'avèrent nécessaires, car la SCHL ne possède pas les réponses à toutes les questions. En conséquence, le fruit de la consultation devrait aider la SCHL à convertir les idées en propositions et à amener les propositions au stade des recommandations.

2
Mécanisme de consultation

La SCHL souhaite tenir la population au courant des travaux en cours sur deux utilisations éventuelles et innovatrices de l'assurance LNH. Dans ce document, la SCHL invite les consommateurs, y compris les associations de personnes âgées, les institutions financières, l'industrie du logement, les gouvernements des provinces et territoires et les administrations municipales, ainsi que les autres personnes et associations intéressées à prendre part à la consultation. Nous invitons ceux qui souhaitent répondre à écrire directement à la SCHL d'ici le 31 août 1992.

Ces dernières années, la réalisation d'un consensus a été une des variables critiques de la formulation des politiques fédérales du logement et la présente consultation ne fait pas exception. L'assurance LNH affiche un bilan impressionnant pour ce qui est de mobiliser le secteur privé afin d'aider les consommateurs d'habitations à répondre à leurs besoins de financement par leurs propres ressources. C'est là le contexte dans lequel se tiendra le dialogue large et ouvert avec les intervenants clés.

La SCHL fera une synthèse des résultats de la consultation et les utilisera dans les recommandations qu'elle formulera au ministre responsable de la SCHL, le ministre des Travaux publics. Par la suite, vers la fin de 1992, nous présenterons un mémoire au Cabinet.

3
TRANSFORMATION DE L'AVOIR PROPRE FONCIER

3.1 HISTORIQUE

Besoins de financement des propriétaires âgés

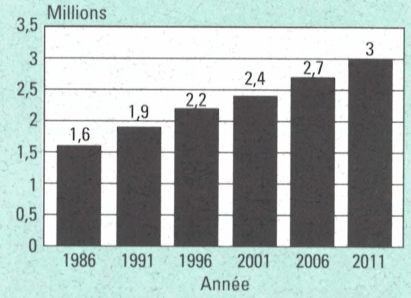
En l'an 2000, les Canadiens de 65 ans et plus constitueront 14 p. 100 de la population, comparativement à 11 p. 100 actuellement. Neuf Canadiens âgés sur dix vivent dans leur propre maison, plutôt qu'en établissement. Habituellement, les Canadiens âgés sont propriétaires de leur logement (65 p. 100) et la plupart de ces logements (90 p. 100) sont libres d'hypothèque. L'avoir propre foncier est souvent la principale source de richesse de ces 936 000 propriétaires âgés, particulièrement ceux dont le revenu est modeste.

Selon un sondage mené pour le compte de la SCHL en 1987, les trois quarts des Canadiens âgés préféreraient demeurer chez eux le plus longtemps possible. Vingt pour cent ont mentionné qu'ils envisageraient l'encaissement de leur avoir propre foncier pour se payer des soins à domicile, afin d'éliminer ou de reporter la nécessité de l'institutionnalisation.

Après la retraite, le revenu diminue habituellement de 30 p. 100 ou plus. En conséquence, les propriétaires de maisons qui sont incapables de s'offrir le même niveau de logement qu'avant la retraite peuvent avoir besoin de vendre leur logement pour en acquérir ou en louer un plus abordable. La transformation en espèces de l'avoir propre foncier peut servir à reporter ce besoin. Elle peut également créer une source immédiate d'argent comptant pour permettre à ceux qui n'ont pas de problème d'abordabilité de financer, par exemple, des services de soins à domicile qui, autrement, les obligeraient à vendre leur logement, à l'encontre de leurs meilleurs intérêts à long terme.

Les mécanismes de transformation de l'avoir propre foncier commencent à peine à se répandre au Canada (voir détails à l'annexe A). Aux États-Unis, le Department of Housing and Urban Development facilite actuellement la transformation de l'avoir propre foncier à titre de projet de démonstration dans le cadre de l'assurance hypothécaire de la Federal Housing Act.

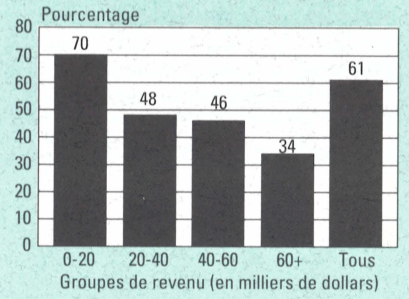
Figure 1. Projection du nombre de ménages de 65 ans et plus



Source : Statistique Canada 1990.

Le nombre de ménages où le chef a au moins 65 ans devrait augmenter de 60 p. 100 en 20 ans, pour passer de 1,9 million en 1991 à 3 millions en 2011. Pendant la même période, le nombre total de ménages devrait augmenter de 36 p. 100.

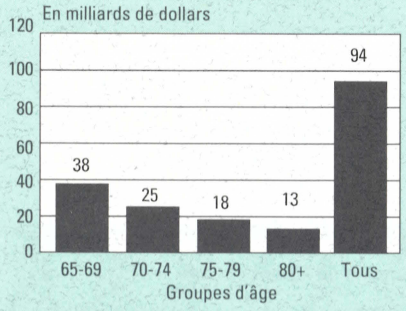
Figure 2. Valeur de la maison en pourcentage de l'actif total des personnes âgées



Source : Statistique Canada 1984.

La maison est l'actif principal des ménages propriétaires de 65 ans et plus, car elle représente, globalement, plus de 60 p. 100 de leur richesse totale.

Figure 3. Avoir propre foncier par groupes d'âge

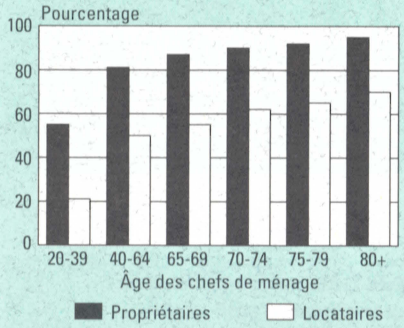


Source : Statistique Canada 1988.

L'avoir propre foncier de l'ensemble des ménages propriétaires dont le chef a au moins 65 ans était évalué à 94 milliards de dollars en 1988.

Figure 4. Mobilité des ménages canadiens

N'ont pas déménagé depuis cinq ans



Source : Statistique Canada 1990.

La transformation de l'avoir propre foncier s'adresse à ceux qui ne souhaitent pas déménager. En 1990, plus de 90 p. 100 des ménages propriétaires dont le chef avait au moins 65 ans n'avaient pas déménagé depuis cinq ans.

Transformation de l'avoir propre foncier

On entend généralement par transformation de l'avoir propre foncier l'obtention de liquidités par emprunt sur l'avoir propre foncier chez un prêteur. L'emprunteur souscrit une hypothèque sur son logement et verse un intérêt au prêteur. L'emprunteur conserve les droits d'occupation jusqu'à ce que le prêt doive être remboursé, car les liquidités proviennent de l'avoir propre foncier par l'intermédiaire d'un prêt hypothécaire, plutôt que par la vente du logement.

Obtenir un prêt pour retirer l'avoir propre foncier n'est pas très différent d'un prêt pour financer l'achat d'un logement, la grande exception étant dans la manière de rembourser l'emprunt. L'emprunt souscrit pour financer l'achat d'un logement entraîne une augmentation de l'avoir propre foncier à mesure que l'emprunt est remboursé, tandis que le prêt pour retirer l'avoir propre foncier réduit l'avoir propre à mesure que l'emprunt augmente en raison du report des versements sur le prêt. L'emprunt hypothécaire souscrit pour retirer l'avoir propre foncier augmente la dette et, pour cette raison, s'appelle parfois prêt hypothécaire inversé.

Prêt de transformation de l'avoir propre foncier

L'achat d'un logement au Canada est habituellement financé par un prêt hypothécaire à paiements égaux (PHPE). Dans le PHPE, l'emprunteur doit verser au prêteur une série de paiements mensuels égaux qui rendent compte du coût d'emprunt pendant la période du taux d'intérêt fixé (habituellement de 6 mois à 10 ans) tandis que l'emprunt est amorti de façon que la créance hypothécaire soit entièrement remboursée à l'intérieur de la période d'amortissement du prêt (habituellement 25 ans).

Par contre, le prêt hypothécaire qui vise à transformer l'avoir propre foncier en liquidités n'a pas de période planifiée d'amortissement et ne suppose aucun versement hypothécaire périodique. Les intérêts courus sont ajoutés périodiquement au montant de l'emprunt initial. Le remboursement de l'emprunt initial et des intérêts courus prend la forme d'un montant forfaitaire ou paiement forfaitaire final à l'échéance. Les fonds nécessaires à l'acquittement du prêt hypothécaire à versement forfaitaire final (PHVFF), sur lequel la transformation de l'avoir propre foncier repose, doivent provenir de la totalité ou d'une partie du produit net de la vente du bien grevé d'une hypothèque. C'est ce qui complète le retrait de l'avoir propre foncier.

