

RAPPORT DE RECHERCHE DE L'IREC



Habitation durable et rénovation énergétique : agir sans s'endetter

Gilles L. Bourque

Gabriel Ste-Marie

Pierre Gouin

FÉVRIER 2014

Notices biographiques

Chercheur pour l'IRÉC, **Gilles L. Bourque** détient un doctorat en sociologie économique et une maîtrise en sciences économiques à l'UQAM. Il est l'auteur du livre *Le modèle québécois de développement : de l'émergence au renouvellement*, paru en 2000 aux Presses de l'Université du Québec qui a obtenu le premier Prix pour la meilleure thèse de doctorat de l'IRÉC. Il est coauteur, avec Benoît Lévesque, du livre *Le renouveau de la sociologie économique de langue française*, Paris, Desclée de Brouwer, 2000.

Chargé de projet à l'IRÉC, **Gabriel Ste-Marie** détient un baccalauréat et une maîtrise en économie avec mention spéciale à l'Université du Québec à Montréal. Il est professeur d'économie au Cégep de Joliette et chargé de cours à l'UQAM. Ses domaines de recherche sont l'énergie, l'électricité, l'éolien, les finances publiques et l'économie en général.

Chargé de projet à l'IRÉC, **Pierre Gouin** détient un diplôme d'études approfondies (D.E.A.) en économie de la production en 1980 à l'Université de Paris-X, une maîtrise en sciences économiques en 1979 et une maîtrise en mathématiques en 1970 à l'Université de Montréal. Son expérience professionnelle comprend notamment l'occupation du poste de directeur en optimisation et gestion externe à la Caisse de dépôt et placement et de directeur à la direction de la planification financière au ministère des Finances du gouvernement du Québec.

Ce rapport de recherche a été réalisé en partie avec le soutien financier de Bâtirente et de la Caisse d'économie solidaire Desjardins



© Institut de recherche en économie contemporaine

978-2-923203-33-1

Dépôt légal — Bibliothèque nationale du Québec, 2014

Dépôt légal — Bibliothèque nationale du Canada, 2014

IRÉC, 1030, rue Beaubien Est, bureau 103, Montréal, Québec H2S 1T4

Faits saillants

Ce document s'inscrit dans le cadre d'un programme de recherche de l'IRÉC sur le financement de la transition écologique de l'économie québécoise. En nous appuyant sur l'exemple d'un instrument d'épargne développé en France et dédié spécifiquement à la politique de l'habitation, nous avons formulé un ensemble de propositions pour amorcer au Québec une transition écologique dans ce secteur.

Le domaine de l'habitation, comme ceux du transport et de l'énergie, peut jouer un rôle névralgique pour une reconfiguration soutenable du modèle québécois de développement. Il se prête particulièrement bien à l'élaboration d'un cadre stratégique apte à répondre aux deux principaux défis qui se posent à lui : 1) trouver les voies susceptibles de faciliter à court terme le changement de base énergétique d'une consommation plus responsable et 2) fournir un modèle productif contribuant à améliorer ses bilans social et environnemental. Aujourd'hui, on compte un peu plus de 110 000 logements sociaux au Québec. C'est relativement peu en proportion du nombre total de ménages locataires (autour de 8,8 %). On comprend dès lors que la liste des ménages en attente d'un logement social grave, bon an mal an, autour de 40 000. Par ailleurs, le secteur de l'habitation (résidentiel, commercial et institutionnel) est responsable de 10,8 % des émissions de GES au Québec, se situant comme le troisième émetteur en importance.

Dans cette optique, il nous apparaît important que, pour la première fois, le gouvernement du Québec aille au-delà d'objectifs ad hoc sporadiques formulés par la Société d'habitation du Québec (SHQ) en formulant les grands principes que le Québec devrait suivre pour la réalisation d'une véritable politique de l'habitation durable. Parmi ces principes, nous trouvons les aspects suivants : 1) la réponse aux besoins; 2) la mixité des projets et 3) la diminution des impacts sur l'environnement.

Pour financer cette politique, nous proposons une innovation financière réaliste : une adaptation québécoise du compte d'épargne libre d'impôt (CÉLI). Les dépenses fiscales rattachées au CÉLI c'est-à-dire les revenus fiscaux non perçus par les gouvernements en raison de cette mesure fiscale sont d'ores et déjà importantes. Le gouvernement fédéral estime les dépenses fiscales de 2012 pour le CÉLI à 305 millions \$. En se limitant aux dépenses fiscales attribuables aux seuls actifs québécois, le manque à gagner pour 2012 serait d'environ 73,2 millions \$ pour le gouvernement canadien et de 61 millions \$ pour le gouvernement québécois.

Dépenses fiscales liées au CÉLI, Millions \$

	Estimation		Projection	
	2009	2010	2011	2012
Gouv. fédéral - Total Canada	65	165	155	305
Gouv. fédéral - Part imputée au Québec	15,4	39,6	37,2	73,2
Gouv. du Québec	15	37	49	61

Sources : Gouvernement du Québec, Dépenses fiscales - Édition 2012; ministère des Finances du Canada, Dépenses fiscales et évaluations 2012; calcul des auteurs.

Dans son budget de 2008, le ministère des Finances estimait que le CÉLI entraînerait pour le gouvernement fédéral seulement des dépenses fiscales annuelles de trois milliards \$ lorsque cet outil sera pleinement utilisé par la population canadienne, soit vers 2029. Le CÉLI pourrait donc représenter à ce moment des actifs totaux de 500 milliards \$ pour le Canada et 120 milliards \$ pour le Québec avec une dépense fiscale estimée à 600 millions \$ par année pour le gouvernement du Québec. Ces estimations et ces projections des dépenses fiscales ne prennent pas en compte certains effets indirects de l'introduction et de l'existence du CÉLI, de sorte que ces montants ne représentent pas les coûts réellement assumés par les gouvernements.

Afin de désamorcer cette « bombe à retardement fiscale », nous proposons que le gouvernement du Québec adapte sa participation au CÉLI canadien. En s'inspirant de l'expérience française, le CÉLI québécois (CÉLI HD) serait dédié à une politique nationale de l'habitation durable grâce à la gestion de deux tiers de ses actifs par la Caisse de dépôt et placement (CDP) et Investissement Québec (IQ). En outre, en imposant aux détenteurs de compte du CÉLI HD un maximum de 20 000 \$ à vie libre d'impôt plutôt que 5500 \$ par année comme c'est le cas actuellement, nous estimons qu'il pourrait atteindre un encours total de 34 milliards \$ lorsqu'il atteindrait sa maturité. C'est donc quatre fois moins important que l'estimation de l'encours du CÉLI actuel.

Grâce à une innovation financière simple et transparente, le CÉLI HD donnerait accès à une épargne populaire à bas coût pour le financement d'une ambitieuse politique nationale de logement. Pour illustrer le potentiel de cet outil financier collectif, nous présentons dans ce rapport deux programmes d'investissements qui permettraient au Québec de doubler sa proportion de logements sociaux (de 8,8 % à 18 %) sur un horizon de 20 ans et d'encourager la rénovation écoénergétique d'un million de logements. La réalisation de ces deux programmes permettrait à la fois de répondre à des besoins urgents en termes de logements abordables et d'améliorer l'efficacité énergétique du secteur de l'habitation.

Les retombées de ces deux programmes seraient importantes :

- construction de 120 000 logements sociaux;
- une économie d'énergie de plus de 16,5 milliards de GJ par année soit plus de 414,5 milliards de GJ sur 25 ans, se traduisant par des économies nettes de 14,6 milliards \$ en dépenses énergétiques de la part du million de ménages touchés;
- une création de près de 8 000 nouveaux emplois permanents;
- des retombées fiscales annuelles de 210 millions \$.

Table des matières

Introduction	1
CHAPITRE 1	
Le périmètre du rapport	3
1.1 Les enjeux d'une politique nationale de l'habitation durable	3
1.1.1 Répondre aux besoins	4
1.1.2 La mixité des projets de développement	5
1.1.3 La diminution des impacts sur l'environnement	6
1.2 Les deux axes prioritaires : logement social et efficacité énergétique	7
1.3 Les cibles de la transition	9
CHAPITRE 2	
Proposition pour le financement d'une politique de l'habitation : un CÉLI québécois	11
2.1 France : le succès des livrets A et DD pour la politique du logement	11
2.2 Canada : la bombe à retardement du CÉLI	13
2.3 Québec : la création d'un CÉLI HD	16
2.3.1 Un CÉLI à la québécoise	16
2.3.2 Un CÉLI dédié	17
CHAPITRE 3	
Programme AccèsLogis : objectif 120 000 logements sociaux	19
3.1 Renouveler le programme AccèsLogis	19
3.2 Notre scénario de financement	20
3.2.1 La contribution fédérale	21
3.2.1 La contribution des partenaires du logement social	22
3.2.2 La contribution de Québec	23
Encadré : Les choix méthodologiques	24
3.3 Conclusion	27

CHAPITRE 4	
Programme de rénovation écoénergétique : objectif d'un million de logements.	29
3.1 Le programme d'un million de logements rénovés.	30
Encadré : Impacts de la proposition, principaux résultats	32
3.2 Les éléments retenus pour calculer l'impact de la proposition	32
3.3 Les impacts de la proposition	34
3.4 Le coût du financement	36
CHAPITRE 5	
Les retombées économiques de la transition dans le secteur de l'habitation.	37
5.1 Les impacts du programme de 120 000 logements	37
5.2 Les impacts du programme de rénovation écoénergétique	38
Conclusion	41
Bibliographie	43

Introduction

Dans un contexte difficile, avec une économie mondiale encore fragilisée par la volatilité des marchés financiers et par les politiques exagérément austères, la nécessaire transition écologique de l'économie reste trop souvent dans le seul domaine du discours. Du côté du secteur public, où les besoins d'infrastructures, de couverture sociale et de formation de la main-d'œuvre augmentent tandis que les recettes fiscales stagnent ou diminuent, les États dépendent de plus en plus du recours à l'emprunt auprès du secteur privé. Le mur de la dette, accru par les risques de spéculation et les agences de notation, paralyse l'action publique. Du côté du secteur privé, les banques limitent leurs prêts aux entreprises et ces dernières, devant la stagnation de la demande, préfèrent faire une gestion « agressive » de leur liquidité croissante plutôt que d'investir dans du capital productif. De toute façon, les retours sur les investissements pour une économie faible en carbone sont trop longs ou trop faibles pour intéresser ces acteurs orientés vers le très court terme.

Dans un tel contexte, le marché ne peut constituer la solution aux enjeux de la transition. Les marchés financiers sont surtout efficaces pour les opérateurs de marchés eux-mêmes dans le court terme. Si les marchés financiers étaient efficaces pour la société, les thèmes du réchauffement climatique seraient devenus les facteurs majeurs de la valorisation des projets et des contrats. Or, même lorsqu'ils sont encadrés par les États, ces marchés ne parviennent pas à remplir leurs objectifs. Ainsi, le prix de la tonne de CO₂ du marché européen du carbone a atteint le plancher historique de 2,81 euros le 24 janvier 2013¹.

Proposer comme solution un retour à un « État providentiel » qui, sur la base d'une hausse des impôts des plus riches et des entreprises, gèrerait seul la planification de la transition n'est pas plus réaliste dans le contexte actuel. Une telle solution reviendrait ni plus ni moins à remettre nos propositions de transition aux calendes grecques. Par contre, la marge de manœuvre des États reste importante, tant soit peu que leurs dirigeants et les acteurs économiques aient la volonté d'innover et de s'inspirer des expériences novatrices ailleurs dans le monde.

Pour financer la transition, il faut d'abord commencer à changer le paradigme de la finance puisqu'une partie de la finance privée c'est-à-dire l'épargne de long terme pour la retraite dans les fonds de placement et les fonds de pension fait nécessairement partie des solutions. Soutenue par une fiscalité très généreuse, cette épargne représente un immense réservoir d'actifs dont la finalité est d'assurer la sécurité financière à la retraite des travailleurs et des travailleuses. Mais si l'on adopte une version plus « soutenable » de cette finalité, qui justifie leur fiscalité privilégiée, il serait alors plus important de s'assurer que ce réservoir d'actifs soit utilisé de manière à contribuer à leur assurer une sécurité économique, sociale et environnementale sur le long terme. Plus que toute autre composante de la finance, la gestion de ces actifs devrait tenir compte de leurs impacts extrafinanciers.

C'est dans cette optique que l'État peut agir. Sur la base d'une nouvelle régulation de la finance, en s'appuyant sur de nouvelles institutions et sur des incitatifs appropriés, il faudrait aller au-delà du volontarisme de la responsabilité sociale des entreprises financières de manière à assurer la cohérence entre l'offre et la demande d'investissement sur le long terme pour le bien commun,

1. [http://www.lemonde.fr/planete/article/2013/01/24/le-marche-europeen-du-carbone-s-enfonce-dans-la-crise_1822351_3244.html] (Consulté le 15 février 2013).

à intégrer les externalités positives et négatives dans la valorisation des projets et à ajouter une préférence pour l'épargne locale ou nationale.

