



ANALYSE FINANCIÈRE DU PROJET DE BAISSÉ DES PRIMES D'ASSURANCE PRÊT HYPOTHÉCAIRE



Le directeur parlementaire du budget (DPB) appuie le Parlement en fournissant des analyses économiques et financières dans le but d'améliorer la qualité des débats parlementaires et de promouvoir une plus grande transparence et responsabilité en matière budgétaire.

La présente note fournit une analyse financière de la proposition du gouvernement de réduire les primes d'assurance prêt hypothécaire perçues par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL).

Analystes principaux :

Régine Cléophat, analyste

Mark Creighton, analyste

Collaborateur :

Louis Perrault, conseiller-analyste

Ce rapport a été préparé sous la supervision de :

Jason Jaques, directeur général

Nancy Beauchamp, Marie-Eve Hamel Laberge et Rémy Vanherweghem ont aidé à préparer le rapport en vue de sa publication.

Pour de plus amples renseignements, veuillez nous écrire à l'adresse dpb-pbo@parl.gc.ca.

Yves Giroux

Directeur parlementaire du budget

Table des matières

Résumé	4
1. Introduction	6
2. Paramètres et hypothèses	7
2.1. Paramètres	7
2.2. Hypothèses	7
3. Analyse financière	9
3.1. Revenus des frais et primes d'assurance	9
3.2. Revenus de placements	9
4. Résultats	10
4.1. Analyse de sensibilité	11
Notes	13

Résumé

Le 1^{er} septembre 2021, le Parti libéral dévoilait son programme électoral dans lequel il proposait de réduire le coût mensuel des versements hypothécaires. Des parlementaires se sont déclarés intéressés par une telle mesure. Le directeur parlementaire du budget (DPB) a donc réalisé une analyse financière de cette proposition et en a évalué le coût.

Concrètement, la mesure se décline en deux volets :

- Une réduction de 25 % des primes d'assurance prêt hypothécaire exigées par la Société canadienne d'habitation et du logement (SCHL);
- Un relèvement du plafond de l'hypothèque assurable qui passe de 1 million à 1,25 million de dollars (indexé sur l'inflation).

Le DPB prévoit que la baisse de 25 % des primes d'assurance prêt hypothécaire aura un coût net de 1 366 millions de dollars entre les années financières 2022-2023 et 2026-2027.

Tableau du résumé S-1 Incidence d'une réduction des primes d'assurance prêt hypothécaire sur les finances de la SCHL

Coût total (millions de dollars)	2022- 2023	2023- 2024	2024- 2025	2025- 2026	2026- 2027	Total
Revenu des frais et primes d'assurance	85	166	242	307	359	1 159
Revenu de placements	13	25	40	56	73	207
Total	98	191	282	363	432	1 366

Source : Calculs du DPB.

Notes : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre aux totaux indiqués. Les résultats sont en dollars courants (non indexés). Les montants positifs diminuent le solde budgétaire; les montants négatifs contribuent à l'équilibre budgétaire.

Le DPB estime également que les ménages canadiens économiseront en moyenne 5 341 \$ en 2022-2023 et qu'en 2026-2027, cette économie passera à 5 863 \$ pour les ménages ayant une hypothèque garantie.

Cette estimation repose sur une approche statique supposant que les taux facturés par les autres acteurs du marché de l'assurance prêt hypothécaire refléteront leur réaction instantanée à la mesure proposée. La part de marché de la SCHL demeurera donc inchangée.

Tableau du résumé S-2

Réduction des primes d'assurance prêt hypothécaire moyennes par ménage concerné

Économies (\$)	2022- 2023	2023- 2024	2024- 2025	2025- 2026	2026- 2027
Économies moyennes par ménage	5 341	5 476	5 604	5 736	5 863

Source : Calculs du DPB.

Notes : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre aux totaux indiqués. Les résultats sont en dollars courants (non indexés).

1. Introduction

Grâce au programme d'assurance prêt hypothécaire de la SCHL, les ménages canadiens qui souhaitent acheter une maison peuvent fournir une mise de fonds inférieure à 20 % de la valeur de celle-ci. L'institution financière qui leur accorde le prêt hypothécaire doit contracter auprès de cette dernière une assurance prêt hypothécaire. En contrepartie, les prêteurs assument le coût de celle-ci en payant une prime qui dépend de la mise de fonds initiale et du montant du prêt. À l'heure actuelle, les ménages peuvent s'attendre à payer entre 0,60 % et 4,00 %, selon un rapport prêt-valeur se situant entre 0-65 % et 90-95 %. Les maisons qui coûtent 1 million de dollars ou plus ne sont pas admissibles au programme en vigueur.