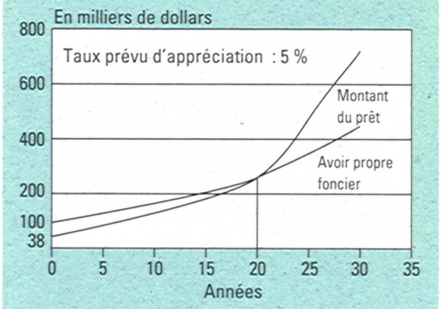
Prêt hypothécaire à versement forfaitaire final

Nous illustrons dans l'exemple qui suit les caractéristiques relatives du PHPE et du PHVFF. Nous supposons un emprunt de 50 000 $, à un taux d'intérêt de 10 p. 100 et un remboursement sur 20 ans. Dans le cas d'un PHPE, le versement mensuel est de 475,83 $ pour un total de 114 199 $ sur 20 ans, dont 64 199 $ en frais d'intérêt. Dans le PHVFF, puisque le remboursement du prêt est reporté, ce même 50 000 $ augmentera jusqu'à 351 999 $ en 20 ans, dont 301 999 $ de frais d'intérêt.

En règle générale, à un niveau de transformation de l'avoir propre foncier choisi par l'emprunteur, le montant correspondant de liquidités est calculé de telle manière que, compte tenu du taux d'intérêt sur le prêt et du taux présumé d'appréciation du bien immobilier, le versement forfaitaire à la date d'échéance prévue, en plus des frais accessoires, ne devrait pas dépasser la valeur marchande qu'aura alors le logement hypothéqué garantissant le prêt.

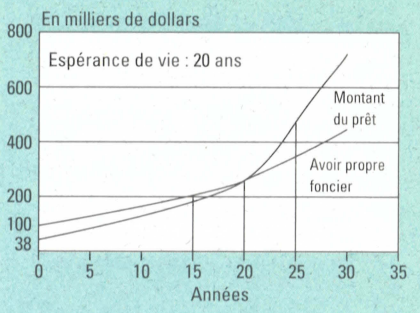
À titre d'exemple, nous supposons un taux d'intérêt de 10 p. 100, une appréciation de 5 p. 100 par an du logement hypothéqué et une échéance de 20 ans du PHVFF. Le montant en espèces correspondant à la conversion de 100 000 $ de l'avoir propre foncier, avant comptabilisation des frais accessoires, est de 37 689 $. En raison du taux d'intérêt de 10 p. 100, l'emprunt passera de 37 689 $ à 265 330 $ en 20 ans, mais les 100 000 $ d'avoir propre foncier, s'appréciant à 5 p. 100 par an, augmenteront jusqu'à 265 330 $ dans la même période, correspondant ainsi au montant d'emprunt non amorti.

Figure 5. Prêt hypothécaire à versement forfaitaire final



À un taux d'intérêt de 10 p. 100, un taux d'appréciation de 5 p. 100 et une espérance de vie de 20 ans, la transformation de 100 000 $ d'avoir propre foncier générerait près de 38 000 $ de liquidités. Après 20 ans, le prêt et l'avoir propre dû à l'appréciation de la maison s'établiraient à 265 330 $.

Figure 6. Incidence du risque de longévité



Supposons que le taux d'appréciation du prix de la maison est de 5 p. 100 et que le taux d'intérêt est de 10 p. 100. Si la longévité est de cinq ans supérieure aux prévisions, le montant du prêt dépassera de 93 559 $ l'avoir propre dû à l'appréciation de la maison. Si la longévité est de cinq ans inférieure aux prévisions, le montant du prêt sera de 45 003 $ inférieur à l'avoir propre dû à l'appréciation de la maison.

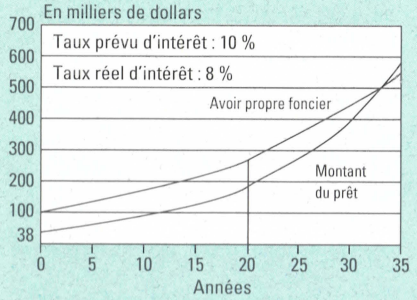
Risque d'emprunt du prêt hypothécaire à versement forfaitaire final

Dans la pratique, le taux d'intérêt peut ne pas être constant pendant la période du prêt, l'appréciation réelle peut être plus grande ou moindre que le niveau présumé et le PHVFF peut devenir exigible avant ou après la date d'échéance prévue. En conséquence, le versement forfaitaire peut être supérieur ou inférieur à la garantie sous-jacente. Si cette garantie ne couvre pas le paiement libératoire parce que les taux d'intérêt sur les prêts hypothécaires sont plus élevés, que l'appréciation du bien immobilier a été insuffisante ou que la date d'échéance de l'emprunt a été reportée, le prêteur subirait une perte financière. L'assurance-prêt hypothécaire transfère ce risque du prêteur à l'assureur, moyennant une prime.

Assurance-prêt hypothécaire publique

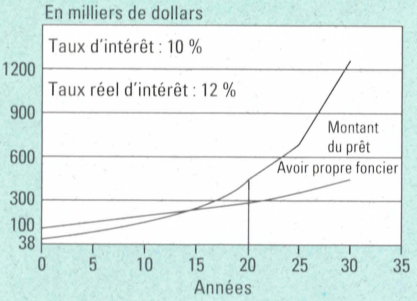
La réglementation actuelle interdit à la plupart des institutions financières canadiennes de consentir des prêts hypothécaires à rapport prêt-valeur

Figure 7. Incidence du risque lié au taux d'intérêt



Si le taux d'intérêt est de 2 p. 100 inférieur aux prévisions, le montant du prêt sera égal à l'avoir propre dû à l'appréciation de la maison environ 13 ans plus tard que prévu. Ce taux d'intérêt inférieur donnera au propriétaire un avoir propre net de 84 384 $ en 20 ans, après remboursement du prêt et des intérêts.

Figure 8. Incidence du risque lié au taux d'intérêt



Si le taux d'intérêt est de 2 p. 100 supérieur aux prévisions, le montant du prêt sera égal à l'avoir propre foncier dû à l'appréciation environ 5,5 ans plus tôt que prévu. En conséquence, le montant du prêt dépassera l'avoir propre foncier apprécié de 122 328 $ en 20 ans.

élevé, c'est-à-dire, selon la définition actuelle, dépassant 75 p. 100 de la valeur du bien immobilier, à moins que ces prêts ne soient assurés en vertu de la LNH ou que le montant du prêt hypothécaire dépassant le maximum prescrit soit assuré par une société privée d'assurance hypothécaire.

Le système des prêts assurés est entré en vigueur en vertu de la LNH en 1954, afin de protéger les prêteurs de certaines pertes, en cas de défaillance de l'emprunteur. Depuis sa création, l'assurance-prêt hypothécaire publique a aidé 3,1 millions d'emprunteurs à financer près de 120 milliards de dollars de biens immobiliers; elle a ainsi permis d'atteindre un certain nombre d'objectifs importants de la politique publique.

Fondement de la LNH dans la politique publique

L'assurance LNH a garanti un accès égal au financement hypothécaire partout au Canada. Elle a appuyé d'autres initiatives gouvernementales, par exemple la constitution de fonds du secteur privé pour financer la production de logements sociaux.

L'assurance LNH a aidé le marché des prêts hypothécaires à s'adapter à l'évolution de l'économie en facilitant l'émergence d'instruments hypothécaires innovateurs et d'un marché hypothécaire secondaire. C'est la pierre angulaire des titres hypothécaires qui, grâce à la garantie de paiements ponctuels offrent une nouvelle source de financement de prêts hypothécaires de durées diverses et augmentent la liquidité des prêts hypothécaires sur le marché secondaire.

Puisque l'assurance LNH reporte les risques hypothécaires entièrement sur l'assureur, elle a favorisé la solvabilité des institutions financières et permis à des prêteurs modestes, d'envergure régionale, de soutenir efficacement la concurrence dans un marché hypothécaire qui, autrement, serait dominé par les grandes institutions financières nationales.

Autofinancement de l'assurance LNH

Les charges d'assurance contre le défaut de paiement des emprunteurs sont réunies dans le Fonds d'assurance hypothécaire (FAH) tenu, par le gouvernement fédéral, de fonctionner en mode d'autofinancement. À la fin de 1990, l'assurance en vigueur dans le FAH totalisait 52,8 milliards de dollars. À l'intérieur du FAH autofinancé, l'interfinancement à primes générales est le moyen utilisé pour atteindre les objectifs de l'assurance LNH en matière de politique publique. L'interfinancement suppose l'établissement du prix de l'assurance LNH à des niveaux tenant compte de variations importantes sur les plans des risques et des frais administratifs.

3.2 CADRE DE LA POLITIQUE

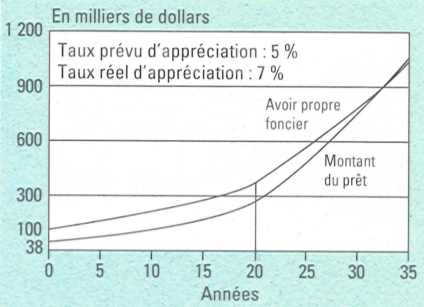
Le système canadien de financement de l'habitation

Le système canadien actuel de financement de l'habitation est bien intégré au marché des capitaux en général et repose presque entièrement sur des fonds du secteur privé. Il n'existe pas de mécanisme direct spécial pour canaliser les fonds hypothécaires sur le marché de l'habitation. En conséquence, le secteur de l'habitation doit faire face à la concurrence des autres secteurs, sur le plan de la demande de capitaux, et il y est parvenu.