Ce document est le premier d'une série de propositions préparées dans le cadre d'un programme de recherche de l'IRÉC sur le financement de la transition écologique de l'économie québécoise. Leur objectif est d'encourager un débat public sur la pertinence de proposer aux Québécois et aux Québécoises de souscrire à un grand projet de transition vers une économie durable en présentant des innovations financières pour cette transition, qu'il s'agisse de la réallocation de fonds existants ou de la création et du renforcement d'autres sources de financement. En nous appuyant sur un portrait des épargnes et des actifs financiers actuels (publics et privés) ainsi que sur les propositions de financement qui ont émergé ailleurs dans le monde (en particulier en France), il nous apparaît clairement que la transition écologique doit devenir une priorité et une occasion pour le Québec. Avec une intervention publique adaptée et ciblée, investir dans la transition peut être rentable, pour la société comme pour l'individu, qu'il soit investisseur institutionnel, investisseur particulier, intermédiaire financier, épargnant salarié ou chef d'entreprise.

Ce programme de recherche se limite à l'un des aspects de la transition écologique de l'économie, soit aux modalités de financement d'un plan d'investissement pour la transition. Elle n'a pas pour ambition d'évaluer tous les coûts de la transition globale de l'économie. Ceci nécessiterait la connaissance de la trajectoire choisie et par conséquent le détail précis des mesures à financer. Néanmoins, certains éléments de coûts sont connus et peuvent être chiffrés, par exemple l'électrification des transports, la rénovation écologique des bâtiments, le développement des énergies renouvelables. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi de limiter le périmètre du programme de recherche à trois grands secteurs : les transports, l'habitation et l'énergie. Pour chacun d'eux, nous allons formuler un ensemble de scénarios de financement de grands projets s'inscrivant dans une stratégie de transition. Pour établir ces scénarios, l'équipe de l'IRÉC affectée à chacun des secteurs va être épaulée par des intervenants externes qui seront appelés à bien définir les projets porteurs de chacun des secteurs et à évaluer leurs coûts.

Dans le présent rapport de recherche, nous allons présenter un ensemble de propositions concernant le financement d'une politique nationale de l'habitation durable. Pour bien appréhender ces propositions, le premier chapitre servira à préciser ou à délimiter le périmètre de ce rapport. Dans le deuxième chapitre, nous présentons la proposition principale : un outil financier innovateur qui sera au cœur de nos scénarios de financement. Pour illustrer le potentiel de cet outil financier, les deux chapitres suivants présenteront, successivement, nos propositions de deux grands programmes d'investissement financés par cet outil : d'une part, un programme portant sur un plan de développement du logement social au Québec et d'autre part, un programme de rénovation écoénergétique. Enfin, dans un dernier chapitre, nous allons brièvement présenter les retombées économiques attendues de ces deux programmes.

Le périmètre du rapport

La transition écologique de l'économie englobe un ensemble de facteurs qui recouvrent les dimensions économique, sociale et environnementale d'un développement durable. Ce qui implique que pour chacun des grands secteurs d'activités économiques qui ont été choisis pour ce programme de recherche de l'IRÉC, la transition prend une forme spécifique puisqu'elle doit tenir compte des enjeux spécifiques à chacun d'eux.

Le domaine de l'habitation, comme ceux du transport et de l'énergie, peut jouer un rôle névralgique pour une reconfiguration soutenable du modèle québécois de développement. Il se prête particulièrement bien à l'élaboration d'un cadre stratégique apte à répondre aux deux principaux défis qui se posent à lui dans le domaine de l'environnement : 1) trouver les voies susceptibles de faciliter à court terme le changement de base énergétique d'une consommation plus responsable et 2) fournir un modèle productif contribuant à améliorer son bilan carbone. L'élaboration d'une Politique nationale de l'habitation durable peut donc contribuer à réaliser la transition écologique de l'économie et le faire en visant de hauts standards aussi bien techniques que sociaux et économiques.

Dans ce chapitre, nous allons définir le périmètre de la transition écologique du secteur de l'habitation en délimitant avec précision les cibles qui seront choisies pour nos scénarios de financement.

1.1 Les enjeux d'une politique nationale de l'habitation durable

En tout premier lieu, il nous apparaît important que, pour la première fois, le gouvernement du Québec aille au-delà d'objectifs ad hoc sporadiques formulés par la Société d'habitation du Québec (SHQ) en formulant les grands principes que le Québec devrait suivre pour la réalisation d'une véritable politique de l'habitation. Dans ce contexte, nous partageons les grandes lignes des recommandations de la Commission populaire itinérante sur le droit au logement, lorsqu'elles appellent à l'adoption d'une politique nationale en matière de logement.

« Une politique intégrée du logement est nécessaire. Force est de constater que le dispositif actuel des programmes, des lois et des règlements existants ne fait pas le travail. Les politiques sont incompréhensibles pour les locataires les plus vulnérables et souvent imprévisibles pour les bâtisseurs et les gestionnaires publics, communautaires et privés. » (Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU), 2013)

Le domaine de l'habitation constitue, à bien des égards, un enjeu carrefour où se croisent des logiques de développement qui pointent des enjeux de société de grande importance. Accessibilité et abordabilité, aménagement et revitalisation urbaine, logement social et dynamiques communautaires, écologie urbaine et innovation, pression foncière et équité sociale, un ensemble d'enjeux délimitent le périmètre d'une politique nationale de l'habitation et de la ville. Devant conjuguer aussi bien les besoins métropolitains que les défis de la ruralité et proposer des programmes et des

mesures capables de répondre aux réalités des capitales régionales aussi bien qu'aux nécessités d'un cadre national, une telle politique peut fournir une occasion exceptionnelle de mobilisation collective. Conçue et orientée pour convoquer les forces vives à un grand projet national, elle peut être rassembleuse et créatrice de prospérité.

Ce n'est pas la place ici pour détailler cette politique, dans la mesure où le thème principal de notre recherche porte plutôt sur son financement. Néanmoins, aux fins des scénarios de financement que nous allons formuler plus loin, il nous semble absolument nécessaire de préciser certaines modalités qu'il serait nécessaire d'intégrer à cette politique. Parmi les principes que la politique du logement devrait respecter, nous identifions les aspects suivants :

- la réponse aux besoins;
- la mixité des projets;
- la diminution des impacts sur l'environnement.

1.1 Répondre aux besoins

La politique nationale en matière de logement doit mettre en place les modalités qui permettront de répondre adéquatement aux besoins de la population. L'accès à la propriété fait partie de ces besoins sans en être cependant le facteur principal. Récemment, on apprenait qu'avec un taux de 61,2 %, le Québec est la juridiction canadienne (provinces et territoires confondus) avec l'un plus faibles taux d'accession à la propriété (la moyenne canadienne étant de 69 %). En soi, ce taux de 61,2 % ne représente pas un problème. Pour plusieurs, en particulier pour les couples sans enfants et les personnes seules, le choix d'être locataire plutôt que propriétaire constitue une stratégie tout à fait rationnelle qui offre des avantages en matière d'amélioration des stratégies d'adaptation au marché du travail ou de changement de statut. Le fait que la France et l'Allemagne aient des taux d'accession à la propriété respectifs de 62 % et 53 %, alors que l'Espagne en a un de 83 %, ne fait pas des Espagnols des agents économiques plus rationnels que les Allemands!

Dans la plupart des régions du Québec, l'accès à la propriété ne constitue pas un enjeu majeur. C'est tout le contraire pour la grande région métropolitaine (mais aussi, quoique moindre, de celle de la Capitale-Nationale) qui est confrontée à de graves problèmes d'étalement urbain en raison du départ de nombreuses familles montréalaises vers la banlieue à cause des coûts élevés et du nombre insuffisant de logements adaptés à leurs besoins. Il y a donc là des besoins urgents à combler en matière d'accessibilité et d'abordabilité au logement.

Parmi les solutions à ces besoins, il y a celle du logement social et abordable. Comme nous le verrons plus loin de façon détaillée, la proportion de logements sociaux et communautaires pour l'ensemble des ménages locataires du Québec est autour de 8,8 %. C'est bien peu lorsque l'on se compare à d'autres pays, alors que la liste des ménages en attente d'un logement social (tous en besoins impérieux en matière de logement) gravis, bon an mal an, autour de 40 000. Ces ménages sont composés à hauteur de plus de 50 % de personnes seules - mais cette proportion grimpe à 75 % en dehors de Montréal -, proviennent à 60 % de Montréal et sont majoritairement des femmes - les deux tiers sont des femmes seules ou monoparentales.

La politique nationale de l'habitation doit clairement établir le cadre d'intervention qui permettra à la SHQ de répondre aux besoins de ces ménages sur un horizon de long terme. Les critères

de sélection des projets devraient tenir compte des conditions existantes dans chacune des municipalités de manière à intervenir stratégiquement pour répondre aux besoins les plus urgents et, graduellement, créer les conditions pour une accessibilité réelle aux droits de la population dans le domaine du logement. Parmi ces critères :

- la population desservie;
- les indicateurs socioéconomiques de cette population;
- le taux d'inoccupation;
- l'état du patrimoine bâti;
- la présence du logement social.

1.1.2 La mixité des projets de développement

À l'heure actuelle, trop peu s'est fait pour éviter que se créent des îlots immobiliers de privilégiés affichant une richesse ostensible, alors que nous assistons par ailleurs à l'extension d'îlots de logements insalubres où se concentrent les personnes et les familles en situation de fragilité et de pauvreté. Dans ce contexte, nous pensons qu'une politique nationale de l'habitation durable doit inscrire des initiatives de rénovation urbaine intégrée, avec des objectifs de densification des territoires, qui doivent permettre les adaptations aux contextes diversifiés tout en relevant d'un tronc commun de normes et de standards internationaux de l'habitation durable.

Par exemple, la politique nationale de l'habitation durable devrait permettre de rendre possible sur une plus grande échelle, et à l'avantage des communautés, des scénarios d'achat-rénovation pour le développement du logement social. À Montréal, nous trouvons de nombreux immeubles insalubres délaissés par leurs propriétaires-spéculeurs qui pourraient faire l'objet d'expropriation et de rénovation sur la base d'une collaboration avec les partenaires municipaux, de l'économie sociale et du privé.

D'ores et déjà, la stratégie montréalaise prévoit l'inclusion d'au moins 15 % de logements abordables dans tous les projets d'habitation de plus de 200 logements. Mais il semble très facile pour les promoteurs immobiliers de contourner la stratégie. La table de concertation Habiter Ville-Marie² (avec l'appui du CSSS Jeanne-Mance) propose que la ville augmente la proportion d'unités de logements sociaux et communautaires ciblée par sa stratégie d'inclusion, en faisant passer celle-ci de 15 % à 30 %. Au cours des dernières élections municipales, l'équipe Denis Coderre pour Montréal suggérait d'imposer aux développeurs immobiliers l'obligation d'inclure 30 % de logements sociaux dans toute construction d'édifices de 200 logements et plus (15 % en vente et 15 % en location). Projet Montréal proposait que tout projet de 20 unités et moins comporte un taux d'inclusion de 15 % en logement social et de 15 % en logement abordable et que les projets de 20 unités et plus comprennent un taux de 20 % respectivement.

2. HABITER VILLE-MARIE. *Le Plan de protection et de mise en valeur du Vieux-Montréal*, mémoire présenté dans le cadre de la consultation publique de l'OCPM sur le Plan de protection et de mise en valeur du Vieux-Montréal : Perspective 2017, février 2013. 31 p. [<http://ocpm.qc.ca/sites/import.ocpm.aegirvps.net/files/pdf/P66/8a20.pdf>]

Le programme AccèsLogis vise en partie à favoriser une mixité des projets de logement social avec le classement en fonction de trois grands volets. Le volet I vise la réalisation de logements permanents destinés à des ménages à revenu faible ou modeste : familles, personnes seules, personnes âgées ou handicapées autonomes. Le volet II vise la réalisation de logements permanents avec services pour personnes âgées en perte légère d'autonomie. Le volet III vise la réalisation de logements avec services destinés à des groupes cibles ayant des besoins particuliers de logement permanent ou temporaire (logement d'urgence de type dépannage ou refuge pour sans-abri, jeunes en difficulté, femmes victimes de violence, etc. ou logement de transition destiné aux personnes engagées dans une démarche de réinsertion sociale et d'autonomie en logement). Dans la mesure où la politique doit favoriser une mixité renforcée, on pourrait ajouter un volet IV pour la part des logements abordables destinés aux ménages à revenu moyen qui remplacerait le défunt programme Logement abordable Québec.

Le type d'aide accordée devrait être plus ou moins important selon le volet couvert et les revenus des ménages visés par les divers logements des projets. À un bout de l'échelle, la SHQ devrait accorder un maximum d'aide pour les logements offerts aux personnes démunies engagées dans une démarche de réinsertion sociale, tandis que les ménages à revenu moyen seraient plus faiblement subventionnés, bien qu'ils profiteraient à long terme de leur intégration dans des projets collectifs d'habitations qui sortent de la logique marchande. Entre ces deux extrêmes, il faudrait encourager la production d'une offre de logements sociaux de qualité pour les ménages modestes.