Dans son programme électoral, le Parti libéral déclare que les familles canadiennes paient en moyenne 30 000 \$ en primes sur la durée de leur hypothèque. Afin d'alléger ce fardeau financier, le parti propose une réduction de 25 % des primes d'assurance prêt hypothécaire facturées par la SCHL. De plus, il s'engage à relever le seuil de l'hypothèque assurée pour le faire passer de 1 million à 1,25 million de dollars.

Le DPB a produit une estimation du coût de ces propositions. À cette fin, il a demandé et reçu des informations de la SCHL sur ses activités d'assurance prêt hypothécaire¹.

2. Paramètres et hypothèses

Le DPB utilise les paramètres du changement proposé ainsi que ceux employés par la SCHL dans sa modélisation financière. Plusieurs hypothèses ont également été nécessaires pour estimer le coût du changement de politique.

2.1. Paramètres

Dans son programme électoral de 2021, le Parti libéral propose deux modifications au programme d'assurance prêt hypothécaire de la SCHL :

- Une réduction de 25 % des primes d'assurance prêt hypothécaire exigée par la SCHL;
- Un relèvement du plafond de l'hypothèque assurable, celui-ci passant à 1,25 million de dollars.

Les primes et les frais étant perçus au fil des années, les gains se réalisent au fur et à mesure selon un tableau fourni au DPB par la SCHL. Il présente le pourcentage des frais et primes perçus annuellement par la société d'État pendant la durée maximale d'un prêt hypothécaire, soit 25 ans. Ces taux sont utilisés comme paramètres pour la modélisation financière.

2.2. Hypothèses

Un certain nombre d'hypothèses sont nécessaires pour estimer le coût des modifications proposées.

Tout d'abord, les modifications ne devraient pas influencer considérablement sur le nombre d'habitations assurées par la SCHL. En effet, la demande d'assurance prêt hypothécaire est inélastique par rapport au prix, de sorte que les consommateurs ne contracteront pas plus d'assurance hypothécaire parce que les primes diminuent. La baisse du prix fera donc peu augmenter la demande.

Les habitations ayant une valeur marchande de 1 million de dollars ou plus représentent une petite fraction du portefeuille hypothécaire de la société d'État. Le passage du plafond d'hypothèque assurable à 1,25 million de dollars ne devrait pas faire augmenter sensiblement le volume d'habitations assurées dans ce segment du marché immobilier. En effet, les données historiques de la SCHL montrent que les habitations valant 800 000 \$ ou plus représentent actuellement 0,6 % de son portefeuille de prêts hypothécaires assurés.

En outre, la part de marché de la SCHL devrait se maintenir. Nous faisons l'hypothèse que les autres acteurs du marché réagiront immédiatement à la mesure proposée en ajustant leurs propres taux de prime d'assurance prêt hypothécaire.

La décomposition historique du nombre d'habitations dans les différentes catégories de rapport prêt-valeur est un bon prédicteur de la décomposition future. Il s'agit d'une hypothèse de travail nécessaire pour modéliser les taux que la SCHL facturera pour assurer les prêts hypothécaires futurs.

Le DPB part du principe que les règlements continueront de coûter autant à la société d'État et donc que les changements proposés n'auront pas d'incidence à cet égard, à condition qu'il n'y ait pas de réaction comportementale du garant fédéral.

Quant aux revenus de placements, leur modélisation s'appuie sur la performance passée de la SCHL, soit les rendements historiques de ses placements, l'hypothèse étant que ceux-ci sont de bons indicateurs des rendements futurs.

Enfin, le DPB suppose que les changements proposés entreront en vigueur le 1^{er} avril 2022.

3. Analyse financière

La baisse des primes d'assurance prêt hypothécaire perçues par la SCHL influera de deux façons sur les finances publiques. Elle fera diminuer les recettes tirées des frais et primes d'assurance, ainsi que les revenus de placements. Une fois combinés, ces éléments permettent d'évaluer le coût financier que représente pour le gouvernement la diminution du taux de la prime d'assurance prêt hypothécaire appliqué par la SCHL. Pour déterminer le coût de la mesure, le DPB a évalué ces éléments avant et après l'introduction du changement de politique.