Le système de financement de l'habitation est influencé par le libre jeu de l'offre et de la demande; néanmoins, le gouvernement fédéral y conserve une forte présence nationale et joue un rôle de facilitateur. On peut débloquer des fonds publics dans certains cas isolés où ce genre de financement est plus adéquat ou encore, si les prêts de dernier recours sont justifiés en raison de l'absence de capitaux privés.

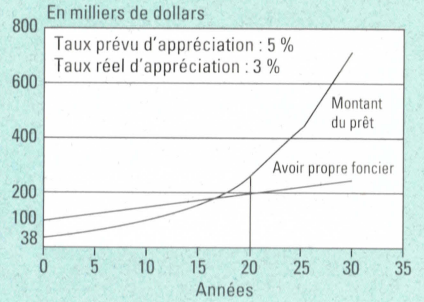
Dans l'optique de l'efficacité du marché, l'assurance LNH sur la transformation de l'avoir propre foncier aiderait à rendre plus complet le système canadien de financement de l'habitation. Dans une politique publique adéquate, offrir l'assurance LNH servirait l'égalité d'accès des emprunteurs, favoriserait la satisfaction des consommateurs et encouragerait, dans l'industrie, l'innovation et la concurrence de façon rentable, tout en sauvegardant l'intégrité financière du FAH. Ces caractéristiques sont les fondements du cadre de politique qui suit et dans lequel sont préconisés les paramètres de l'assurance LNH.

Figure 9. Incidence du risque lié au prix de la maison



Si le taux d'appréciation est de 2 p. 100 supérieur aux prévisions, le montant du prêt sera égal à l'avoir propre foncier dû à l'appréciation environ 12 ans et demi plus tard que prévu. Ce taux d'appréciation supérieur donnera au propriétaire un avoir propre net de 121 638 $ en 20 ans, après remboursement du prêt avec intérêt.

Figure 10. Incidence du risque lié au prix de la maison



Si le taux d'appréciation est de 2 p. 100 inférieur aux prévisions, le montant du prêt sera égal à l'avoir propre foncier dû à l'appréciation environ cinq ans et demi plus tôt que prévu. En conséquence, le montant du prêt dépassera l'avoir propre foncier apprécié de 84 719 $ en 20 ans.

Augmenter l'égalité d'accès des emprunteurs

Le grand objectif de l'assurance LNH en matière de politique publique est de garantir un accès égal au financement hypothécaire. Sur le plan opérationnel, on parvient à l'égalité d'accès par l'application d'un ensemble national de paramètres d'assurance et de lignes directrices de souscription assortis, s'il y a lieu, de variations géographiques. Les nouveaux produits d'assurance LNH devraient être offerts aux Canadiens à des conditions relativement analogues, sans égard à l'endroit où ceux-ci choisissent de vivre.

Promouvoir la satisfaction du consommateur

Les mécanismes innovateurs de financement de l'habitation sont souvent complexes et donnent lieu à des avantages et à des inconvénients particuliers qui ne sont pas toujours évidents ou qui ne conviennent pas à tout

le monde. Bien que l'assurance LNH accordée à tel ou tel type de prêt hypothécaire ne signifie pas que la SCHL en recommande l'utilisation, la Société se doit de faire ce qu'elle peut pour favoriser une mise en place réussie sur le marché. La satisfaction de la clientèle est la pierre angulaire du succès à long terme de toute nouvelle technique de prêt hypothécaire.

Préserver la responsabilité financière

L'assurance LNH est conçue de façon à permettre au gouvernement fédéral de substituer le risque aux dépenses, afin de réunir des capitaux privés pour répondre aux besoins des emprunteurs hypothécaires. Les utilisateurs de l'assurance LNH versent une prime qui rend compte des risques et des coûts, de même qu'une prime générale d'interfinancement à l'intérieur du FAH autofinancé. L'introduction de tout nouveau produit d'assurance LNH doit préserver cette caractéristique fondamentale de l'assurance-prêt hypothécaire publique.

Se conformer aux pratiques établies

L'ampleur des frais fixes de démarrage est souvent un obstacle à l'innovation en matière de prêts hypothécaires ou à son adoption généralisée dans le marché. Il est possible de réduire ces frais si l'innovation devient le prolongement d'un produit connu compatible, de sorte qu'elle peut être offerte de façon rentable par l'entremise des systèmes et documents commerciaux en place. Par un maximum d'économie administrative, on devrait permettre aux petits prêteurs locaux ou régionaux de concurrencer de façon équitable les grandes institutions financières nationales.

Promouvoir la concurrence et la créativité

Puisque les besoins des emprunteurs sont variés et variables, il est possible de présenter un instrument hypothécaire spécifique de diverses façons pour servir certaines niches du marché. La SCHL désire stimuler la créativité des milieux financiers, afin que le plus grand nombre possible d'emprunteurs puissent trouver sur le marché un produit répondant à leurs besoins particuliers. La diversité de choix encouragera les prêteurs à mener leur concurrence par différenciation du service et des produits. Ultimement, il en résultera un régime plus complet de financement de l'habitation, aux prix les plus bas et aux meilleures conditions possibles.

3.3 RÉALISATION DU CADRE DE LA POLITIQUE

Aperçu

L'assurance LNH vise à permettre aux prêteurs qui ont reçu l'approbation en vertu de la LNH, sans égard à leur taille ou à leur marché, d'offrir relativement sans risque des prêts de transformation de l'avoir propre foncier. En échange d'une prime, l'assurance LNH protégerait le prêteur du risque de toute insuffisance du bien hypothéqué offert en garantie du PHVFF et couvrirait les frais accessoires admissibles.

La responsabilité de l'emprunteur serait limitée au logement hypothéqué, en raison de la protection offerte par l'assurance LNH. En conséquence, l'engagement personnel de l'emprunteur ne pourrait normalement pas être obtenu. De plus, l'emprunteur aurait l'avantage de savoir que le PHVFF ne pourrait être exigible sur demande sauf dans certaines circonstances raisonnables qui respectent la sécurité de l'emprunteur.

Respecter l'égalité d'accès

L'égalité d'accès des emprunteurs serait réalisée par un ensemble de paramètres de programme et des lignes directrices et procédures de souscription qui rendent compte des normes nationales et, le cas échéant, des variations géographiques. Sur le plan opérationnel, on pourrait recourir à une généralisation rationnelle de certaines variables de risque, par exemple le type de logement ou l'âge de l'emprunteur, pour arriver à des conditions d'assurance LNH relativement analogues dans l'ensemble du Canada.

Veiller à la satisfaction de la clientèle

Date d'échéance des prêts : La transformation de l'avoir propre foncier repose sur le retrait de l'avoir propre foncier sans perte des droits d'occupation. En vertu de ce principe, le PHVFF ne devrait pas devenir exigible sous prétexte que le logement hypothéqué n'est plus une garantie adéquate du prêt. Au lieu de cela, le PHVFF devrait être remboursé au décès de l'emprunteur ou si le logement hypothéqué est vendu ou évacué en permanence, ou si l'emprunteur enfreint les conditions du prêt, par exemple s'il n'entretient pas le bien ou ne paie pas l'impôt foncier, à l'éventualité survenant la première.

Excédent ou déficit à la vente : Lorsque le PHVFF devient exigible, l'emprunteur ou sa succession peut effectuer le versement libératoire pour empêcher le prêteur d'exercer son droit de vente, ou permettre au prêteur de vendre le bien pour rembourser le prêt. L'emprunteur, ou sa succession, aurait droit à tout excédent provenant de la disposition du bien, après déduction du versement libératoire et des frais accessoires admissibles. En cas de déficit, le prêteur présenterait une demande en vertu de l'assurance, et non à l'endroit de l'emprunteur ou de sa succession.

Retrait en espèces : Les liquidités provenant de la transformation de l'avoir propre foncier pourraient servir à financer une marge de crédit consentie par le prêteur. Dans le cadre de cette marge de crédit, l'emprunteur ferait normalement une série de retraits en liquide, de temps à autre et selon les besoins, sous réserve d'un maximum annuel et d'un plafond de crédit global. L'emprunteur pourrait retirer en espèces le montant forfaitaire, pourvu que ce soit pour financer l'achat d'une rente, ou pour d'autres besoins de liquidités approuvés par la SCHL pour des motifs humanitaires. Ces deux possibilités pourraient être combinées.

Comptabilisation de l'intérêt : Les intérêts commenceraient à s'accumuler dès que des liquidités seraient prélevées de cette marge de crédit et continueraient à s'accumuler jusqu'à ce que tous ces retraits en espèces soient remboursés, intérêt compris, au plus tard à la date d'échéance du PHVFF. Autre possibilité : l'emprunteur qui déciderait de ne pas utiliser cette marge de crédit ne devrait rien à l'échéance du PHVFF.

Pas de vente liée : Puisque la transformation de l'avoir propre foncier consiste à produire des liquidités par l'intermédiaire du PHVFF, elle ne dépend pas de la manière dont on compte utiliser l'argent. En conséquence, toute tentative de regrouper la génération d'argent liquide et son utilisation s'écartera du concept de la transformation de l'avoir propre foncier pour se rapprocher davantage des pratiques de vente liée de produits financiers. Dans la vente liée, les avantages et les inconvénients des transactions individuelles sont habituellement moins transparents, pour le consommateur non averti, et elles l'empêchent habituellement de «magasiner librement» pour trouver les meilleures conditions possibles.