1.1.3 La diminution des impacts sur l'environnement

Une politique nationale de l'habitation durable doit être conçue pour s'harmoniser avec les objectifs définis dans les autres politiques (aménagement durable du territoire et urbanisme, industrielle, énergétique, mobilité durable) rendues publiques par le gouvernement du Québec. Dans ce contexte, une telle politique peut devenir un instrument majeur d'amélioration du bilan carbone de l'économie du Québec en intégrant des objectifs ambitieux d'efficacité énergétique et de transition vers les énergies propres. La politique doit mettre en place des mesures favorables au développement de quartiers verts. Les programmes de soutien financier à la rénovation devraient comporter un important volet de substitution vers les énergies renouvelables pour le parc immobilier utilisant encore des modes de chauffage consommant des énergies fossiles. Conçues pour converger avec les objectifs d'une politique nationale de l'énergie, un programme de substitution des appareils de chauffage permettrait non seulement d'améliorer le bilan carbone, mais également de stimuler le développement des filières industrielles alternatives tels la géothermie, le recours à la biomasse, à l'énergie solaire, etc. Les programmes devraient être conçus de manière différente pour les interventions sur le bâti existant et pour les nouveaux projets de développement tels les écoquartiers et autres initiatives qui offrent plus d'occasions d'innovation en matière de conciliation des objectifs aux choix d'aménagement.

Une politique nationale de l'habitation passe également par une révision des possibilités et des façons de faire en lien avec les transformations déjà apportées aux normes et standards du Code de construction. Une révision des protocoles d'appels d'offres pour les bâtiments de propriété publique ou de projets soutenus par des fonds publics (logement social et abordable, rénovation, rénovation urbaine) s'impose également afin de permettre d'accroître l'éventail des possibilités d'utiliser l'investissement public pour induire des effets structurants.

1.2 Les deux axes prioritaires : logement social et efficacité énergétique

Le logement fait partie des principaux facteurs d'appauvrissement et le secteur du bâtiment (résidentiel, commercial et institutionnel) est le troisième émetteur de gaz à effet de serre, après les secteurs du transport et de la fabrication (voir figure 1 à la page 8). Sur la base de ces deux constats, nous allons maintenant délimiter le périmètre de nos propositions sur le financement d'une politique nationale de l'habitation durable en identifiant les enjeux économiques, sociaux et environnementaux que recouvrent ces deux axes prioritaires.

Commençons par les enjeux socioéconomiques. Aujourd'hui, on compte plus de 111 786 logements sociaux et communautaires dans l'ensemble des régions du Québec. C'est relativement peu en proportion du nombre total des 1 267 940 ménages locataires, soit autour de 8,8 %³. On comprend dès lors que la liste des ménages en attente d'un logement social gravite, bon an mal an, autour de 40 000. Les ménages inscrits sur les listes d'attente sont tous en besoins impérieux en matière de logement⁴; ils proviennent à 60 % de Montréal, sont composés à hauteur de plus de 50 % de personnes seules - mais cette proportion grimpe à 75 % en dehors de Montréal - et sont majoritairement des femmes - les deux tiers sont des femmes seules ou monoparentales.

Pour comprendre les enjeux actuels du logement au Québec, il faut par ailleurs prendre conscience d'une tendance lourde qui aura dans les années à venir un impact majeur. En effet, l'année 2011 marque le début d'une transition démographique importante : les premiers baby-boomers y ont franchi le cap des 65 ans pendant que les plus jeunes d'entre eux l'atteindront en 2030 (Bourque, 2011). La situation du logement au Québec devrait donc connaître des changements importants au cours des prochaines années. D'abord, en raison du ralentissement de la croissance démographique globale, la pression sur le logement locatif devrait être moins forte que celle des 20 dernières années. Néanmoins, l'importance croissante des ménages âgés, dont ceux dirigés par les plus de 75 ans, deviendra préoccupante, en particulier pour les ménages d'une personne seule. En effet, si nous lions ce phénomène avec celui de l'érosion graduelle des revenus de retraite et la détérioration de l'accessibilité au logement, on peut prévoir que les 20 prochaines années seront marquées par une problématique du logement chez nos aînés.

Il faut aussi comprendre, comme cela a été largement démontré dans la littérature, que l'eménagement dans un logement social améliore non seulement la situation financière des ménages, mais aussi la probabilité d'impacts positifs sur la santé et le bien-être. Une étude récente de la Société d'habitation du Québec (2011) permet de mesurer les impacts de l'aide au logement social, communautaire et abordable au Québec. D'un point de vue économique, on estime qu'un dollar versé en subvention par la SHQ a contribué à injecter 2,3 dollars dans le secteur de la construction résidentielle ainsi que dans le secteur de la demande finale. D'un point de vue social, les résultats de l'étude indiquent que le logement social favorise la mise en œuvre de pratiques d'action communautaire qui soutiennent les ménages bénéficiaires de logement social, communautaire ou abordable. À titre d'exemple, dans le cadre du volet destiné aux clientèles ayant des besoins spécifiques, la réalisation d'unités d'habitation s'accompagne de services complémentaires qui aident les locataires à se maintenir en logement ou qui favorisent leur insertion sociale, tout autant que l'offre

3. Les données sont tirées du document *L'habitation en bref 2012* de la SHQ [<http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/publications/0000022177.pdf>] (Consulté le 27 mai 2013). À titre d'exemple, la France compte 4,5 millions de logements sociaux, ce qui représente à peu près 30 % du logement locatif. Or, la France se trouverait sous la moyenne européenne du logement social!

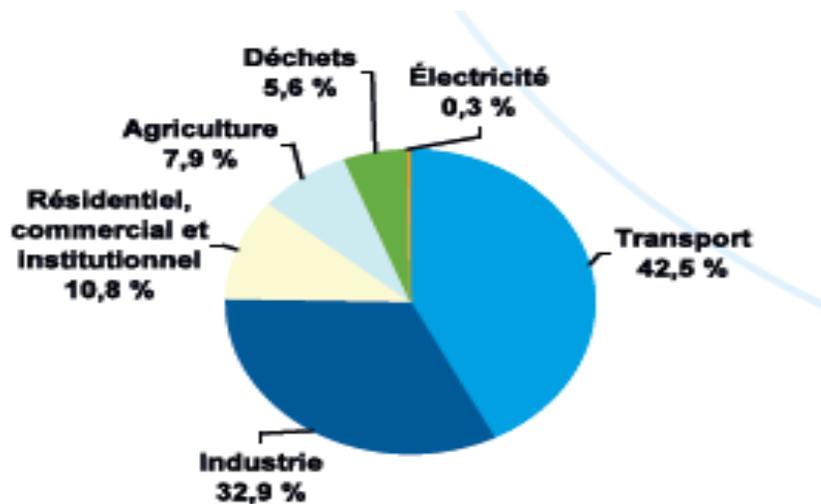
4. Par besoins impérieux, on entend les ménages qui ne rencontrent pas les critères d'un logement acceptable : abordable (dont le loyer représente moins de 30 % des revenus), de qualité et de taille convenable.

de soins ou de services de soutien permet le maintien en logement des personnes âgées en légère perte d'autonomie.

Outre le logement social destiné spécifiquement aux ménages les moins favorisés, l'aide au logement abordable, pour les ménages à revenu moyen, joue un rôle tout aussi important. C'est particulièrement le cas pour les familles nombreuses et pour les nouveaux immigrants en particulier sur l'Île de Montréal qui font face à des problèmes insurmontables pour se loger. Ensemble, les mesures d'aide au logement social, communautaire et abordable permettent, nous dit le rapport de la SHQ, de favoriser la revitalisation urbaine dans une perspective de mixité sociale et entraînent aussi des avantages certains pour la collectivité, notamment par des économies substantielles de coûts des services publics, des coûts qui peuvent être particulièrement élevés pour les clientèles qui ont des besoins particuliers.

Finalement, on ne peut parler de transition écologique du secteur de l'habitation sans aborder l'enjeu de l'efficacité énergétique. Selon les données de 2010, avec ses émissions de 9,0 millions de tonnes (Mt éq. CO₂), le secteur de l'habitation (résidentiel, commercial et institutionnel) est responsable de 10,8 % des émissions de GES au Québec, se situant ainsi comme le troisième émetteur en importance après le transport et l'industrie (voir figure 1). Ces émissions représentent une diminution de 17,3 % par rapport à 1990. Le sous-secteur résidentiel représentait 44,3 % des émissions du secteur en 2010. En 2010, les émissions de GES dans le sous-secteur résidentiel affichaient une baisse de 40,0 % par rapport à 1990.

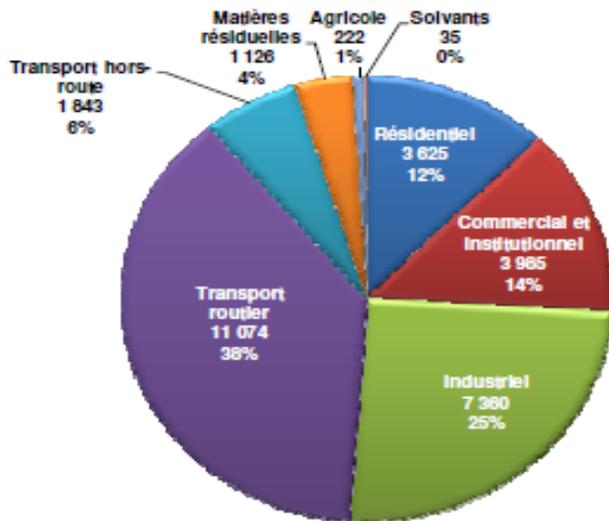
FIGURE 1
Répartition des émissions de GES au Québec en 2010, par secteur d'activités



Si on ne prend que la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), le bilan est significativement différent. Comme on peut le constater dans la figure 2, le secteur de l'habitation représentait en 2006 le deuxième plus important émetteur avec un total de 26 % des émissions de GES avec 12 % pour le seul sous-secteur résidentiel (voir figure 2 à la page suivante). À lui seul, ce dernier représentait pour la grande région métropolitaine une part plus importante des émissions de GES que celle de l'ensemble du secteur de l'habitation pour le Québec.

FIGURE 2

Répartition des émissions de GES à Montréal, en 2006, par secteur d'activité



Le bâti québécois comprend un peu plus de 3,1 millions de logements, dont 1,9 million de propriétaires-occupants et 1,2 million de locataires. En outre chaque année, on construit près de 50 000 nouveaux logements (des dépenses de près de 8 milliards \$) et on dépense 10 milliards \$ en rénovation et 3 milliards \$ en réparation et en entretien. Bonne nouvelle : depuis le 15 août 2012, le Code de construction impose de nouvelles exigences en matière d'efficacité énergétique - inspirées de la certification Novoclimat - pour les nouveaux bâtiments résidentiels. Bien qu'elle soit variable selon le type d'habitation, la performance énergétique d'une habitation qui respecte les nouvelles exigences réglementaires serait améliorée d'environ 25 %.

1.3 Les cibles de la transition

Comme l'affirmait le dirigeant d'une institution financière lors d'un groupe de discussion organisé par l'IRÉC dans le cadre de ce programme de recherche : « l'industrie de l'investissement réalise qu'il faut aller vers la durabilité, car les changements climatiques ou les inégalités sociales constituent des facteurs de risque ». Considérant que le logement fait partie des principaux facteurs d'appauvrissement et que le secteur de l'habitation résidentiel représente un important contributeur aux émissions de GES, le périmètre de notre étude doit couvrir les deux grands axes d'intervention qui permettaient d'assurer la durabilité des activités du secteur.

Le premier axe du périmètre est celui du logement social, communautaire et abordable. Dans cette étude, nous parlerons de logement social. Un développement soutenable de l'économie québécoise implique de s'attaquer à la pauvreté et aux inégalités, ce qui doit se traduire par un effort pour graduellement réduire les listes d'attente au logement social et pour répondre aux besoins de logement abordable des familles nombreuses, des aînés et des nouveaux arrivants. Pour nous, il est clair que, par exemple, pour éviter une détérioration rapide de la santé des aînés en situation de besoins impérieux de logement – acculant ces derniers vers des Centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) coûteux et surpeuplés –, il faut rendre disponible un nombre adéquat de logements sociaux offrant un bon milieu de vie. C'est là un investissement durable.

Dans cette optique, le Québec doit se donner un objectif ambitieux, mais réaliste, de construction de logements sociaux. Au cours des dernières années, la cible de 3 000 nouveaux logements sociaux par année semble avoir été un objectif que les gouvernements successifs du Québec n'ont pas voulu dépasser, alors que les mouvements sociaux concernés en particulier le FRAPRU exigeaient la construction de 50 000 nouveaux logements sociaux sur une période de cinq ans (donc 10 000 logements par année) pour répondre véritablement aux besoins des ménages. En ce qui nous concerne, après consultation avec des intervenants du secteur, nous avons choisi de formuler nos scénarios sur la base d'une cible à mi-chemin entre ces positions, soit celle de 6 000 nouveaux logements sociaux par année sur une période de 20 ans (2015-2035), pour un objectif de 120 000 logements sociaux. Nous pensons qu'un tel objectif devrait permettre de répondre aux besoins sur un horizon de long terme. En supposant un coût moyen de 160 000 \$ par logement⁵, on parle donc d'investissements annuels de 960 millions \$. Avec la réalisation de ces objectifs, le Québec doublerait son parc de logements sociaux et ferait passer la proportion à environ 18 % du parc de logements locatifs à l'horizon 2035⁶.