3.1. Revenus des frais et primes d'assurance

La SCHL facture des frais et primes pour son assurance prêt hypothécaire. Le montant des frais dépend du prix de vente de l'habitation et du pourcentage de ce prix versé en mise de fonds. Le pourcentage du prêt hypothécaire restant après le versement de la mise de fonds correspond au « rapport prêt-valeur » (RPV) et détermine la prime que la SCHL perçoit pour assurer le prêt. Plus le RPV est élevé, plus la prime l'est aussi.

Pour calculer la diminution des frais et primes qui résultera du changement de politique, le DPB a conçu un prêt hypothécaire représentatif et ses primes connexes². Il a ensuite estimé le nombre d'habitations que la SCHL assurera chaque année. Il a obtenu la valeur totale des primes en multipliant la prime du prêt hypothécaire représentatif par le nombre d'habitations que la SCHL assurera. Ces primes ont ensuite été réalisées par la SCHL sur les années suivantes selon les tendances historiques du taux de réalisation³.

3.2. Revenus de placements

La SCHL génère aussi des revenus en investissant les frais et primes qu'elle perçoit. Pour évaluer les répercussions de la mesure, le DPB a supposé que le rendement des placements demeurerait inchangé, mais que baisse des frais et primes entraînée par le changement de politique influencerait sur le flux de nouveaux capitaux à investir.

4. Résultats

Le DPB estime que la baisse de 25 % des primes d'assurance prêt hypothécaire perçues par la SCHL coûtera 1 366 millions de dollars au gouvernement sur cinq ans. Il estime également que les ménages ayant besoin d'une assurance prêt hypothécaire économiseront en moyenne 5 341 \$ en 2022-2023, puis que l'économie ponctuelle passera à 5 863 \$ en 2026-2027.

Le tableau 4-1 montre les répercussions que la baisse des primes devrait avoir sur la situation financière de la SCHL et sur les finances publiques. L'augmentation des coûts d'une année sur l'autre découle de deux facteurs. Le premier est que la SCHL percevra chaque année des frais moins élevés en raison de la baisse des primes d'assurance prêt hypothécaire sur chaque transaction. Partant, la SCHL aura moins à investir et obtiendra donc des rendements inférieurs. Le deuxième facteur est que la SCHL ne comptabilise pas les primes d'assurance prêt hypothécaire en une fois, mais sur plusieurs années. Le temps passant, les prêts hypothécaires assurés après la baisse des primes induite par le changement de politique représenteront une plus grande part de son portefeuille de prêts hypothécaires, ce qui diminuera encore ses revenus jusqu'à ce que les nouveaux prêts hypothécaires représentent la totalité de son portefeuille.

Tableau 4-1 Incidence d'une réduction des primes d'assurance prêt hypothécaire sur les finances de la SCHL

Coût total (millions de dollars)	2022- 2023	2023- 2024	2024- 2025	2025- 2026	2026- 2027	Total
Revenus des frais et primes d'assurance	85	166	242	307	359	1 159
Revenus de placements	13	25	40	56	73	207
Total	98	191	282	363	432	1 366

Source : Calculs du DPB.

Notes : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre aux totaux indiqués. Les résultats sont en dollars courants (non indexés). Les montants positifs diminuent le solde budgétaire; les montants négatifs contribuent à l'équilibre budgétaire.

Le tableau 4-2 montre les économies moyennes que les ménages devraient réaliser après le changement de politique⁴. L'augmentation au fil du temps découle de la hausse prévue du prix des habitations, qui entraîne une augmentation du montant des prêts hypothécaires et des économies plus

élevées par rapport à l'ensemble actuel de primes d'assurance prêt hypothécaire.

Tableau 4-2 Réduction des primes d'assurance prêt hypothécaire moyenne par ménage concerné

Économies (\$)	2022- 2023	2023- 2024	2024- 2025	2025- 2026	2026- 2027
Économies moyennes par ménage	5 341	5 476	5 604	5 736	5 863

Source : Calculs du DPB.

Note : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre aux totaux indiqués Les résultats sont en dollars courants (non indexés).