Le prêt pourrait ne pas être admissible à l'assurance LNH, si l'emprunteur est tenu, comme condition d'obtention du prêt, d'utiliser le produit de celui-ci pour acheter un produit financier, par exemple un flux de revenu, du fournisseur du PHVFF ou d'une institution financière en particulier, ou d'une des institutions financières d'une liste déterminée.

Divulgation : Les conditions qui touchent la transformation de l'avoir propre foncier doivent être formulées de façon à être comprises par l'emprunteur. Pour le prêteur, la divulgation complète et adéquate devrait reposer sur le détail des conditions et l'explication de leurs conséquences.

Ratification de l'emprunteur : Contrairement au financement hypothécaire habituel, dans lequel l'avoir propre augmente à mesure que l'emprunt est amorti, la transformation de l'avoir propre foncier entraîne une accumulation de créance, qui augmente avec le temps à un taux croissant en raison du calcul de l'intérêt. Ainsi, après plusieurs années, la transformation de l'avoir propre foncier devient, à toutes fins utiles, une transaction irréversible et le prêt qui en est à l'origine ne peut habituellement être remboursé, si ce n'est par la vente du bien immobilier. Dans ce contexte, il est donc important de s'assurer que le recours à la transformation de l'avoir propre foncier rende compte d'une mûre réflexion de l'emprunteur.

Le consommateur devrait être tenu de ratifier la transaction au plus tard à la date d'échéance d'une période de réflexion au-delà de laquelle la transaction serait nulle et non avenue si elle n'est pas ratifiée. Pendant cette période de réflexion, on s'attend que le consommateur examine et confirme sa décision de transformer son avoir propre foncier, éventuellement avec l'aide de conseillers indépendants.

Transformation de l'avoir propre foncier supplémentaire : Comme nous l'avons mentionné précédemment, à un certain niveau de retrait de l'avoir propre foncier choisi par l'emprunteur, le montant correspondant de liquidités obtenues dépend de prévisions informées de l'appréciation du prix, du taux d'intérêt et de l'espérance de vie. Le montant en liquide augmente avec la hausse présumée du prix du logement et avec la baisse du taux d'intérêt et de l'espérance de vie prévues. À l'inverse, le montant des liquidités diminue à mesure que baisse la hausse présumée du prix du logement et qu'augmentent le taux d'intérêt et l'espérance de vie prévus.

Dans la pratique, les prix des habitations s'apprécient à des taux différents entre marchés et selon les types d'habitation. Ces différences pourraient être reconnues en offrant à l'emprunteur le choix de demander une réévaluation professionnelle de la valeur marchande réelle du logement hypothéqué. Si, cumulativement, l'appréciation réelle est supérieure au taux présumé, la différence entre les deux pourrait être considérée comme avoir propre foncier non engagé, sous réserve du taux maximal de transformation de l'avoir propre foncier, et devenir potentiellement admissible à une conversion partielle ou totale en liquide.

De même, si les taux d'intérêt s'avèrent plus faibles que les niveaux présumés, le prêt pourrait être plus modeste que le montant prévu. La différence entre les deux pourrait être considérée comme avoir propre

foncier non engagé, sous réserve d'un plafonnement de transformation de l'avoir propre foncier, et devenir potentiellement admissible à une conversion partielle ou totale en liquide.

Il faudrait établir de nouveaux documents de prêts hypothécaires et d'assurance LNH, si l'emprunteur veut transformer une partie ou la totalité de l'avoir propre foncier non engagé résultant de l'examen par le prêteur, de l'épuisement théorique de l'avoir propre foncier par rapport au niveau réel.

Exceptions pour motifs humanitaires : On accepte généralement les données sur l'espérance de vie en tant qu'indice raisonnable de la longévité. Cependant, les emprunteurs malades en phase terminale méritent des égards spéciaux. Cas par cas, l'espérance de vie type pourrait être rajustée à la baisse. La formule d'ajustement devrait être compatible aux pratiques retenues actuellement par l'industrie de l'assurance pour racheter, pour des motifs humanitaires, les prestations immédiates d'assurance-vie aux clients atteints d'une maladie mortelle médicalement vérifiable.

Droit de premier refus : Pour beaucoup de Canadiens, la maison est beaucoup plus qu'un logement. C'est une résidence familiale, qui doit être transmise d'une génération à l'autre. Il serait possible de préserver cette tradition en donnant à l'emprunteur et à sa succession le droit de premier refus pour acquérir le PHVFF du prêteur sur demande, au moment où le prêt devient exigible, afin d'éviter de vendre à un tiers le bien hypothéqué.

Sauvegarder la responsabilité financière

L'assurance LNH de transformation de l'avoir propre foncier devrait être offerte aux Canadiens, sans frais pour le gouvernement fédéral. Pour cette raison, le concept de cette assurance pourrait englober des mesures visant à réduire le risque potentiel à un niveau où le résiduel est assurable en fonction d'une structure de primes commercialisable et conforme à l'autonomie financière du FAH.

Plafond de transformation : Le taux maximal assurable de transformation pourrait aller jusqu'à 75 p. 100 de la valeur d'emprunt du bien immobilier. Par contre, il ne pourrait pas y avoir de plafond à la valeur de l'habitation ou au montant du prêt. La prime pourrait se composer de frais préliminaires ponctuels exprimés en pourcentage du montant issu de la transformation de l'avoir propre foncier. La prime pourrait être déduite des liquidités offertes à l'emprunteur dans la marge de crédit.

Titre libre : Puisque l'assurance ne doit viser que les risques relatifs au prix de la maison, au taux d'intérêt et à la longévité, les risques de délabrement de l'immeuble et d'arriérés dans l'impôt foncier ou le paiement des services publics ne feraient pas partie du calcul de la prime. Il ne faudrait pas que ces risques non provisionnés remettent en question la valeur du bien immobilier en tant que garantie du PHVFF. En conséquence, l'emprunteur devrait éliminer tout prêt hypothécaire ou toute charge sur le bien immobilier, à moins que la SCHL n'approuve des dispositions contraires. L'emprunteur pourrait décider d'utiliser les liquidités provenant de la transformation de l'avoir propre foncier pour rembourser tout prêt hypothécaire non remboursé ou toute demande de règlement en souffrance. Dans la même veine, l'emprunteur ne devrait pas provoquer l'inscription de quelque servitude supplémentaire après l'entrée en vigueur du PHVFF, sauf sur approbation de la SCHL.

Application des conditions du prêt : En dernier recours, la SCHL devrait pouvoir autoriser le prêteur à prélever des liquidités à la marge de crédit de l'emprunteur ou à présenter une demande de règlement portant sur l'avoir propre foncier non engagé, afin de restaurer l'immeuble au nom de l'emprunteur ou de régler tout arriéré de paiement de l'impôt foncier ou des services publics ou autres versements liés à l'habitation.

Critère de revenu : L'emprunteur est responsable de l'impôt foncier, des services publics et des travaux de réparation et d'entretien. Ces dépenses liées à l'habitation ne devraient pas représenter une part exagérée du revenu de l'emprunteur, après transformation de l'avoir propre foncier, car habituellement, après la retraite, le revenu diminue, et les liquidités provenant de la transformation de l'avoir propre foncier ne sont pas illimitées.

Pour maintenir la structure des primes LNH aux niveaux les plus bas possibles, il ne serait pas avisé de demander un supplément pour se garantir de l'incapacité de l'emprunteur d'effectuer les dépenses liées à l'habitation. Au lieu de cela, il serait plus raisonnable d'exiger des emprunteurs qu'ils fassent la preuve, après transformation de l'avoir propre foncier, d'une capacité de maintenir les dépenses liées à l'habitation à l'intérieur d'un ratio prudent par rapport à leur revenu.

Règlement du déficit : De façon à parvenir à une économie maximale dans l'administration de l'assurance, on pourrait s'attendre que le prêteur exerce son pouvoir de vente si la maison hypothéquée est acquise à l'échéance du PHVFF et présente une demande de règlement à l'assurance, en fonction du déficit résiduaire entre le PHVFF et le produit de la vente du bien hypothéqué, en plus des frais accessoires admissibles.

Harmonisation aux pratiques établies

L'assurance LNH sur la transformation de l'avoir propre foncier doit suivre aussi fidèlement que possible les pratiques établies dans le domaine des prêts hypothécaires et de l'assurance-prêt. De plus, elle doit s'approcher des pratiques des prêteurs en matière de prêts sur marge de crédit d'après l'avoir propre foncier, sauf pour l'absence de versements mensuels minimaux d'intérêt et de remboursement du principal sur demande.

Taux d'intérêt des PHVFF : Sous la protection de l'assurance LNH, toutes autres choses étant égales, le taux d'intérêt applicable aux PHVFF pour les retraits d'avoir propre foncier doit être concurrentiel avec les taux d'intérêt des PHPE visant à constituer l'avoir propre foncier. Le taux d'intérêt sur le PHVFF pourrait être fixé pour la durée du prêt ou établi pendant la période, sous réserve de changements à intervalles convenus, ou variables, mais toute correction du taux d'intérêt ne devrait pas réduire le montant maximal des liquidités qui financent la marge de crédit.

Souscription : La souscription d'assurance doit être adéquate et établie cas par cas, à l'intérieur d'un ensemble de conditions conformes à la LNH et à la situation du marché. On doit percevoir des frais de souscription.