Le deuxième axe du périmètre couvert par notre étude sera celui de l'efficacité énergétique de l'habitation. Il y a ici une place importante pour la rénovation écoénergétique. Statistique Canada rappelle qu'au Québec en 2010, il y avait 1,2 million de logements au Québec construits en 1960 ou avant. C'est plus du tiers du parc résidentiel. De plus, toujours selon la même source, il y avait plus de 900 000 logements qui avaient besoin de réparations mineures ou majeures⁷. C'est plus du quart des résidences. De ce nombre, près de 300 000 ménages (9 %) estimaient que leur logement avait besoin de réparations majeures. Or, les intervenants de la rénovation écoénergétique rappellent qu'il est d'autant plus avantageux de procéder à une amélioration énergétique du bâtiment lorsqu'on a de toute façon à faire des rénovations pour d'autres fins. Dans le cadre de notre étude sur une politique nationale de l'habitation durable, nous proposons donc la rénovation écoénergétique d'un million de logements avec un programme de 50 000 logements rénovés par année sur vingt ans.

Concluons ce chapitre sur une dernière mise en contexte. Nous sommes tous conscients que ce type d'exercice comporte une certaine dose de « spéculation », dans le sens positif du terme. Toute réflexion intellectuelle portant sur des objets abstraits, à propos de prévisions, ou plutôt de conjectures faites sur l'avenir, contient un certain nombre de réserves dont les lecteurs doivent tenir compte. Nos propositions, en particulier l'envergure des programmes que nous avançons, même s'ils s'appuient sur un ensemble d'hypothèses bien documentées, comportent de nécessaires approximations qui peuvent s'éloigner de la réalité. Même si nos démonstrations mathématiques sont correctes, nous tenons à préciser qu'il faut les évaluer avec des réserves étant donné que dans la réalité la mise en œuvre de tels programmes est extrêmement plus complexe à réaliser que le laissent entendre nos « spéculations ».

5. Ce coût moyen nous apparaît réaliste dans la mesure où le coût moyen relativement bas d'un logement en région périphérique permet de compenser le coût élevé des grandes régions urbaines.

6. Nous faisons les hypothèses suivantes : 231 186 logements sociaux (111 186 [actuel] + 120 000 [projetés]) pour 1,3 million de logements locatifs (3,7 millions de logements, dont 35 % locatifs).

7. STATISTIQUE CANADA. *Enquête sur les dépenses des ménages en 2010*, 25 avril 2012 (Tableau 62F0041XDB).

Proposition pour le financement d'une politique de l'habitation : un CÉLI québécois

Dans ce chapitre, nous allons formuler la proposition principale de notre rapport sur le financement de la transition dans l'habitation, soit la création d'un outil d'épargne québécois dédié au financement de la politique de l'habitation durable. Pour bien comprendre les considérants de cette proposition, il faudra, dans un premier temps, présenter le succès des livrets A et DD dans la réalisation de la politique du logement en France ainsi que la bombe à retardement en termes de dépenses fiscales que représente le CÉLI au Canada. C'est ce que nous ferons dans les deux premières sections de ce chapitre avant de passer à notre proposition proprement dite dans la troisième et dernière section.

2.1 France : le succès des livrets A et DD pour la politique du logement

En France, le gouvernement soutient l'habitation avec différentes mesures. La principale est d'accorder des prêts de long terme à taux privilégié pour la construction ou la rénovation des logements et pour le soutien à la politique de la ville (le développement des grandes infrastructures urbaines). L'épargne dirigée vers ces prêts provient des particuliers qui ont la possibilité d'utiliser des comptes libres d'impôt. Cette exonération compense les taux d'intérêt plus faibles que reçoivent ces ménages pour leur épargne.

Le principal compte exonéré d'impôt est le livret A. À l'heure actuelle, le total du compte d'un individu, incluant les intérêts reçus, ne peut dépasser 22 950 €⁸. Concrètement, il s'agit d'un compte d'épargne ouvert dans un établissement bancaire. Le taux d'intérêt versé est déterminé par le gouvernement. Depuis 1986, il a varié entre 1,25 % et 4,5 % et est établi depuis le 1^{er} février 2013 à 1,75 %. Ces faibles taux d'intérêt sont compensés par le fait qu'ils sont sécuritaires et ne sont pas imposables.

Le livret DD (développement durable) fonctionne de la même façon. Ce compte d'épargne, dont les intérêts perçus sont aussi exonérés de prélèvements, est plafonné à 12 000 € par individu et affiche également un taux de 1,75 %.

Il existe d'autres types de livrets, comme le livret d'épargne populaire (LEP) plafonné à 7 700 € et réservé aux contribuables non imposables ou encore le plan épargne logement (PEL) et le compte épargne logement (CEL) soumis à l'impôt, mais bénéficiant d'avantages fiscaux moindres⁹.

L'ensemble de ces livrets constitue une part importante des placements financiers des ménages français. À la fin 2011, le livret A accaparait 214,7 milliards € alors que le livret DD représentait

8. Certaines associations ont aussi la possibilité de posséder un livret A. Leur plafond est de 76 500 €.

9. Pour plus de détails : [<http://www.capital.fr/finances-perso/actualites/livret-a-ldd-pel-les-nouveaux-taux-de-l-epargne-reglementee-808401>] (Consulté le 22 mars 2013).

69,4 milliards €¹⁰. C'est respectivement 6 % et 2 % des placements des ménages. Le PEL et le CEL représentaient 222,7 milliards €, soit 6 % des placements, et le LEP, 52,4 milliards €, soit 1,5 %.

Soixante-cinq pour cent de l'épargne provenant des livrets A et DD est centralisées à la Caisse des dépôts et consignations (CDC), l'équivalent de notre Caisse de dépôt et placement du Québec (CDP). Une importante partie de cette épargne est utilisée pour financer la construction de logements sociaux à des taux subventionnés. Le rapport annuel de l'Observatoire de l'épargne réglementée¹¹ nous apprend qu'au 31 décembre 2011, c'était la moitié des dépôts et autres passifs gérés par le fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignation qui était utilisé pour des prêts au logement social et à d'autres politiques de la ville. Le reste sert principalement à financer les PME et les installations institutionnelles comme les hôpitaux et universités, mais aussi la rénovation urbaine comme les infrastructures de transport¹².

La définition de logement social demeure très large et comprend beaucoup plus que les HLM et autres habitats déterminés. Il existe trois principaux types de prêts pour le logement social. Le prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I) est destiné aux ménages qui ont de faibles ressources et connaissent des difficultés d'intégration sociale. Le prêt locatif à usage social (PLUS) est destiné aux deux tiers de la population. Enfin, la prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS) sert à financer la réhabilitation du parc de logements locatifs. Ces aides peuvent être attribuées par l'État central, mais ce dernier peut aussi déléguer ce rôle à des départements ou encore à des établissements publics de coopération intercommunale (ÉPCI).

Plutôt que de miser sur une quantité de subventions directes au logement, l'État français préfère octroyer des prêts de long terme à faibles taux. Pour ce faire, il accorde une exemption fiscale sur les intérêts touchés par les détenteurs de ces comptes, ce qui réduit sa contribution à ce manque à gagner fiscal.

En 2011, le fonds d'épargne provenant des livrets A et DD a servi à financer l'acquisition ou la construction de près de 121 000 logements sociaux, dont près de 25 000 logements s'inscrivant dans l'habitat déterminé¹³.

Une petite partie de ce fonds d'épargne sert aussi à mieux isoler les logements. Il s'agit de l'enveloppe de l'écoprêt logement social réhabilitation, soit un « prêt destiné à la réhabilitation thermique des logements les plus consommateurs d'énergie ». L'enveloppe s'élevait à 1,2 milliard € pour 2011 et a servi à l'amélioration de 100 000 logements sociaux déjà existants. De nombreux acteurs sociaux demandent présentement d'accroître le plafond des livrets A et DD afin de mieux financer la transition écologique française, particulièrement au niveau de l'efficacité des logements.

10. BANQUE DE FRANCE. **Rapport annuel**, Observatoire de l'épargne réglementée, juin 2012, p.9 [http://www.banque-france.fr/fileadmin/user_upload/banque_de_france/Economie_et_Statistiques/Titres_Credits_Depots/oe-rapport-2011.pdf] p.43. (Consulté le 22 mars 2013). Il s'agit du rapport le plus récent disponible.

11. *Ibid.*, p.43.

12. La gestion de cette part des actifs (environ un tiers) vise, conformément au cadre de gestion du fonds d'épargne signé entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations en mars 2011, à assurer en permanence la liquidité de l'épargne centralisée et à gérer les risques du fonds tout en lui assurant un rendement régulier.

13 *Ibid.*, p. 40

2.2 Canada : la bombe à retardement du CÉLI

Le compte d'épargne libre d'impôt (CÉLI) est un instrument d'épargne enregistré créé par le gouvernement Harper en 2008. Il offre aux épargnants la possibilité de faire fructifier leurs placements à l'abri de l'impôt. Tout Canadien âgé de 18 ans et plus obtient chaque année depuis 2009 des droits de cotisation CÉLI de 5 000 \$. Le montant annuel de ces droits de cotisation est indexé au taux d'inflation et arrondi à 500 \$ près. Ainsi, les droits de cotisation CÉLI accordés annuellement sont passés à 5 500 \$ en 2013. Les droits de cotisation inutilisés sont automatiquement reportés aux années suivantes. Notons que durant la dernière campagne électorale fédérale, le parti conservateur a promis de faire passer à 10 000 \$ les droits de cotisation annuelle au CÉLI lorsque l'élimination du déficit fédéral sera atteinte.

Cette exonération prévaut tant pour l'impôt fédéral que l'impôt québécois, le gouvernement du Québec s'étant harmonisé à la mesure fédérale. Les sommes cotisées ne sont pas déductibles du revenu et toute somme retirée d'un CÉLI n'est pas imposable. Les retraits d'un CÉLI peuvent être utilisés par leur détenteur comme il leur convient et peuvent être faits au moment qui leur convient. Les véhicules de placement permis sont les mêmes que ceux d'un REER et comprennent les certificats de placement garanti, les fonds communs de placement, les obligations ainsi que les titres cotés en bourse. Un CÉLI peut être émis par différentes institutions : les banques, les compagnies d'assurance, les sociétés de fiducie et les caisses d'épargne et de crédit. Également, les revenus ainsi que les retraits d'un CÉLI n'ont aucune conséquence sur l'admissibilité aux crédits et prestations versés en fonction du revenu¹⁴ pas plus qu'ils n'influencent les montants reçus.

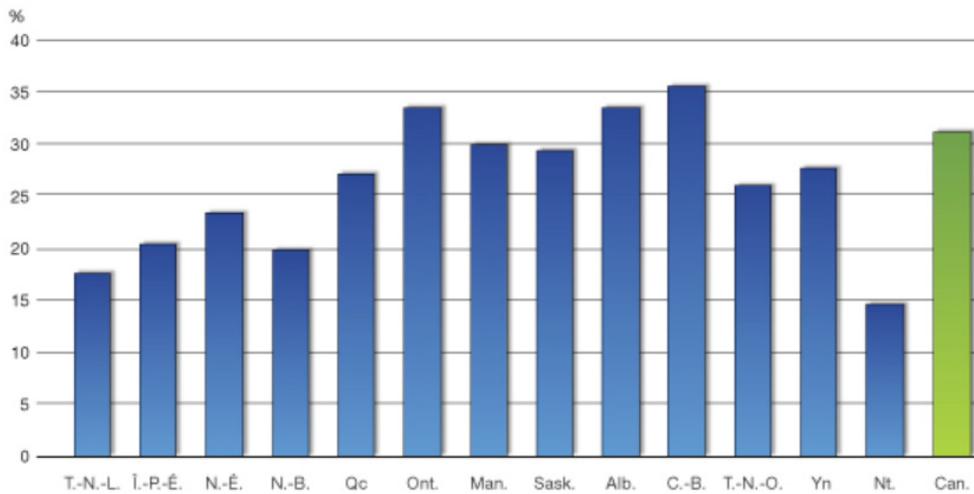
Depuis sa création, le taux de participation au CÉLI n'a cessé de progresser. Il était de 19 % en 2009, de 26 % en 2010 et de 31 % en 2011¹⁵. Pour cette dernière année, le taux de participation au Québec était d'environ 27 %, soit un taux inférieur à celui de l'Ontario, de la Colombie-Britannique ainsi qu'à la moyenne canadienne.

14. Notons parmi ces programmes la sécurité de la vieillesse (SV), le supplément de revenu garanti (SRG), l'assurance-emploi (AE), la prestation canadienne pour enfants (PFCE), la prestation fiscale pour le revenu de travail (PFRT), le crédit pour la taxe sur les produits et services/taxe de vente harmonisée (TPS/TVH) et le crédit d'impôt pour solidarité du Québec.

15. AGENCE DE REVENU CANADA. *Dépenses fiscales et évaluations 2012* [<http://www.fin.gc.ca/taxexp-depfisc/2012/taxexp-depfisc12-fra.pdf>].