4.1. Analyse de sensibilité

Le DPB a réalisé une analyse de sensibilité pour déterminer dans quelles conditions le changement de politique pourrait n'avoir aucune incidence sur les revenus. Par rapport à un modèle de référence, la SCHL devrait assurer 37,62 % plus d'habitations ou augmenter sa part de marché de 11,51 % par rapport à ses prévisions actuelles pour que le changement de politique n'ait aucune incidence sur ses revenus sur une période de cinq ans⁵. Le tableau 4-3 présente une ventilation des variations annuelles des profits de la SCHL en fonction de chacun de ces scénarios. Les économies des ménages résultant de ce changement de politique ne seraient touchées dans aucun des scénarios.

Tableau 4-3 Incidence d'une réduction des primes d'assurance prêt hypothécaire sur les finances de la SCHL

Coût total (millions de dollars)	2022- 2023	2023- 2024	2024- 2025	2025- 2026	2026- 2027	Total
Total après une augmentation de 37,62 % du nombre d'habitations assurées	0	-4	-4	3	6	0
Total après une augmentation de 11,51 % de la part de marché de la SCHL	-5	-11	-8	5	18	0

Source : Calculs du DPB.

Notes : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre aux totaux indiqués Les résultats sont en dollars courants (non indexés). Les montants positifs diminuent le solde budgétaire; les montants négatifs contribuent à l'équilibre budgétaire.

Selon le DPB, la SCHL ne sera pas en mesure d'augmenter de 37,62 % le nombre d'habitations qu'elle assure après le changement de politique, notamment parce que la demande d'assurance prêt hypothécaire est

inélastique par rapport au prix et que la hausse du montant maximum assurable ne devrait pas entraîner d'effet important. Comme il est souligné plus haut, les prêts hypothécaires d'une valeur supérieure à 800 000 \$ ne représentent que 0,6 % du portefeuille de prêts hypothécaires assurés de la SCHL. Tant la baisse du prix que l'augmentation du prix de vente maximum pouvant être assuré peuvent exercer des pressions à la hausse sur le nombre d'habitations que la SCHL assurera par rapport à la situation actuelle. Toutefois, cela ne devrait pas suffire pour parvenir à l'augmentation de 37,62 % nécessaire pour atteindre la neutralité sur le plan des revenus⁶.

Le DPB ne s'attend pas à ce que la SCHL puisse augmenter de 11,51 % sa part du marché de l'assurance prêt hypothécaire après l'entrée en vigueur du changement de politique. Dans le passé, lorsque la SCHL a modifié ses taux, les fournisseurs d'assurance prêt hypothécaire du secteur privé se sont adaptés rapidement, de sorte que les parts de marché n'ont pas beaucoup bougé.

Notes

1. Bureau du directeur parlementaire du budget, « Demande d'information – IR0610 », <https://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/information-requests--demandes-information?ir=IR0610>
2. Le prêt hypothécaire représentatif a été établi à l'aide d'estimations du prix de vente moyen d'une habitation et de la moyenne pondérée des mises de fonds et des RPV qui en résultent calculés à l'aide des données historiques fournies par la SCHL.
3. La SCHL utilise la méthode de la comptabilité d'exercice. Ainsi, elle ne comptabilise pas immédiatement la pleine valeur d'une transaction. Elle le fait plutôt sur sa durée de vie économique, c'est-à-dire la période pendant laquelle elle sera inscrite comme actif ou passif à son bilan. La transaction est donc comptabilisée sur la période d'amortissement de l'assurance prêt hypothécaire. Le taux auquel ces paiements sont comptabilisés a été estimé à l'aide de l'information fournie par la SCHL.
4. Il convient de noter que ces économies ne sont pas récurrentes, mais qu'elles représentent plutôt les économies moyennes ponctuelles pour les nouveaux prêts assurés au cours de cette année.
5. Dans sa réponse à la demande d'information du DPB, la SCHL a fourni une prévision de la part de marché qu'elle pense détenir dans les années à venir. Le DPB a examiné cette prévision, l'a jugée crédible et l'a utilisée dans l'analyse qu'il a ensuite réalisée.
6. Une augmentation de 37,62 % serait supérieure à la plus importante variation en pourcentage, positive ou négative, d'une année sur l'autre qu'a connue la SCHL, selon les données historiques auxquelles le DPB a eu accès.