Restrictions d'admissibilité : L'emprunteur doit avoir la liberté d'utiliser les liquidités disponibles provenant de la transformation de l'avoir propre foncier pour répondre aux nécessités fondamentales de la vie ou, sous réserve de l'approbation de la SCHL, pour toute autre fin. Tout type d'habitation prévue pour être occupée par son propriétaire à titre de résidence principale pourrait être admissible à l'assurance LNH. Cependant, un logement utilisé exclusivement pour obtenir des revenus locatifs ne devrait pas l'être. Le logement ne devrait pas être en mauvais état, à moins que l'emprunteur convienne d'utiliser les liquidités provenant de la transformation de l'avoir propre foncier pour régler d'abord le problème.

On ne devrait pas imposer à l'emprunteur d'exigence en matière d'âge minimum. En règle générale, plus l'emprunteur est jeune, plus modeste sera le produit de la transformation de l'avoir propre foncier, de même que les avantages financiers provenant du retrait de l'avoir propre foncier.

Promouvoir la concurrence et la créativité

Les conditions de l'assurance LNH préconisées précédemment visent à illustrer, à des fins de consultation, l'une des variations possibles à l'intérieur du cadre politique défini. Il se peut que d'autres possibilités offrent des perspectives aussi bonnes ou meilleures par rapport aux critères d'une bonne politique publique.

En conséquence, il ne faudra pas interpréter ces propositions comme des moyens d'utiliser l'assurance LNH pour normaliser la transformation de l'avoir propre foncier. L'objet de la politique est d'utiliser les conditions préconisées pour l'assurance LNH, ou d'autres qui sont compatibles au cadre politique défini, afin d'aider les prêteurs à mettre en marché des produits uniques et innovateurs pour atteindre leurs objectifs de compétitivité et leur permettre de répondre aux besoins divers du plus grand nombre possible d'emprunteurs.

Tout comme le prêt hypothécaire affecté à l'achat d'une maison, le prêt consenti pour retirer l'avoir propre foncier ne sera pas statique au fil du temps. Les conditions de l'assurance LNH préconisées ici visent à permettre aux prêteurs de perfectionner leurs produits de transformation de l'avoir propre foncier de temps à autre, pour tirer parti des nouveaux débouchés d'affaires, de même que pour faire face à l'évolution des contextes d'exploitation.

3.4 RÉSUMÉ

Questions fondamentales

Voici les questions fondamentales de politique dans l'assurance des prêts de transformation de l'avoir propre foncier en vertu de la LNH :

- **Les Canadiens veulent-ils pouvoir obtenir un financement assuré par la LNH pour effectuer un retrait de l'avoir propre foncier?**

- **Les Canadiens croient-ils que les conditions de l'assurance LNH préconisées constituent un équilibre raisonnable entre l'objectif de la SCHL, à savoir faciliter les choix d'habitation des propriétaires âgés, et son mandat qui est d'exploiter l'assurance LNH de façon saine et commerciale?**

- **Quelles sont les solutions possibles pour parfaire les conditions envisagées pour l'assurance LNH, telles qu'elles sont résumées plus loin?**

- **Existe-t-il de meilleures façons de répondre aux besoins de financement de l'habitation des propriétaires âgés et que peut utiliser la SCHL à l'intérieur de son mandat, et qui demeurent conformes au contexte économique et politique d'aujourd'hui?**

Résumé des propositions : égalité d'accès

1. Les conditions d'assurance d'application nationale reposent, dans la mesure du possible, sur des généralisations et rendent compte, au besoin, des variations géographiques.

Résumé des propositions : satisfaction du consommateur

2. Le PHVFF devient exigible au décès de l'emprunteur ou si la maison est vendue ou libérée, ou encore s'il y a manquement aux conditions du prêt.
3. L'emprunteur reçoit le produit excédentaire de la vente, mais n'est pas responsable du déficit.
4. L'emprunteur retire de l'argent comptant d'une marge de crédit, occasionnellement ou sous forme de montant forfaitaire, soit pour acheter un flux de revenu ou pour une fin approuvée par la SCHL pour des motifs humanitaires, ou les deux à la fois.
5. L'intérêt commence à s'accumuler dès qu'on retire du liquide et continue à s'accumuler jusqu'à ce que le PHVFF soit remboursé, ce qui doit survenir au plus tard à la date d'échéance.
6. L'utilisation du produit du prêt n'est pas une condition de prêt du prêteur.
7. Les conditions du prêt doivent être détaillées et on doit expliquer leurs conséquences.
8. L'emprunteur a un délai de réflexion pour ratifier la conversion de l'avoir propre foncier.
9. L'emprunteur peut demander la conversion en liquide de l'avoir propre foncier non engagé.
10. Des exceptions sont possibles pour des motifs humanitaires, dans le cas d'un malade en phase terminale.
11. L'emprunteur a le droit de premier refus sur la propriété, lorsque le PHVFF devient exigible.

Résumé des propositions : responsabilité financière

12. L'avoir propre foncier peut être transformé en liquide jusqu'à concurrence de 75 p. 100 de la valeur d'emprunt du bien immobilier.
13. Une prime unique et préliminaire d'assurance pourrait être retenue de la marge de crédit.
14. Tout prêt hypothécaire en vigueur ou toute demande de règlement inscrite à l'endroit du bien immobilier doit être réglé, à moins que la SCHL n'approuve d'autres dispositions.

15. Aucune servitude supplémentaire n'est autorisée à moins que la SCHL n'approuve d'autres dispositions.
16. Le prêteur peut retirer des liquidités à la marge de crédit ou utiliser l'avoir propre foncier disponible pour le paiement des taxes ou des services publics ou effectuer les réparations au logement.
17. Les frais liés à l'habitation doivent demeurer à l'intérieur d'un ratio prudent du revenu de l'emprunteur.
18. Le prêteur peut demander le règlement du déficit résiduaire.

Résumé des propositions : pratiques établies

19. Les prêts de transformation de l'avoir propre foncier doivent être harmonisés dans la mesure du possible aux pratiques actuelles en matière d'hypothèque et d'assurance.
20. Le PHVFF doit offrir des conditions et taux d'intérêt concurrentiels.
21. La souscription d'assurance doit être adéquate et conforme aux conditions du marché et on doit exiger des frais de souscription.
22. L'admissibilité limite l'objet du prêt aux nécessités fondamentales de la vie, sauf si la SCHL approuve d'autres fins, et aux maisons et résidences principales en bon état. Il n'y a pas d'âge minimum pour emprunter.

Résumé des propositions : concurrence et créativité

23. Les variations sont assurables, pourvu qu'elles se situent à l'intérieur du cadre de la politique.

4

FINANCEMENT AVEC PARTICIPATION À LA PLUS-VALUE

4.1 HISTORIQUE

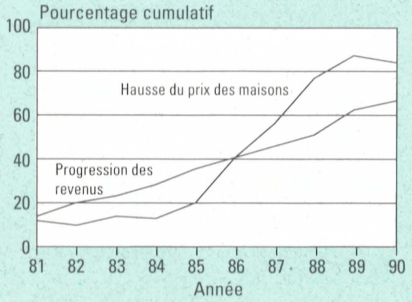
Obstacles à l'accession à la propriété

La promotion de l'accession à la propriété représente une bonne politique publique. Les raisons en sont incorporées dans la structure même de la société canadienne qui a été et continuera d'être fortement orientée vers l'accession à la propriété. Des sondages répétés indiquent que la propriété d'une maison représente une aspiration et une force dominante chez la majorité des Canadiens. Le logement occupé par le propriétaire constitue un important bien national.

Les locataires qui ont un revenu leur permettant d'accéder à la propriété doivent quand même surmonter des obstacles : réunir la mise de fonds initiale et faire face aux frais d'intérêt, particulièrement dans les premières années du financement du prêt hypothécaire. En vertu du prêt hypothécaire à paiements égaux qu'utilisent la plupart des emprunteurs, les mensualités hypothécaires constantes, en tant que proportion du revenu, déclinent à mesure qu'augmente avec le temps le revenu de l'emprunteur. En conséquence, le fardeau du financement hypothécaire est plus élevé dans les premières années du prêt et moindre dans les années ultérieures.

En mettant au point des prêts hypothécaires conçus pour solliciter d'autres sources de financement pour la mise de fonds initiale ou les frais d'intérêt, on pourrait, estime-t-on, permettre à un million de locataires au Canada d'accéder à la propriété. Certaines idées relatives à ces concepts hypothécaires ont commencé à faire surface sur le marché; nous les analysons à l'annexe B.

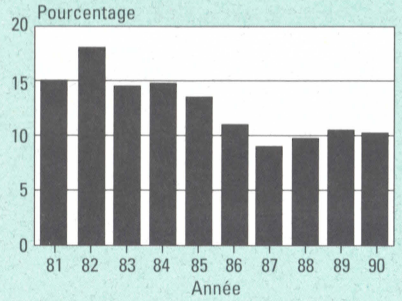
Figure 1. Progression des revenus par rapport à la hausse du prix des maisons, 1981-1990



Source : Statistique Canada et Service inter-agences (S.I.A.), marque déposée de l'Association canadienne de l'immeuble.

Au cours de la période de quatre ans commençant en 1986, l'accession à la propriété est devenue un objectif de plus en plus difficile à atteindre pour les ménages de revenu moyen qui font des économies en vue de l'achat d'une maison.