FIGURE 1

Taux de participation des particuliers au CÉLI par province et territoire, 2011



Source : Ministère des Finances du Canada, Dépenses fiscales et évaluations 2012

Les cotisations annuelles des Canadiens dans les CÉLI ont également progressé depuis 2009 : elles sont passées de 19,1 milliards \$ pour la première année d'existence du compte à 30,7 milliards \$ en 2011. À titre comparatif, durant la même période, la moyenne des cotisations annuelles des Canadiens aux REER a été de 34 milliards \$¹⁶. En décembre 2012, soit quatre ans après la création du CÉLI, les Québécois détenaient un actif de 12,6 milliards \$ dans 1 374 721 CÉLI (soit un peu moins de 10 000 \$ par compte en moyenne), représentant 24 % de l'actif total des Canadiens en CÉLI (voir tableau 1).

TABLEAU 1

Importance du CÉLI au Québec et au Canada, décembre 2012

	Canada	Québec	% Québec dans Canada
Actif détenu en CÉLI (millions \$)	52 712	12 626	24,0 %
Nombre de CÉLI avec solde positif	7 857 482	1 374 721	17,5 %

Source : Investor Economics, Deposit and Fixed Income Advisory Service.

Au niveau canadien, les données agrégées sur l'actif détenu en CÉLI indiquent que près de la moitié de l'actif (47,9 %) était détenu dans des comptes d'épargne en décembre 2012, 32,5 % dans des dépôts à terme et 19,6 % dans des fonds communs de placement (voir tableau 2 à la page suivante). L'évolution de la répartition de l'actif entre décembre 2009 et 2012 montre une progression significative de la part de l'actif détenu en fonds communs de placement, principalement au détriment des comptes d'épargne. L'actif détenu en CÉLI a donc connu une certaine hausse de son exposition au risque.

16. *Ibid.*

TABLEAU 2

Répartition de l'actif détenu en CÉLI selon le produit financier au Canada, décembre 2009 et 2012

Produit financier	Actif (millions \$) décembre 2009	%	Actif (millions \$) décembre 2012	%
Comptes d'épargne	6 908	58,2 %	25 235	47,9 %
Dépôts à terme	4 004	33,7 %	17 128	32,5 %
Fonds communs	966	8,1 %	10 310	19,6 %
Autres	1	0,0 %	39	0,1 %
Total	11 878	100,0 %	52 712	100,0 %

Source : Investor Economics, Deposit and Fixed Income Advisory Service.

Les dépenses fiscales rattachées au CÉLI (les revenus fiscaux non perçus par les gouvernements en raison de cette mesure fiscale) sont d'ores et déjà importantes. Le gouvernement fédéral estime les dépenses fiscales de 2012 pour le CÉLI à 305 millions \$ (voir tableau 3). En se limitant aux dépenses fiscales attribuables aux seuls actifs québécois, le manque à gagner pour 2012 serait d'environ 73,2 millions \$ pour le gouvernement canadien et de 61 millions \$ pour le gouvernement québécois.

TABLEAU 3

Dépenses fiscales liées au CÉLI, Millions \$

	Estimation		Projection	
	2009	2010	2011	2012
Gouv. fédéral - Total Canada	65	165	155	305
Gouv. fédéral - Part imputée au Québec¹⁷	15,4	39,6	37,2	73,2
Gouv. du Québec	15	37	49	61

Sources : Gouvernement du Québec, Dépenses fiscales - Édition 2012; ministère des Finances du Canada, Dépenses fiscales et évaluations 2012; calcul des auteurs.

Il est à noter que dans son budget de 2008, le ministère des Finances estimait que le CÉLI entraînerait pour le gouvernement fédéral seulement des dépenses fiscales annuelles de trois milliards \$ lorsque cet outil sera pleinement utilisé par la population canadienne, soit vers 2029¹⁸. Le CÉLI pourrait donc représenter à ce moment des actifs totaux de 500 milliards \$ pour le Canada et 120 milliards \$ pour le Québec (une dépense fiscale estimée à 600 millions \$ par année pour le gouvernement du Québec). Ces estimations et projections des dépenses fiscales ne prennent pas en compte certains effets indirects de l'introduction et de l'existence du CÉLI, de sorte que ces montants ne représentent pas les coûts réellement assumés par le gouvernement¹⁹.

17. Part imputée de 24,0 % du total canadien sur la base de l'actif en CÉLI au Québec en décembre 2012. Voir tableau 1.

18. MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA. *Plan budgétaire*, 2008, page 85 [<http://www.budget.gc.ca/2008/pdf/plan-fra.pdf>].

19. Par exemple, les estimations ne tiennent pas compte des prestations supplémentaires reçues au titre du supplément de revenu garanti (SRG) qu'entraîne la non-imposition des revenus de placement d'un CÉLI.

En somme, le CÉLI représente un avantage fiscal qui s'avèrera à la longue un gouffre financier pour les finances publiques. Il constitue un avantage fiscal personnel pour les ménages qui ont des moyens élevés d'épargne²⁰ avec en contrepartie bien peu d'avantages pour l'intérêt général. Les ménages favorisés ont la possibilité d'utiliser leur CÉLI pour combler leur programme de dépenses (« d'économiser en prévision de leur voyage annuel dans le Sud », nous dit le Plan budgétaire de 2008) sans avoir besoin d'utiliser leurs droits de cotisation à un REER pour répondre à des besoins non liés à la retraite. Mais combien de ménages moins fortunés utiliseront le CÉLI plutôt que d'épargner pour la retraite?

2.3 Québec : la création d'un CÉLI HD

Dans le but d'assurer le financement de la transition du logement, nous proposons que le Québec crée, à l'exemple de la France, un outil d'épargne défiscalisé dédié exclusivement à cet enjeu d'intérêt général. Ce CÉLI HD (habitation durable) s'adresserait à tous les épargnants québécois.

2.3.1 Un CÉLI à la québécoise

Nous proposons que le gouvernement du Québec adapte sa participation au programme CÉLI canadien. Les défauts actuels de ce dernier sont nombreux : comme c'est trop souvent le cas pour les avantages fiscaux, il favorise exagérément les épargnants à revenu élevé, qui peuvent épargner; à terme, comme nous l'avons vu plus haut, il va représenter un gouffre financier pour les gouvernements; et cela est d'autant plus grave que, contrairement à certaines exemptions ou certains crédits, l'existence du CÉLI ne répond à aucun enjeu d'intérêt général. Autrement dit, il ne sert qu'à réduire l'assiette fiscale sans chercher à induire des comportements « désirables » ou à entraîner des retombées économiques pour le Québec.

Dans sa définition classique, l'impôt se veut un prélèvement obligatoire, sans contrepartie immédiate, visant à couvrir les charges publiques. De façon plus large, l'impôt remplit aussi une fonction de politique économique et sociale. Contrairement à la taxe de vente, l'impôt sur le revenu permet de tenir compte de la capacité contributive du contribuable, appréciée en matière de revenu du travail ou du capital, du statut familial, de chef de famille ayant des enfants ou des parents à charges, etc. Il permet, ainsi, l'application d'un taux progressif ou encore la mise en place d'incitatifs pour favoriser certains comportements jugés favorables par la société. Par exemple, les exemptions pour l'épargne-retraite représentent un incitatif pour que les contribuables adoptent des comportements « désirables » alors que le crédit d'impôt pour fonds de travailleurs favorise le développement économique, entre autres choses.

L'adaptation du Québec consisterait à remplacer les véhicules de placement permis actuellement (certificats de placement garanti, fonds communs de placement, obligations ainsi que titres cotés en bourse) par un véhicule unique, le compte CÉLI HD, et à imposer un plafond global plutôt qu'un plafond annuel de 5 500 \$. Nous pensons qu'un plafond à vie de 20 000 \$ serait adéquat²¹, c'est-à-dire qu'avec un tel plafond le CÉLI HD ne constituerait pas une exemption fiscale

20. Combiné à celle des régimes enregistrés existants, l'ajout du CÉLI permettra à plus de 90 % des Canadiens de détenir la totalité de leurs actifs financiers dans des mécanismes d'épargne défiscalisés.

21. Il s'agit d'un montant fixe pour toute la durée de notre proposition (20 ans), non ajusté à l'inflation.

réservée aux plus riches ni une dépense fiscale disproportionnée par rapport aux retombées positives attendues. Autrement, le CÉLI québécois aurait des caractéristiques semblables au CÉLI actuel, les sommes cotisées ne seraient pas déductibles du revenu et toute somme retirée d'un CÉLI ne serait pas imposable. Les retraits pourraient être utilisés par leur détenteur comme il leur convient et être faits au moment qui leur convient.

2.3.2 Un CÉLI dédié

Il y aurait néanmoins une autre différence majeure entre ces deux instruments d'épargne. Actuellement, un CÉLI peut être émis par différentes institutions - les banques, les compagnies d'assurance, les sociétés de fiducie et les caisses d'épargne et de crédit - et les sommes recueillies sont gérées par elles. Nous proposons une formule différente, qui s'apparente au livret A en France :

Les institutions financières admissibles à ouvrir des comptes du CÉLI HD se limiteraient aux institutions d'épargne et de crédit (banques et caisses).

L'épargne générée par le CÉLI HD serait divisée en trois parts égales :

- un tiers serait géré par l'institution où a été ouvert le compte;
- un autre tiers serait géré par la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDP);
- enfin un dernier tiers serait géré par Investissement Québec²² (IQ).

On verra en détail dans les deux prochains chapitres comment, concrètement, le CÉLI HD pourrait représenter un outil collectif majeur pour le financement de la transition dans le domaine du logement. Nous y préciserons les modalités de financement et les montages financiers sur la base des cibles que nous avons identifiées dans le chapitre précédent. Mais auparavant il est nécessaire de développer davantage notre idée sur le fonctionnement du CÉLI HD.

Le CÉLI HD se veut un outil d'épargne défiscalisée souple, liquide et garantie par l'État. Il a comme vocation à devenir le livret d'épargne de base pour tous les Québécois, majeur ou mineur. Une même personne ne peut être titulaire que d'un seul compte CÉLI HD. Un montant minimal de 10 \$ est imposé pour les opérations de retrait ou de dépôt en espèces. Le montant total des dépôts ne peut dépasser la limite de 20 000 \$ (en sus du montant cumulatif des revenus d'intérêt). La détermination du taux d'intérêt pour rémunérer l'épargne du CÉLI HD se fait une fois par semestre en tenant compte de l'inflation, de la croissance du PIB et du rendement des véhicules de placement équivalents selon une formule à déterminer (ex. : inflation + 0,25 point de %).

Les titulaires peuvent ouvrir leur compte du CÉLI HD dans n'importe quelle institution financière admissible. Celle-ci conserve un tiers des dépôts qu'elle détient et transfère les deux tiers restant à IQ. Les institutions financières s'engagent néanmoins à utiliser le tiers des dépôts dont elles assurent la gestion pour financer le logement ou la rénovation de logements. Sur les deux tiers détenus par IQ, un tiers est déposé à la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDP) afin de dégager un rendement régulier et bonifié des dépôts. Finalement, le tiers restant géré par IQ

22. Ou par la Banque de développement économique du Québec (BDÉQ) dans l'éventualité où cette dernière institution serait créée.

doit servir à financer la transition écologique du logement avec des taux d'intérêt privilégiés. En dernière analyse, le CÉLI HD doit s'autofinancer.

En raison du plafond à vie de 20 000 \$ imposé aux détenteurs de compte, et du fait qu'il représente un abri fiscal beaucoup moins intéressant pour les ménages à haut revenu, il y a tout lieu de penser que le CÉLI HD ne devrait pas représenter une dépense fiscale du même ordre que ce qui est attendu pour le CÉLI actuel (voir les estimations plus haut). Si le CÉLI HD avait la même diffusion au Québec que celle du livret A en France²³, il pourrait atteindre un encours total de 34 milliards \$ lorsqu'il atteindrait sa maturité. C'est donc quatre fois moins important que l'estimation de l'encours du CÉLI actuel.

Mais si l'on considère le potentiel de retombées économiques, sociales et environnementales de ce nouvel outil d'épargne²⁴, le CÉLI HD constitue, pour le Québec, une innovation financière majeure. Il représente une épargne à faible coût dédiée à la transition écologique du logement qui permet de relancer le débat sur les modalités de financement des programmes. Comme nous allons le voir pour le cas du programme de logements sociaux, ce modèle de financement allie des contributions bien connues – AccèsLogis – avec le recours au levier de l'endettement sur un circuit financier précis mobilisant « l'épargne populaire ».

Pour illustrer l'innovation financière que constitue le CÉLI HD, nous allons présenter dans les deux prochains chapitres les scénarios de deux programmes d'investissements majeurs pour une politique de l'habitation durable : 120 000 logements sociaux et un million de rénovations écoénergétiques. Ces deux programmes répondent aux deux cibles identifiées dans le premier chapitre.

23. Un peu plus de 94 % des Français ont un livret A, dans lequel ils détiennent en moyenne 3 352 euros. En extrapolant pour le Québec, on obtiendrait 7,5 millions de livrets HD avec une moyenne de 4 490 \$ par livret.

24. La notion « d'outil d'épargne » est beaucoup plus juste dans ce cadre que celle de « véhicule de placement ».

Programme AccèsLogis : objectif 120 000 logements sociaux

Nous présentons dans ce chapitre le scénario de financement du premier axe prioritaire d'une politique de l'habitation durable. Comme nous le disions précédemment, un développement soutenable de l'économie québécoise implique de s'attaquer à la pauvreté et aux inégalités qui continuent à frapper une partie significative de la population. Dans le secteur de l'habitation, cela doit se traduire par un effort pour graduellement réduire les listes d'attente au logement social et pour répondre aux besoins de logement abordable des familles nombreuses, des aînés et des nouveaux arrivants. Pour nous, il est clair par exemple qu'afin d'éviter une détérioration rapide de la santé des aînés en situation de besoins impérieux de logement, il faut rendre disponible un nombre adéquat de logements sociaux offrant un bon milieu de vie. C'est là un investissement durable.