Figure 2. Taux d'épargne personnelle



Source : Statistique Canada, 1990.

La diminution du taux d'épargne personnelle signifie qu'il est de plus en plus difficile d'accumuler une mise de fonds.

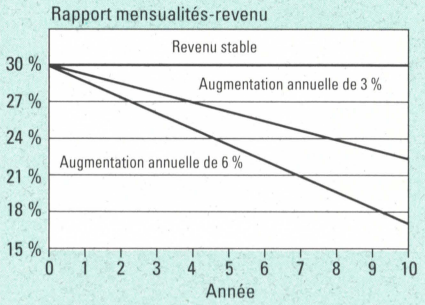
Prêt hypothécaire à paiements égaux

La méthode la plus répandue de financement d'une résidence au Canada est le prêt hypothécaire à paiements égaux et à taux fixe. L'emprunteur verse au moins une mise de fonds minimale et rembourse le prêt en versements périodiques, habituellement mensuels, sur une période d'amortissement généralement de 25 ans ou moins. L'avoir propre de l'emprunteur de la maison augmente à mesure que le prêt se rembourse et que la maison prend de la valeur.

Aux fins de l'assurance LNH, l'admissibilité de l'emprunteur repose sur des critères de souscription, à savoir un coefficient d'amortissement brut de la dette de 32 p. 100, un coefficient d'amortissement total de la dette de 42 p. 100 et un rapport prêt-valeur de 90 p. 100 (95 p. 100 pour les acheteurs admissibles d'une première maison selon un programme de 2 ans.

Les dons en espèces des parents ou de la parenté proche, les subventions gouvernementales, le capital-travail et le financement secondaire obtenu à partir d'éléments d'actif très liquides sont acceptables pour la mise de fonds. Les achats d'une réduction d'intérêt sont reconnus par la LNH dans certaines limites. Le taux d'intérêt peut être réduit d'au maximum 3 points de pourcentage pour un minimum de trois ans, mais le taux d'intérêt hypothécaire qui en résulte est régi par un taux minimum.

Figure 3. Fardeau de la dette dans le cas d'un prêt hypothécaire à paiements égaux

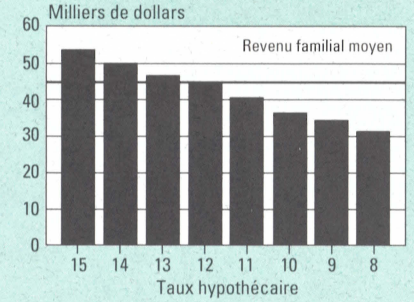


Dans le cas d'un prêt hypothécaire à paiements égaux, les mensualités correspondent à un pourcentage du revenu qui diminue petit à petit à mesure que le revenu du ménage augmente. Pour un emprunteur dont le revenu progresse de 3 p. 100 par année, un rapport mensualités-revenu de 30 p. 100 tombe à 22,3 p. 100 au bout de dix ans et à 16,6 p. 100 au bout de 20 ans.

Financement avec participation à la plus-value

Le financement avec participation à la plus-value pour l'achat d'une maison est un arrangement dans lequel l'investisseur non occupant réduit les frais d'entrée ou de possession de l'emprunteur. En retour, l'investisseur reçoit une part de l'appréciation du bien immobilier. Cela suppose une entente de propriété partielle qui permet à l'emprunteur de bénéficier du plein droit de propriété lorsqu'il obtient l'entière propriété, ou au plus tard à une date déterminée. Au moment de l'achat, l'emprunteur et l'investisseur conviennent d'une formule de partage de l'appréciation de la valeur.

Figure 4. Revenu nécessaire selon le taux hypothécaire



Source : Statistique Canada, 1990.

Si le taux hypothécaire est inférieur à 13 p. 100, un ménage canadien moyen âgé de 25 à 44 ans possède un revenu suffisant pour rembourser un prêt hypothécaire de 100 000 $. Lorsque le taux hypothécaire dépasse 13 p. 100, il devient plus difficile de financer l'achat d'une maison.

4.2 PARAMÈTRES POTENTIELS DE L'ASSURANCE

Aperçu

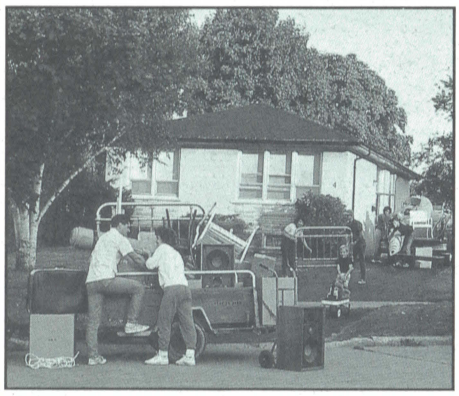
On propose l'assurance LNH sur le financement avec participation à la plus-value afin que l'emprunteur ayant peu de liquidités puisse accéder à la propriété avec l'aide d'un investisseur non apparenté qui possède beaucoup de comptant, en échangeant une partie des gains de capital futurs sur la propriété pour une certaine mise de fonds ou une concession sur le taux d'intérêt. Cela permettrait à l'emprunteur d'acquérir une résidence principale par réaménagement du fardeau de liquidités sur une certaine période. En conséquence, les locataires qui ne disposent pas du capital nécessaire à court terme, mais qui en sont au premier stade de leur vie professionnelle et qui font preuve de bonnes perspectives de gains, auraient la possibilité d'accéder à la propriété.

Le financement avec participation à la plus-value exigerait que l'assurance LNH reconnaisse les prêts hypothécaires obtenus à l'égard d'une habitation appartenant en partie à un non-emprunteur qui possède

un intérêt dans l'appréciation future de la valeur de la maison. Le financement assuré en vertu de la LNH est actuellement offert à l'égard des maisons qui sont la copropriété d'emprunteurs non apparentés possédant l'un et l'autre des droits d'occupation, ainsi qu'aux emprunteurs ayant peu de liquidités qui reçoivent une certaine mise de fonds comme paiement initial ou une aide au niveau du taux d'intérêt. Il n'est pas offert à ceux qui souhaitent utiliser les fonds d'un investisseur non apparenté qui, en retour, a des droits sur une partie des gains en capital.

Objectif de politique publique

L'objectif du financement avec participation à la plus-value assuré en vertu de la LNH est d'offrir aux acheteurs éventuels de maisons la possibilité de puiser à cette nouvelle source de financement d'accession à la propriété dans le cadre de conditions relativement égales pour ce qui est de l'assurance LNH.



Sauvegarder les incitatifs financiers de l'accession à la propriété

Partage maximal de l'appréciation : La part de l'investisseur dans l'appréciation du logement ne devrait pas dépasser un certain maximum (75 p. 100, par exemple), car l'emprunteur qui n'a pas suffisamment ou pas du tout de possibilité d'accumuler de l'avoir propre sur sa maison n'est pas financièrement motivé à effectuer les versements hypothécaires ou à entretenir ou améliorer la maison. Dans la même veine, il serait peut-être nécessaire de fixer un certain minimum à l'avoir propre de l'emprunteur.

Propriété complète : L'objectif ultime du financement avec participation à la plus-value est de parvenir avec le temps à la propriété franche et quitte. En conséquence, il convient d'incorporer un délai maximal dans l'accord de participation à la plus-value (six ans, par exemple), au cours duquel l'emprunteur peut, n'importe quand, exercer son option de rachat. Le prix d'achat sur lequel repose le rachat doit être fixé par des évaluateurs indépendants, au moment du rachat, et non en vertu d'une formule de prix reposant sur des hypothèses et fixée à l'entrée en vigueur de l'entente.

Promouvoir des contrats équitables

Restrictions aux achats de réductions d'intérêt : Tout achat d'une réduction des frais d'intérêt par un investisseur doit demeurer en vigueur pour toute la durée de l'entente et faire l'objet d'un maximum (jusqu'à 50 p. 100 des taux d'intérêt prévalant sur le marché, par exemple). Dans le but de

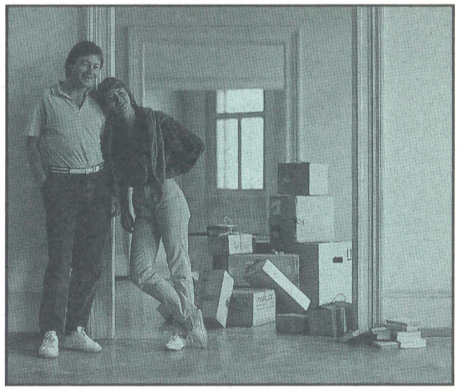
protéger l'emprunteur, le taux d'intérêt sur lequel repose l'achat de la réduction doit se situer à l'intérieur des taux d'intérêt admissibles pour l'obtention de l'assurance LNH. Ainsi, l'emprunteur saurait précisément quel est l'avantage réel de l'achat de cette réduction, comparativement aux perspectives d'appréciation de la propriété qu'il cède.

Évaluation initiale de la maison : La valeur initiale de l'habitation doit être équitable. Si la valeur de la maison au début de l'entente est inférieure au niveau du marché, le rendement financier pour l'investisseur au moment où il exercerait son droit de rachat serait injustifiablement élevé. En conséquence, il faudrait des évaluations indépendantes pour préciser la juste valeur marchande de la maison.

Divulgation : La divulgation à l'emprunteur doit être complète, à cause de la nouveauté du financement avec participation à la plus-value pour les propriétaires canadiens de résidences, et en raison des implications financières à long terme pour l'emprunteur. Ce dernier doit être mis au courant de tous les aspects de l'entente, y compris du partage de l'appréciation de la propriété, des droits et des frais, des coûts supplémentaires que l'emprunteur n'aurait pas à assumer dans le cadre des options de financement reposant sur la propriété complète, des conditions de rachat, des privilèges d'annulation, ainsi que de la responsabilité et du coût des travaux de réparation, d'entretien et de modernisation du logement.

Réduire les coûts et les incertitudes

Abordabilité pour l'emprunteur : En limitant le risque résiduel à un niveau conforme à une structure de prime commercialisable, on pourra offrir de façon financièrement responsable l'assurance sur le financement avec participation à la plus-value. Conformément aux pratiques prudentes en matière de prêts, l'emprunteur devrait pouvoir se permettre la transaction à l'intérieur des moyens offerts. On pourrait s'en assurer en vérifiant le revenu et le crédit, particulièrement pour savoir si l'emprunteur a la capacité financière de racheter la part de l'investisseur à la fin de l'entente ou d'assumer des versements hypothécaires plus élevés à la fin de la période d'achat de la réduction d'intérêt.



Harmonisation : Dans la mesure du possible, l'assurance du financement avec participation à la plus-value doit respecter les pratiques et critères actuels de souscription de l'assurance LNH. Il pourrait n'y avoir aucun plafonnement sur le prix des maisons ou le montant des prêts et tous les

types de maisons pourraient être admissibles. Le seul aspect nouveau, du point de vue du prêteur, serait la venue d'un partenaire qui participe à la mise de fonds.

Garantie de l'investisseur : L'un des moyens de créer et de garantir l'intérêt de l'investisseur est d'enregistrer une demande de règlement sur la maison. Par ailleurs, ce type de financement pourrait se faire sous forme d'entente de copropriété entre l'investisseur non occupant et le propriétaire-occupant, l'intérêt du premier étant garanti par le titre partiel de propriété, proportionnel à la participation à la plus-value.

4.3 RÉSUMÉ

Les arrangements reposant sur le partage de l'appréciation de la propriété sont une technique de financement relativement répandue dans le secteur commercial et sont actuellement utilisés de façon limitée dans le financement de l'habitation. Puisque les véritables possibilités de cette technique restent encore à explorer, l'assurance LNH pourrait servir de catalyseur à l'expansion de ce type de financement ou à son perfectionnement.

Les paramètres potentiels d'assurance qui précèdent, relativement à la mise de fonds initiale et aux concessions de taux d'intérêt, ne sont qu'un des modèles possibles. Il peut exister de meilleurs moyens de structurer l'assurance du financement avec participation à la plus-value en vertu de la LNH. Il peut en outre exister d'autres applications éventuelles du financement avec participation à la plus-value, dont l'une constitue une solution de rechange à l'investissement locatif conventionnel proprement dit. Voici une autre possibilité d'application : un moyen de permettre à l'emprunteur d'échanger une partie de l'augmentation de la mise de fonds pour une sécurité accrue de la propriété résidentielle contre les taux d'intérêt élevés au renouvellement de l'hypothèque ou contre l'interruption de revenu pour cause de chômage, de maladie ou d'invalidité.

5
INVITATION

La SCHL voit dans cette consultation une tribune permettant à toutes les parties intéressées de s'exprimer librement sur un certain nombre de questions importantes de la politique. La SCHL utilisera les réponses individuelles pour susciter un consensus net sur ce que les Canadiens veulent que leur assurance hypothécaire publique fasse pour eux dans les années 1990 et au-delà.

Les parties intéressées à faire connaître leurs opinions sur ces projets d'utilisations innovatrices de l'assurance hypothécaire publique sont invitées à le faire par écrit.

Expédier vos réponses à l'adresse suivante :

Monsieur E.A. Flichel
Président
Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7

Pour obtenir des exemplaires supplémentaires du présent document, s'adresser au :

Centre canadien de documentation sur l'habitation
Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7
Téléphone (613) 748-2367

This document is also available in English.

ANNEXES

ANNEXE A : L'EXPÉRIENCE CANADIENNE DE LA TRANSFORMATION DE L'AVOIR PROPRE FONCIER

Il existe trois grandes différences entre le prêt hypothécaire qui vise à constituer un avoir propre foncier (prêt hypothécaire à paiements égaux ou PHPE) et le prêt hypothécaire dont l'objet est de retirer l'avoir propre foncier (prêt hypothécaire à versement forfaitaire final ou PHVFF).

La première différence réside dans la manière dont le prêt est remboursé. Dans le PHPE, l'amortissement du prêt se fait par versements périodiques, de sorte que le remboursement total du prêt est atteint au plus tard à la fin d'une période spécifiée. Dans le PHVFF, le prêt est amorti par un paiement forfaitaire unique dont la date exacte d'exigibilité ne peut être établie au moment où le prêt est consenti.

La deuxième différence se situe dans l'utilisation du produit du prêt hypothécaire. Dans le PHPE, l'emprunteur doit appliquer le produit à l'achat de la maison, sinon l'hypothèque par laquelle le prêteur retire des intérêts ne peut être créée. Dans le PHVFF, l'emprunteur peut affecter librement le montant, parce que la maison sur laquelle porte le prêt hypothécaire est disponible en garantie.

La troisième différence est l'ampleur de la responsabilité de l'emprunteur. Dans le PHPE, la garantie personnelle de l'emprunteur est offerte, si les lois provinciales le permettent. En conséquence, en cas de défaut de paiement hypothécaire, le prêteur a la possibilité de récupérer toute perte sur le prêt. Dans le PHVFF, le concept de transformation de l'avoir propre foncier exige qu'on limite la responsabilité de l'emprunteur au logement hypothéqué.

En résumé, les caractéristiques fondamentales du prêt de transformation de l'avoir propre foncier sont les suivantes : date non spécifiée d'exigibilité du remboursement du prêt, utilisation non restreinte du produit du prêt et absence de garantie personnelle. Les Canadiens peuvent emprunter sur l'avoir propre foncier dans le cadre d'un certain nombre de mécanismes offerts actuellement par les maisons de prêts. Nous analysons ces mécanismes à la présente annexe, dans le contexte des trois caractéristiques fondamentales des prêts de transformation de l'avoir propre foncier.

Prêt hypothécaire de dégagement de l'avoir propre

On peut refinancer une maison par un prêt hypothécaire plus important ou un nouveau prêt pour dégager l'avoir propre. Même s'il n'y a habituellement pas de restriction à l'utilisation du produit du prêt, ce dernier doit être totalement amorti par une série de versements d'intérêt et de remboursements de capital au cours d'une période précisée. De plus, la garantie personnelle de l'emprunteur est généralement possible. Ainsi, le dégagement de l'avoir propre n'est pas un mécanisme adéquat pour transformer de façon permanente l'avoir propre foncier en liquidités.

Il est également possible d'obtenir un financement de dégagement de l'avoir propre sous forme de PHVFF. Cependant, la date d'exigibilité du PHVFF est habituellement de cinq ans et la reconduction du prêt n'est pas une certitude absolue. En conséquence, ce mécanisme ne répond pas entièrement aux caractéristiques essentielles d'un prêt hypothécaire visant à transformer l'avoir propre foncier.

Marge de crédit sur l'avoir propre foncier

Pour la plupart, les grandes institutions de dépôt offrent actuellement des prêts de marge de crédit sur l'avoir propre foncier, garantis par un prêt hypothécaire et allant jusqu'à 75 p. 100 de la valeur d'emprunt de la maison hypothéquée, moins toute créance non remboursée. Les conditions régissant les marges de crédit varient d'un prêteur à l'autre, mais les dispositions relatives aux versements périodiques et à l'échéance du prêt ont en commun nombre de similitudes.

L'emprunteur doit souvent payer au moins mensuellement les intérêts cumulatifs de la marge de crédit. Il n'y a pas de date d'exigibilité pour le remboursement du capital. Cependant, le prêt est habituellement exigible sur demande, par exemple en cas de défaut ou d'érosion de la garantie de prêt. L'emprunteur est habituellement responsable de toute perte de prêt subie par le prêteur et due à un défaut de paiement.

Par rapport aux trois mécanismes fondamentaux des prêts de transformation de l'avoir propre foncier, la marge de crédit n'est pas un moyen adéquat de transformation permanente de l'avoir propre foncier en liquide.

Transformation de l'avoir propre foncier en revenu

Quelques institutions financières ont lancé sur le marché des prêts PHVFF sans date spécifique de remboursement du prêt et sans garantie personnelle. Cependant, le produit du prêt doit être affecté en partie à l'achat d'une rente viagère conçue par le fournisseur du PHVFF. Puisque

l'emprunteur ne peut utiliser librement la totalité des liquidités obtenues, le concept actuel du PHVFF d'acquisition de rente ne répond pas entièrement aux caractéristiques des prêts de transformation de l'avoir propre foncier.