Dans cette optique, nous formulerons un scénario de financement d'un objectif ambitieux, mais réaliste, de construction de logements sociaux. Au cours des dernières années, la cible de 3 000 nouveaux logements sociaux par année semble avoir été un objectif que les gouvernements successifs du Québec n'ont pas voulu dépasser, alors que les mouvements sociaux concernés (en particulier le FRAPRU) exigeaient la construction de 50 000 nouveaux logements sociaux sur une période de cinq ans (donc 10 000 par année) pour répondre véritablement aux besoins des ménages. En ce qui nous concerne, nous avons choisi de formuler notre scénario sur la base d'une cible à mi-chemin entre ces positions, soit celle de 6 000 nouveaux logements sociaux par année sur une période de 20 ans, donc d'un objectif global de 120 000 logements sociaux. Nous pensons qu'un tel objectif, qui reviendrait à doubler le nombre de logements sociaux au Québec, devrait permettre de répondre aux besoins sur un horizon de long terme.

Néanmoins, avec un coût moyen de 160 000 \$ par logement, on parle d'investissements annuels de 960 millions \$. Dans un contexte où les gouvernements du monde développé sont obsédés par la rigueur budgétaire, de tels objectifs ne sont-ils pas totalement illusoires? C'est justement le défi que nous nous sommes donné : augmenter le nombre de logements sociaux sans alourdir exagérément le poids de cet effort sur le budget de l'État.

3.1 Renouveler le programme AccèsLogis

Le financement de ces investissements ne peut pas reposer sur le seul gouvernement du Québec. Il devrait en assumer qu'une partie seulement grâce à la poursuite de la formule du programme AccèsLogis. Dans cette optique, nous proposons que le programme AccèsLogis soit renouvelé, bonifié et planifié sur des périodes de cinq ans, comme il avait été conçu au départ. Nous continuons à penser que la formule du programme AccèsLogis Québec qui donne aux municipalités et organisations collectives la capacité de développer des projets de logements sociaux à taille humaine, contrôlés par les usagers ou la communauté, est très bien adaptée pour encadrer la réalisation de ces nouveaux objectifs. Mais ces organisations collectives ont besoin d'inscrire le développement de leurs activités dans des perspectives pluriannuelles.

Mis sur pied par le gouvernement du Québec en 1997 pour relancer le logement social et communautaire au Québec à la suite du retrait de l'aide fédérale, le programme AccèsLogis illustre bien les caractéristiques du modèle québécois que nous voulons conserver. Rappelons également que, grâce à la mobilisation des mouvements associatifs, notamment les groupes de ressources techniques (GRT), dans le secteur du logement, et à l'appui politique de la population en général, les diverses Opérations logements d'AccèsLogis ont eu des résultats tangibles : au cours des dix dernières années, la part du Québec a représenté plus de 50 % de l'ensemble de la construction de logements locatifs au Canada et pratiquement 100 % de la construction de logements coopératifs.

À l'heure actuelle, le programme AccèsLogis favorise le financement du logement social sur la base du regroupement de ressources publiques (subventions gouvernementales, 50 %), du milieu (les municipalités, les gestionnaires de projet d'OSBL et de coopératives ou autres intervenants locaux, 15 %) et des usagers (les emprunts hypothécaires qu'ils assument auprès des institutions financières, 35 %). Selon cette formule, le financement de 6 000 logements sociaux par année (960 millions \$) signifierait des ressources publiques de 480 millions \$ (50 %), une participation des partenaires du milieu de 144 millions \$ (15 %) et une part des usagers qui s'élèverait à 336 millions \$ (35 %). Dans les faits, cependant, la part assumée par le milieu et les usagers est significativement plus grande dans la mesure où l'aide financière de la SHQ ne couvre qu'une partie des coûts : en limitant sa part de financement à 50 % des « coûts maximums admissibles », systématiquement plus bas que les coûts de réalisation, les partenaires du milieu et les usagers assument les coûts supplémentaires. Dans le scénario qui suit, nous tentons de résoudre ce problème en présumant que le coût maximal admissible de la SHQ est égal au coût moyen par logement utilisé pour nos simulations, indexé à l'indice du coût du logement.

Selon le Vérificateur général du Québec, les dépenses publiques dans le domaine du logement social au Québec se seraient élevées à 815,5 millions \$ pour l'année 2007-2008²⁵. La part du gouvernement du Québec aurait été de 480 millions \$ alors que celle du fédéral se montait à 333,8 millions \$. Il s'agit donc d'une contribution de 60 % du gouvernement du Québec contre 40 % du fédéral. En conservant le même ratio de contribution de la part des deux niveaux de gouvernement, on peut estimer que si l'on gardait le même modèle de financement, la contribution du Québec à la cible de 6 000 logements sociaux par année se chiffrerait à 288 millions \$ contre 192 millions \$ pour le gouvernement fédéral. Cependant, et c'est là que nous apportons une solution originale pour financer le logement social au Québec, la création du compte CÉLI HD que nous avons proposée dans le chapitre précédent donne au gouvernement du Québec un nouvel outil et de nouvelles options pour un programme ambitieux de logement social, ce qui nous permet de proposer un nouveau scénario de financement.

3.2 Notre scénario de financement

Comme nous l'indiquions en introduction, le programme AccèsLogis favorise le financement du logement social sur la base du regroupement de ressources publiques (subventions gouvernementales), des communautés (en premier lieu des municipalités, mais aussi des gestionnaires de projet d'OSBL et de coopératives ou autres intervenants locaux) et des usagers (les emprunts hypothécaires qu'ils assument auprès des institutions financières). Les aides de l'État aux projets

25. VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC. *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009*, tome 2, chapitre 5 [http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2008-2009-T2/fr_Rapport2008-2009-TII-Chap05.pdf].

de logements sociaux peuvent comprendre des subventions budgétaires ou des aides fiscales, des « aides à la pierre » ou des aides aux personnes, etc. Les aides aux personnes (supplément au loyer) représentent une part relativement stable de la contribution de l'État (moins de 10 %) alors que les aides à la pierre (subventions de la SHQ à l'offre de logements) sont les plus importantes (75 à 90 %) ²⁶. Ces subventions prennent généralement la forme d'un prêt qui se transforme en subvention à hauteur de 50 % d'un projet dans la mesure où les gestionnaires de projet (Office municipal d'habitation (OMH), coop ou organisme à but non lucratif (OBNL) répondent aux conditions stipulées dans les conventions d'exploitation.

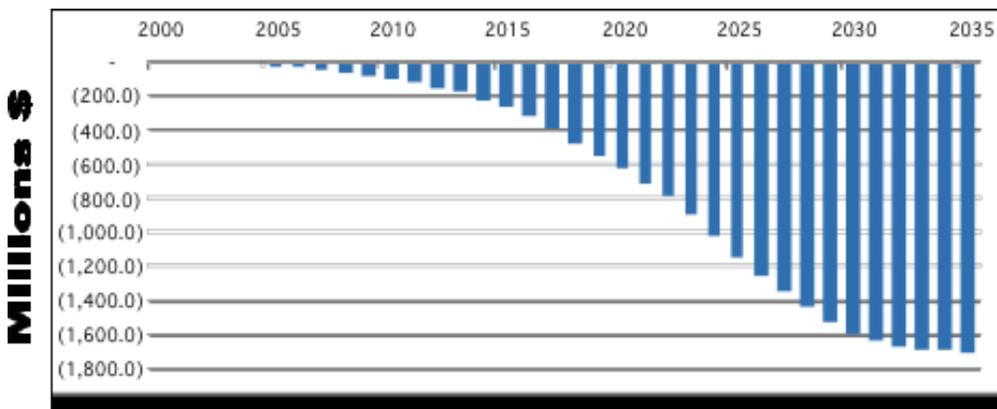
Dans le scénario que nous allons maintenant présenter, nous allons successivement aborder les contributions des différents partenaires pour le renouvellement du programme AccèsLogis dans le cadre du programme de 120 000 logements sociaux sur 20 ans (2015-2034).

3.2.1 La contribution fédérale

L'introduction de programmes fédéraux en matière de logement social commence dans les années 1960 et s'achève brusquement dans le milieu des années 1990. Le dernier budget du gouvernement Mulroney en avril 1993 décide de mettre fin aux programmes de subventions aux gestionnaires de logement social, mais ce sera le gouvernement de Jean Chrétien qui, à partir de janvier 1994, aura l'odieux de mettre en œuvre ces compressions.

Néanmoins, en vertu des 2 750 conventions d'exploitation qu'elle a signées, entre 1967 à 1993, pour construire 73 000 logements de type HLM publics un peu partout au Québec, la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) participe à hauteur de 65 % de leur frais d'exploitation, le reste étant assumé par la SHQ et certains offices municipaux d'habitation qui en assurent la gestion. Financièrement, le retrait total du financement fédéral du domaine du logement dans la foulée de la fin de ces conventions pourrait signifier une perte de 32 milliards \$ pour l'ensemble du Canada, dont 6,7 milliards \$ pour le Québec. Ce calcul est basé sur la disparition graduelle du 1,7 milliard \$ accordé annuellement en subventions au logement social au cours des 30 prochaines années au fur et à mesure de la fin des conventions.

FIGURE 2
Les coûts croissants du retrait du fédéral



Tiré du site du FRAPRU [http://defendonsnoslogements.ca/?page_id=45]

26. LABERGE, Mathieu et Claude MONTMARQUETTE. *L'aide au logement au Québec*, CIRANO, juin 2010, page 39.

Pour le Québec, on parle d'un montant de 394 millions \$ par année selon l'estimation du FRAPRU. À titre d'exemple, le Vérificateur général du Québec évaluait à 252 millions \$ la contribution de la SCHL au budget de fonctionnement du programme des HLM publics et privés au Québec pour l'année 2007-2008. En effet, par l'intermédiaire de différentes ententes Canada-Québec, depuis 1994 le gouvernement fédéral verse en moyenne une part de 55 % du déficit d'exploitation de la gestion des HLM par la SHQ, à titre de signataire des conventions existantes.

Dans cette optique, nous proposons le rapatriement au Québec de la mission du logement social - que le gouvernement fédéral refuse maintenant d'assumer - au moyen d'un transfert de points d'impôt représentant un montant de 400 millions \$ par année ou d'une contribution incluse au Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS), somme qui serait indexée à l'indice du coût du logement. Ce montant forfaitaire comprendrait une contribution à la gestion et la consolidation du bâti existant (les conventions d'exploitation), qui diminuerait graduellement au cours des années, en raison de la fin des conventions, au profit d'une contribution croissante au développement du logement social. Dans le cadre du présent scénario de financement de 6 000 logements annuels, nous proposons qu'un montant de 192 millions²⁷ \$ soit pris de ce montant forfaitaire en 2015 et qu'il soit indexé par la suite (3,34 % pour tenir compte de l'inflation annuelle du prix de construction).

3.2.1 La contribution des partenaires du logement social

Le programme AccèsLogis exige actuellement des partenaires du milieu (dont principalement les municipalités, mais aussi les gestionnaires de projet d'OSBL, de coopératives ou autres intervenants locaux) une contribution minimale de 15 % du coût admissible des projets financés. Étant donné que notre proposition revient à doubler le nombre de construction de logements sociaux au Québec, nous proposons une diminution de leur contribution minimale à 7,5 % de manière à leur permettre de continuer à jouer un rôle significatif dans le renouvellement du programme AccèsLogis.

Il faut être conscient que le partenaire majeur de la politique québécoise du logement est l'acteur municipal. Que ce soit par le biais des offices municipaux d'habitation ou des collaborations (financières ou autres) avec les gestionnaires de projets d'habitations coopératives ou d'OBNL, les municipalités représentent un joueur clé dans ce domaine. La Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) est à cet effet exemplaire. Depuis sa création en 2001, les 82 municipalités membres de la CMM participent, selon leur potentiel fiscal respectif, au financement de la contribution municipale versée dans le cadre des programmes de la SHQ, tant auprès de ses 47 OMH que des projets gérés par des coopératives d'habitation ou des organismes à but non lucratif, que ces municipalités aient ou non de telles unités de logement sur leur territoire. Selon les années, la CMM consacre entre 40 % et 50 % de son budget au logement social et abordable. Donc, pour que notre proposition soit viable, étant donné les contraintes financières que soutiennent les municipalités du Québec, la diminution de leur contribution minimale à 7,5 % apparaît comme une condition sine qua non.