Transformation de l'avoir propre foncier en liquide

L'emprunteur a maintenant la possibilité de transformer l'avoir propre foncier en marge de crédit. L'emprunteur peut, à tout moment et à n'importe quelle fin, retirer les liquidités disponibles dans la marge de crédit. Contrairement au PHVFF d'acquisition de rente, la responsabilité de l'emprunteur dans un PHVFF de marge de crédit peut ne pas être limitée à la maison hypothéquée. Bien que l'amortissement du prêt comporte un versement forfaitaire final ultérieur, la date limite d'exigibilité du PHVFF est précisée dans les conditions. Ce n'est pas une caractéristique souhaitable pour la transformation permanente de l'avoir propre foncier en liquide.

Une variante de cette approche a été récemment introduite : l'emprunteur peut retirer en un montant forfaitaire les liquidités provenant de la transformation de l'avoir propre foncier, sans restriction d'utilisation. De plus, le PHVFF n'est pas assorti d'une date précise d'exigibilité et la garantie personnelle de l'emprunteur n'est pas donnée. Ce concept comporte toutes les caractéristiques essentielles de la transformation de l'avoir propre foncier.

ANNEXE B : RÉGIMES DE FINANCEMENT AVEC PARTICIPATION À LA PLUS-VALUE, AU CANADA ET À L'ÉTRANGER

Diverses appellations sont utilisées pour décrire les régimes de financement d'accession à la propriété qui reposent sur la participation à la plus-value. Au Canada et à l'étranger, on trouve notamment pour décrire ce concept des noms comme participation à la mise de fonds ou à la plus-value et propriété progressive, pour ne nommer que ceux-là. Malgré les différences de terminologie et sans égard aux paramètres propres des programmes, ils fonctionnent tous sur le même principe, savoir céder l'avoir propre foncier en échange de l'élimination des obstacles à la propriété, y compris les taux d'intérêt et la mise de fonds initiale, et visent les acheteurs de maisons dont le revenu et les épargnes seraient autrement insuffisants.

Les quelques régimes d'accession à la propriété qui reposent sur la participation à la plus-value ont recours à des utilisations différentes de ce type de financement. Nous en décrivons quelques-unes.

Concessions sur le taux d'intérêt ou la mise de fonds

Certains programmes supposant des concessions au niveau du taux d'intérêt ou de la mise de fonds, ou les deux à la fois, ont fait leur apparition dans un petit nombre de villes canadiennes, surtout celles où les coûts sont élevés. Cette nouveauté est une réponse à la forte appréciation des prix des maisons et aux taux d'intérêt plus élevés, qui ont entraîné une hausse du nombre de ménages n'ayant pas le capital nécessaire à l'achat d'une maison. Les entreprises qui se spécialisent dans l'appariement des investisseurs et des acheteurs de maisons ont précipité le développement de ce type de financement avec participation à la plus-value. La structure des frais varie des versements forfaitaires au moment de l'achat jusqu'aux versements périodiques pour la durée du contrat, ou une combinaison des deux modalités.

Le défi est que dans chaque région du pays, et non simplement dans les marchés fondés sur la demande, il existe des gens qui ne peuvent avoir accès à la propriété parce qu'ils n'ont pas les fonds nécessaires à la mise de fonds initiale ou que leur revenu ne peut leur permettre d'assumer le fardeau initial des versements hypothécaires.

Frais de transaction

Aux États-Unis, une extension du financement avec participation à la plus-value gagne en popularité. Dans cette méthode, l'employeur de l'emprunteur assume les frais de conclusion du dossier et les droits de demande, en retour d'une participation temporaire à l'avoir propre de la maison. Pour l'employeur, le rendement de l'investissement est surtout lié au travail, par exemple une amélioration du moral et de la productivité, un roulement moindre de la main-d'oeuvre et une diminution de l'absentéisme.

Dans un des programmes de ce genre, l'employeur consent un prêt à l'employé à l'égard des frais de transaction pour l'achat de la maison. En retour, l'employeur conserve une part de l'avoir propre de la maison jusqu'à ce que le prêt soit totalement remboursé. L'employé devient pleinement propriétaire lorsque sa dette est éteinte.

Au Canada, les entreprises qui réunissent les investisseurs et les acheteurs de maisons dans le cadre d'un programme de financement avec participation à la plus-value incorporent à l'entente la totalité ou une partie des frais de transaction. De plus, il n'est pas rare que les entreprises des collectivités canadiennes fondées sur les ressources prennent part avec leurs employés aux régimes de financement avec participation à la plus-value dans le cadre de programmes de logement avec aide de l'employeur,

qui comportent les caractéristiques suivantes : diminutions de la mise de fonds initiale, achat d'une réduction de taux d'intérêt et subventions pour les frais de transaction.

Indemnisation de l'employé

Aux États-Unis, les spécialistes de l'utilisation de l'immobilier en tant qu'avantage social des employés ont travaillé, avec des spécialistes du logement abordable, à la préparation d'un programme pilote de démonstration des moyens d'utiliser l'accession à la propriété comme forme d'indemnisation de l'employé. Ce concept fonctionne sur le principe de la participation à la plus-value.

L'employeur et l'employé-occupant deviennent conjointement propriétaires de la maison, l'employeur payant une partie de la mise de fonds et l'employé assumant le prêt hypothécaire. L'employé reçoit progressivement de l'employeur des participations à la mise de fonds, jusqu'à ce que la totalité des participations soient cédées à l'employé. Conformément à la loi américaine de l'impôt régissant les avantages des employés, ce dernier est imposé sur la valeur marchande de l'avoir propre transféré et sur la valeur locative théorique attribuée à l'occupation de la partie de la propriété qui appartient à l'employeur. Parmi les avantages que cela procure à l'employeur, mentionnons les économies salariales, la logique voulant que l'employé accepte des hausses salariales moindres, en retour de cet avantage sur le plan du logement, ainsi que des dégrèvements annuels d'impôt en déductions pour amortissement, et une productivité accrue.

Propriété partagée

Par le financement de participation, les programmes de propriété partagée utilisés au Royaume-Uni et en Australie permettent à l'acheteur de maison d'obtenir ultimement la propriété entière de sa maison par l'acquisition progressive de participations à la plus-value. L'acheteur-occupant obtient un financement hypothécaire pour acheter une participation partielle et paie un loyer sur les participations restantes, qui sont la propriété de l'investisseur. L'occupant parvient à la propriété franche et nette soit en achetant graduellement davantage de participations dans la propriété à la valeur marchande, avec une réduction correspondante du loyer, soit en vendant les participations à la plus-value qu'il a acquises et en utilisant le produit de la vente, qui peut englober les gains de capital, pour financer la mise de fonds sur une autre maison.

Les programmes de propriété partagée sont peu nombreux à l'étranger et font habituellement appel à certaines subventions gouvernementales. Cependant, ils visent également à surmonter les rigidités des systèmes de financement de l'habitation qui découlent de l'incapacité de financer les achats de maisons en fonction de la capacité future de remboursement et, pour cette raison, offrent des possibilités au niveau du marché de l'habitation non aidée.

Pour la plupart, ces programmes sont assortis d'une participation minimale de 25 p. 100 à l'achat initial, avec achats subséquents offerts par tranches de 10 p. 100. Habituellement, l'acheteur-occupant a la responsabilité des travaux d'entretien et de réparation, des taxes, ainsi que des frais d'assurance et de transaction. L'investisseur est attiré par la perspective de gains de capital sur l'aliénation des participations à la mise de fonds et parce qu'il sait que l'occupant a un intérêt direct à entretenir la propriété et est responsable de toutes les dépenses, exception faite de l'amortissement de la dette. Élément plus important, l'investisseur n'a pas à se soucier des sorties de trésorerie négatives.

Prêt hypothécaire sur propriété louée à bail

L'une des formes actuellement permises de participation à la plus-value aux fins de l'assurance LNH est le prêt hypothécaire sur propriété louée à bail. C'est un prêt hypothécaire obtenu à l'égard d'une maison située sur un terrain loué à bail. Le financement de la maison, le terrain et les améliorations à la propriété sont séparés : le terrain appartient à un tiers et est loué par l'emprunteur; le prêteur finance les améliorations au terrain par un prêt hypothécaire sur la propriété louée à bail; le bailleur possède une participation à la mise de fonds dans la propriété sous forme d'un intérêt sur le terrain. Toute appréciation en capital de la propriété pendant la durée du bail échoit au bailleur, bien que le bail puisse contenir une option d'achat à l'intention du locataire. Cela réduit les besoins de liquidités immédiates de l'acheteur locataire, pour l'achat d'une maison, en permettant à l'emprunteur d'offrir en échange l'appréciation de prix future du terrain.

Logements pour retraités

Le financement avec participation à la plus-value pour l'achat de logements de retraités commence à s'implanter au Canada. Les personnes âgées peuvent, par ce moyen, acheter une partie (par exemple, 50 p. 100)

d'un logement et louer la part restante du promoteur ou d'un tiers investisseur. Contrairement aux programmes d'accession progressive à la propriété utilisés à l'étranger, l'objectif ultime de l'occupant est la propriété partielle, et non la propriété entière. À un prix d'achat moindre, cela permet à l'occupant d'obtenir la même sécurité d'occupation qu'un achat pur et simple, tout en lui laissant la possibilité de revendre. Cependant, en retour, le propriétaire-occupant n'a droit qu'à une partie de toute appréciation de la valeur du logement, en proportion de sa participation à la mise de fonds.

Photos
Photos de couverture : SCHL, Miller Comstock
Autres photos : pages 11, 12, 13, 14, 17, 18, 22 : SCHL
page 23 : Miller Comstock/W.Wittman