Les autres partenaires du logement social se donnent aussi les moyens d'agir. Lors de la mise en place du programme AccèsLogis en 1997, les acteurs et les parties prenantes ont innové afin de mettre en place les mécanismes nécessaires à un développement endogène du milieu de l'habitation

27. Voir nos calculs à la page 20 au point 3.2 Notre scénario de financement.

communautaire. Dans cette optique, la procédure suivante avait été établie : lors du refinancement de leur prêt hypothécaire à la 11^e année, les OSBL et les coopératives renégociaient un allongement du terme restant (passant de 15 à 25 ans), permettant ainsi de « réemprunter » le capital payé sur l'emprunt hypothécaire initial. Avec ces sommes, estimées à quelques 8 à 10 000 \$ par logement, ils capitalisaient le Fonds québécois d'habitation communautaire (FQHC). Aujourd'hui, la méthode de contribution a changé : alors qu'auparavant les promoteurs la versaient lors du renouvellement hypothécaire de l'an 11, ce montant est maintenant intégré dans les coûts de réalisation et versé à l'An 0. Cela résulte du fait que l'hypothèque initiale est passée de 25 à 35 ans²⁸. Quoi qu'il en soit, par cette simple mesure sans impact sur les loyers des usagers, on se trouve à collectiviser l'équité générée par chacun des projets. En supposant une programmation annuelle de 6 000 logements, un potentiel de quelque 40 millions \$ annuellement pourraient ainsi être mis en commun.

Une autre initiative, portée par des acteurs de l'économie sociale et de l'habitation communautaire, se concentre sur les véhicules de financement. En considérant que les OSBL et les coopératives œuvrant en habitation communautaire le font dans une optique de pérennité, sans volonté de revente des biens immobiliers, il devient dès lors pertinent de se questionner sur le véhicule financier optimal pour soutenir ces projets. Selon ces promoteurs, il serait avantageux que les OSBL et les coopératives se financent aussi à l'aide de capital patient dont le remboursement du capital et des intérêts seraient reportés dans le temps (15 ans voire 30 ans). Sans compter qu'en participant à la mise en place et à la gouvernance d'un nouveau fonds de financement en capital patient, les acteurs et les parties prenantes de l'habitation communautaire élargiraient ainsi leur champ d'action tout en participant au développement endogène du milieu. Les promoteurs discutent présentement de ce projet de fonds de capital patient avec les deux fonds de travailleurs dont le gouvernement Harper veut couper les crédits d'impôt.

3.2.2. La contribution du Québec

C'est sur le plan de la contribution du gouvernement du Québec que nous trouvons la principale innovation de notre scénario. Elle réside dans la création du compte CÉLI HD au service de la politique de l'habitation durable. Ce nouvel outil public permettrait de canaliser une épargne à bas coût vers du financement hypothécaire de long terme. L'aide publique au développement du logement social prendrait alors deux principales formes : d'une part, par des prêts hypothécaires d'Investissement Québec à la SHQ à des taux d'intérêt privilégiés; d'autre part, comme c'est déjà le cas à l'heure actuelle, par la transformation de ces prêts en subventions de la SHQ lorsque les projets soumis par les partenaires du milieu respectent les conventions d'exploitation.

Ces taux privilégiés et ces subventions seraient calculés, pour chaque projet, en fonction de la part des logements admissibles aux différents volets du programme AccèsLogis, selon le tableau 4 à la page suivante. Comme nous le disions dans le chapitre 2, la rémunération des comptes du CÉLI HD serait déterminée en fonction des taux d'intérêt sur le marché monétaire et de l'IPC. La formule retenue pour établir le taux du CÉLI HD de notre simulation est définie dans l'encadré **Les choix méthodologiques** à la page 24. Investissement Québec, qui gèrerait un tiers des actifs générés par le CÉLI HD aux fins de la politique de l'habitation durable, prêterait à la SHQ à un

28. Pour certains intervenants, cette nouvelle façon de financer le FQHC dénature la volonté originale qui voulait que les projets « redonnent au suivant » sur la base de leur capacité de se refinancer. À même leurs opérations, ces projets finançaient la réalisation de nouveaux projets. En intégrant ce versement dans les coûts de réalisation, on canalise une partie de l'argent des projets actuels pour réaliser les projets. On ne vient donc plus ajouter de l'argent neuf dans le système.

taux bonifié de 0,5 point de % pour défrayer les coûts de fonctionnement du programme. La part assumée par la SHQ dans le financement des projets varierait entre 50 % et 100 %, en fonction de la contribution sociale des projets de logement. Aux fins de nos simulations, nous avons choisi le scénario du volet 1 (une moyenne de 55 % attribuée à la SHQ, de 7,5 % aux partenaires du milieu et de 37,5 % aux usagers).

TABLEAU 4
Taux privilégiés et subventions

AccèsLogis	Taux du CÉLI HD (simulé ²⁹)	Taux du prêt IQ pour AccèsLogis	Part SHQ	Part des partenaires	Part des usagers
Volet 1	IPC +0,25 %	Taux CÉLI HD + 0,5 %	55 %	7,5 %	37,5 %
Volet 2	IPC +0,25 %	Taux CÉLI HD + 0,5 %	52,5 %	7,5 %	40 %
Volet 3	IPC +0,25 %	Taux CÉLI HD + 0,5 %	100 %	---	---
Volet 4	IPC +0,25 %	Taux CÉLI HD + 0,5 %	50 %	7,5 %	42,5 %

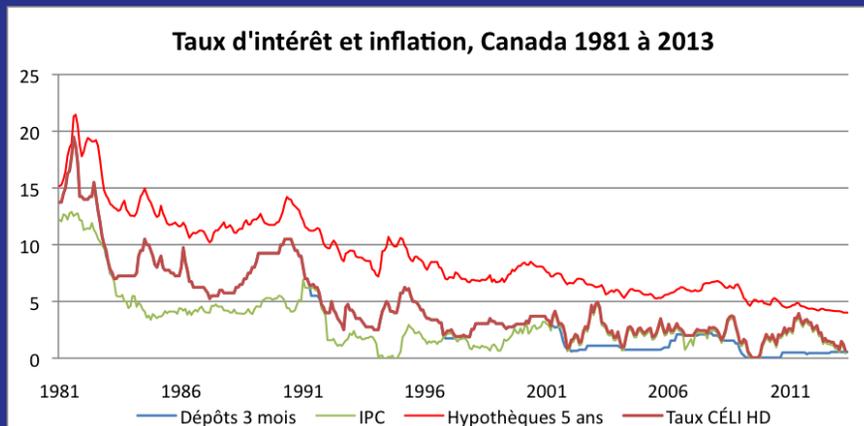
Enfin, pour diminuer les coûts supportés annuellement par la SHQ, les prêts accordés par IQ pour financer le logement social seraient par ailleurs amortis sur une période de 30 ans. Selon la méthode actuelle, la SHQ fait des emprunts sur des amortissements de seulement 15 ans.

Les choix méthodologiques

Le livret A connaît un grand succès en France et nous voulons offrir au Québec un produit d'épargne qui possède des avantages semblables soit un abri fiscal avec un taux de rendement compétitif et défini selon des règles claires, en plus d'une protection du capital. L'objectif d'être compétitif avec les autres produits offerts aux épargnants implique que le taux du compte CÉLI HD doit être variable dans le temps, mais basé sur des règles claires et stables. Nous proposons de façon préliminaire un taux qui soit égal au taux des dépôts bancaires à trois mois avec un minimum garanti du taux de l'IPC plus 0,25 %. Ce taux garanti représente un avantage très intéressant. Nos règles sont un peu plus simples que celles utilisées pour le livret A français et elles offrent un rendement légèrement supérieur. En effet, en France on tient compte aussi du taux à un jour et on retient un taux moyen entre les taux de marché et le taux d'inflation, deux éléments qui réduisent le taux du livret.

Le graphique ci-dessous permet de constater que notre taux CÉLI HD est toujours égal au taux des dépôts à trois mois sauf à partir de 2002. En effet, depuis 2002 le taux des dépôts a été souvent tellement faible que c'est la règle IPC +0,25 % qui aurait assuré aux détenteurs une protection contre l'inflation. Le graphique permet aussi de constater que le taux CÉLI HD est toujours sensiblement inférieur aux taux hypothécaires à cinq ans.

29. Voir notre définition dans l'encadré.



Il est très difficile de prédire les taux d'intérêt et le taux d'inflation annuellement pour les vingt prochaines années. Pour les besoins de la simulation, nous avons analysé les données historiques afin d'établir une valeur moyenne attendue pour le taux CÉLI HD sur la période de 2015 à 2035. En plus de considérer l'ensemble des données de 1981 à 2013, nous avons considéré une sous-période de 1991 à 2013, qui exclut une décennie de taux d'inflation et de taux d'intérêt très élevés, une sous-période de 1991 à 2002, qui exclut en outre une décennie de taux très faibles, et finalement une sous-période de 2003 à 2013 que nous jugeons la plus susceptible de représenter la réalité non inflationniste des vingt prochaines années. C'est un choix qui peut paraître arbitraire, mais qui demeure prudent. C'est sur cette période débutant en 2015 que l'écart entre le taux SHQ (CÉLI HD +0,5 %) et les taux hypothécaires à cinq ans est le moins marqué, soit 2,7 % comparativement à 5,4 %. Cependant, c'est sur cette période que le taux CÉLI HD se révèle le plus faible en raison de l'inflation modérée.

Le prospectus décrivant les règles fixant le taux CÉLI HD comprendrait aussi une procédure d'exception qui s'appliquerait dans les situations de crise financière et qui empêcherait le taux CÉLI HD d'atteindre des niveaux extrêmes. Une telle dérogation existe aussi en France et elle est justifiée parce que le capital du compte CÉLI HD de l'épargnant est garanti et que c'est justement la crainte que les dépôts soient perdus qui poussent les taux de marché à des niveaux de crise.

Sur la base de l'analyse historique, on propose donc un taux SHQ arrondi à 2,7 % (colonne 5). Les simulations utilisent aussi, à des fins de comparaison, un taux arrondi à 5,4 % pour les hypothèques à cinq ans de la formule actuelle de la SHQ (colonne 1).

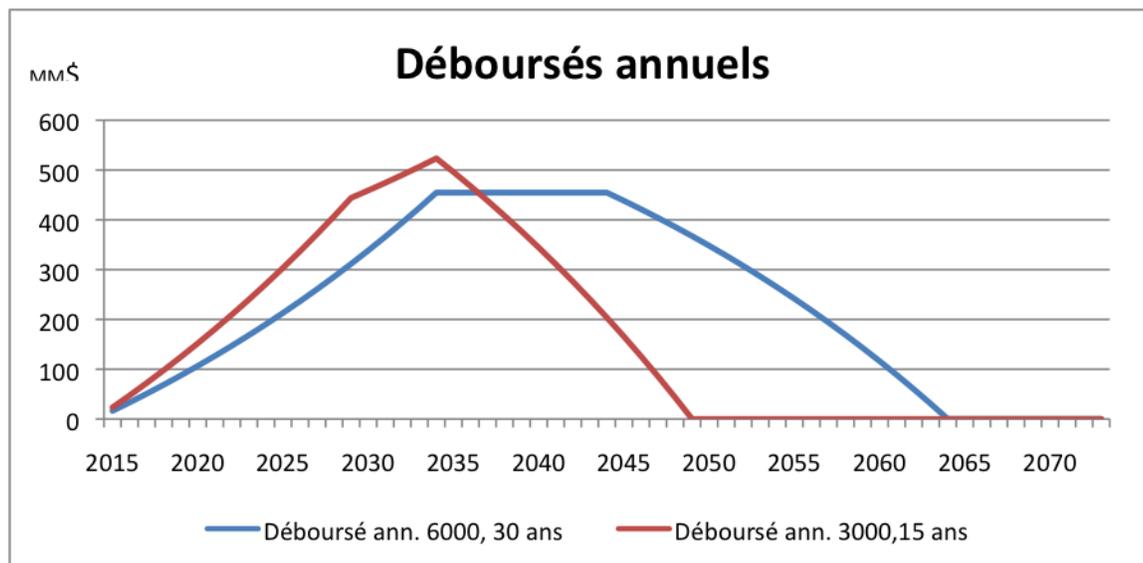
<u>Moyennes des taux (%)</u>	<u>1. Hypothèques</u> 5 ans	<u>2. Dépôts</u> 3 mois	<u>3. IPC</u>	<u>4. CÉLI HD</u>	<u>5. SHQ</u> 4+0,5 %	Écart 1 - 5
De 1981-01 à 2013-04	8.96	4.34	3.24	4.86	5.36	3.61
De 1991-09 à 2013-04	6.80	2.06	1.87	2.81	3.31	3.49
De 1991-09 à 2002-06	8.13	3.20	1.73	3.33	3.83	4.30
De 2003-05 à 2013-04	5.39	1.87	1.95	2.16	2.66	2,73

Les calculs de versements annuels, selon les scénarios du taux variable SHQ et du taux hypothécaire, ont été réalisés en utilisant les formules conventionnelles pour ces deux marchés, en prenant en compte les encours et les durées des prêts propres à chacun des scénarios.

Selon les résultats que nous obtenons de nos simulations, en tenant compte des bas taux d'intérêt des actifs provenant du CÉLI HD, d'une contribution fédérale statutaire (voir section précédente) et de l'allongement de la période d'amortissement, notre proposition permettrait de diminuer de plus de moitié la contribution globale de la SHQ pour chacun des projets. Résultat : pour un coût significativement moindre (6 000 logements en 2015 pour un coût de 16,3 millions \$) à ce qu'il en coûterait pour un programme de construction selon la formule actuelle (3 000 logements en 2015 pour un coût de 23,3 millions \$), le gouvernement du Québec pourrait financer deux fois plus de logements.

Sur le long terme, le coût global de notre proposition serait supérieur, puisque l'amortissement se ferait sur 30 ans au lieu de 15 ans. Mais lorsque l'on compare les deux scénarios (celui de notre proposition et celui de la formule actuelle), comme le montre la figure 3, l'allongement de la période de remboursement est en partie compensé par un coût annuel moindre. Au total, les déboursés totaux seraient de 13,6 milliards \$ pour le scénario de notre proposition et de 9,7 milliards \$ pour le scénario de la formule actuelle. Toutefois, le coût pour les finances publiques québécoises de chacun des logements construits serait moindre dans notre scénario (13,6 milliards \$ pour 120 000 logements) que pour la formule actuelle (9,7 milliards \$ pour 60 000 logements), soit 113 333 \$ contre 161 666 \$. De plus, si on considérait un programme qui se prolongerait sur 30 ou 40 ans, le critère des coûts totaux serait aussi à l'avantage de notre proposition. Enfin, c'est sans compter les retombées économiques beaucoup plus importantes selon notre scénario que pour le scénario de la formule actuelle.

FIGURE 3
Les déboursés annuels selon les deux scénarios



3.3 Conclusion

Dans ce chapitre nous avons formulé nos propositions pour le volet social d'une politique nationale de l'habitation durable. Grâce à une innovation financière cruciale, qui permet de canaliser une épargne populaire à bas coût vers le financement d'une politique nationale du logement ambitieuse, le Québec pourrait doubler sa proportion de logements sociaux de 8,8 % à 18 % sur un horizon de 20 ans. Nous pensons que la réalisation de cet objectif permettrait de répondre à des besoins urgents en matière de logements abordables et en même temps contribuerait à combattre efficacement la pauvreté et les inégalités au Québec.

Programme de rénovation écoénergétique : objectif d'un million de logements

Dans ce chapitre, nous présentons les détails de l'ambitieux programme de rénovation écoénergétique visant 50 000 logements par année pendant 20 ans pour un total d'un million de logements rénovés. Il s'agit d'un nombre élevé, pour réussir une transition écologique importante³⁰. Ce nombre peut se justifier de diverses façons. L'une d'elles est d'évaluer le nombre de logements qui ont besoin d'être rénovés. Les intervenants de la rénovation écoénergétique rappellent qu'il est d'autant plus avantageux de procéder à une amélioration énergétique du bâtiment lorsqu'on a de toute façon à faire des rénovations pour d'autres fins. Toutefois, ce programme vient soutenir uniquement la partie des rénovations qui touchent l'amélioration écoénergétique des bâtiments.

Statistique Canada rappelle qu'au Québec en 2010, il y avait 1,2 million de logements au Québec construits en 1960 ou avant. C'est plus du tiers du parc résidentiel. De plus, toujours selon la même source, il y avait plus de 900 000 logements qui avaient besoin de réparations mineures ou majeures³¹. C'est plus du quart des résidences. De ce nombre, près de 300 000 ménages (9 %) estimaient que leur logement avait besoin de réparations majeures. Les statistiques ici présentées fournissent un ordre de grandeur pour justifier la proposition du million. Ce n'est pas tous les logements datant d'avant 1960 qui seront effectivement rénovés. D'ailleurs, certains l'ont déjà été en partie. À l'inverse, d'autres ménages qui habitent des maisons plus récentes ou qui n'ont pas besoin d'être rénovées selon les données de Statistique Canada pourraient quand même utiliser notre programme pour effectuer des rénovations écoénergétiques. Enfin, il ne faut pas oublier que le parc immobilier québécois va continuer à vieillir au cours des vingt années de déploiement des propositions de notre étude. Ainsi, un logement n'ayant pas un besoin urgent de rénovations durant les premières années du projet pourrait bien voir sa situation changer après plus d'une décennie. C'est pourquoi la proposition d'un programme à grande échelle (un million de logements) qui vise à réduire substantiellement la consommation d'énergie du secteur de l'habitation³² apparaît crédible et justifiée.

Dans son ensemble, il est difficile de quantifier l'énergie qui peut être économisée lorsqu'on effectue les rénovations d'un million de logements. Chaque demeure a des besoins particuliers et il n'existe à peu près pas d'enquêtes qui compilent les données de façon agrégée. Par exemple, il est possible de savoir assez précisément l'énergie qui sera économisée pour une maison d'un type particulier lorsqu'on change les fenêtres ou encore lorsqu'on rajoute de la laine au grenier d'un immeuble donné. À l'inverse, peu d'études ont agrégé ces données pour travailler au niveau macroscopique.

30. Le nombre proposé par année représente par exemple 2,2 fois celui des logements visés par la politique gouvernementale *Priorité emploi* dévoilée le 7 octobre dernier. [<http://www.economie.gouv.qc.ca>]

31. STATISTIQUE CANADA. *Enquêtes sur les dépenses des ménages en 2010*, 25 avril 2012 (Tableau 62F0041XDB).

32. Il serait aussi important de déployer une politique de rénovation écoénergétique dans les autres secteurs du bâtiment, comme les volets commercial, institutionnel, et industriel, sans oublier le patrimoine religieux. Ils ne sont toutefois pas abordés ici.

De telles études sont rares au niveau international et à peu près inexistantes au Québec et même au Canada³³.

3.1 Le programme d'un million de logements rénovés

Pour cette proposition de rénovation écoénergétique d'un million de logements, nous prenons en compte tous les types de logements résidentiels, de l'appartement jusqu'à la maison détachée, en supposant un montant moyen par logement. La façon de stimuler la rénovation consiste à un prêt à taux zéro pour les ménages qui utilisent l'électricité ou le gaz naturel comme principale source d'énergie et un prêt à faible taux pour les consommateurs qui se chauffent au mazout. Le prêt est remboursable sur 25 ans. Pour bénéficier du prêt subventionné, le propriétaire recevrait deux visites d'un professionnel. Une visite avant pour évaluer les travaux potentiels à réaliser, la seconde visite une fois les travaux effectués pour vérifier leur conformité³⁴.

Plus spécifiquement, pour les ménages qui se chauffent à électricité, c'est Hydro-Québec qui effectue le prêt aux ménages. Les mensualités de remboursement sont payables à même la facture d'électricité. Notre société d'État leur prête à taux zéro et finance ce prêt par le biais des actifs du CÉLI HD détenu par Investissement Québec (voir le chapitre 2), à un taux de 2,7 %. Pour les ménages qui utilisent le gaz, c'est Gaz Métro qui leur fait le prêt à taux zéro et qui emprunte en contrepartie au CÉLI HD au même taux de 2,7 %. Les clients remboursent leur emprunt à même leur facturation. Enfin, pour les ménages qui utilisent le mazout, c'est IQ qui effectue et gère directement le prêt, en puisant dans ses actifs du CÉLI HD.

En plus d'économiser de l'énergie, ce projet permet par la même occasion aux ménages d'économiser sur leur facture d'énergie. Nos calculs indiquent que l'économie d'argent ainsi générée surpasse largement le montant du remboursement à effectuer. Comme ce remboursement s'effectue directement sur la facture d'Hydro-Québec ou de Gaz Métro, pour les ménages se chauffant à l'électricité ou au gaz, il en résulte une facture qui diminue, d'où l'incitatif à utiliser le programme. Autrement dit, les ménages n'absorbent pas immédiatement le coût de la rénovation écoénergétique. La mensualité pour rembourser le prêt à taux zéro apparaît sur leur facture d'électricité ou de gaz, mais permet en même temps de réduire leur consommation énergétique. Au net, la facture mensuelle a diminué, ce qui constitue un incitatif majeur pour les ménages.

Pour ceux qui utilisent le mazout, il serait complexe d'inscrire leur remboursement mensuel sur leur facture d'énergie, étant donné le nombre élevé de distributeurs de mazout. Aussi, ce n'est pas ces distributeurs qui absorbent le coût des intérêts du prêt, mais bien les ménages. Cette dynamique est moins conviviale que celle des cas de l'électricité et du gaz, mais ces ménages économisent tellement d'argent à effectuer les rénovations qu'un prêt à 2,7 % demeure grandement avantageux pour eux. C'est en fait la portion des bénéficiaires du programme qui ont le plus à gagner.

33. Une importante étude sur le sujet : POLLY, B. et autres. *A Method for Determining Optimal Residential Energy Efficiency Retrofit Packages*, Building Technologies Program, U.S. Department of Energy, avril 2011, 61 p. Nous tenons à remercier M. Benjamin Zizi d'Écohabitation de nous l'avoir présentée.

34. Nous supposons que ces professionnels sont embauchés par l'institution qui effectue le prêt, soit Hydro-Québec, Gaz Métro ou Investissement Québec et que le coût des visites demeure marginal dans l'ensemble du programme. Nous négligeons aussi les coûts d'information et de campagne publicitaire dans nos calculs.

Le mécanisme décrit ici fonctionne bien pour les ménages qui sont propriétaires de leur logement ou pour les logements loués où le coût du chauffage est absorbé par le propriétaire. Dans les deux cas, le propriétaire est incité à effectuer la rénovation puisque c'est lui qui voit sa facture d'énergie diminuer³⁵.

Le cas des locataires qui assument eux-mêmes les coûts de chauffage pose un problème d'incitatif. C'est alors au propriétaire à effectuer les améliorations écoénergétiques au logement, mais c'est le locataire qui voit sa facture diminuée. Dans ces cas, la solution suivante pourrait être envisagée par les parties. Lorsque le propriétaire d'un tel logement effectue une rénovation verte, il fait diminuer la consommation et la facture du ménage locataire. Une partie du montant mensuel ainsi économisé pourrait être transféré au loyer afin de profiter au propriétaire. Au net, la situation ne change pas pour le locataire, puisque le coût total de son loyer et de sa facture d'énergie ne change pas. Une partie de la somme qu'il économise en chauffage est transférée au propriétaire. C'est au propriétaire à recevoir l'incitatif lié au changement puisque c'est lui qui prend le choix de la rénovation. Les prêts liés à ces propriétaires sont ici encore accordés et gérés soit par Hydro-Québec, Gaz Métro ou Investissement Québec, selon la source d'énergie utilisée par le locataire. Le propriétaire rembourse son emprunt à taux nul pour les logements chauffés à l'électricité ou au gaz et au taux du CÉLI HD pour ceux chauffés au mazout. En contrepartie, ses loyers sont augmentés sur une période plus longue que celle de l'emprunt, ce qui fait plus que compenser la mensualité pour rembourser l'emprunt. En plus, la valeur des logements a augmenté grâce aux rénovations.

Il doit donc y avoir l'ajout d'une clause permettant au propriétaire d'augmenter le loyer pour aller chercher le montant découlant de l'économie d'énergie. Comme il a été mentionné plus haut, il est déjà possible de calculer l'énergie qui est économisée lorsqu'on effectue tel type de rénovation sur tel type de logement. La hausse du loyer peut donc être calculée de façon objective.

Enfin, en théorie, une telle clause pourrait être discriminatoire pour les augmentations ultérieures de loyers. Par exemple, pour une année future, une hausse autorisée de 2 % s'appliquerait dorénavant à l'ensemble du loyer bonifié. Toutefois, cette dynamique ne sera pas discriminante tant que les hausses autorisées ne dépassent pas l'augmentation du coût de l'énergie. Cette hypothèse est cohérente avec celles qui concernent l'inflation estimée pour les coûts d'énergie et qui sont présentées plus bas. Nous considérons qu'elle est très solide. Les hausses de loyers autorisées sont toujours faibles et le prix de l'énergie va en augmentant. Il serait par exemple surprenant de voir de nouvelles périodes de gel des tarifs d'électricité.

La façon d'appliquer le programme aux logements locatifs où c'est le locataire qui assume le coût de l'énergie est moins conviviale, mais nous la croyons suffisamment efficace pour convaincre le propriétaire à entreprendre les travaux de rénovation écoénergétique. Dans l'ensemble du programme, nous voulons aussi rappeler que lorsqu'on tient compte de l'inflation générale, qui est en moyenne de 2 %, un prêt à taux zéro est synonyme de subvention, et un prêt à 2,7 % signifie un prêt à un taux qui surpasse à peine l'inflation. Il s'agit là d'une formule gagnante pour l'ensemble des participants québécois. Nous avons présentés les lignes directrices du programme de rénovation, maintenant passons au calcul de ses impacts.

35. Dans la situation où le propriétaire vend l'habitation, le prêt pourrait être transféré à l'acheteur ou réglé lors de la transaction de vente.

Impacts de la proposition, principaux résultats

Le coût total des rénovations écoénergétiques s'élève à 9,4 milliards \$ sur 20 ans.

Il permet d'économiser tout près de 415 millions de gigajoules (GJ) sur la durée d'amortissement. C'est 16,5 millions de GJ par année.

Cette économie d'énergie fait épargner près de 34 milliards \$ en facture d'énergie au million de ménages visés.

Le taux de rendement du projet est de 5,22 %, soit près du double du taux d'intérêt HD soutenu par Hydro-Québec, Gaz Métro et les ménages qui se chauffent au mazout.

3.2 Les éléments retenus pour calculer l'impact de la proposition

Nous avons basé nos calculs sur l'enquête menée par la maison SOM et ses partenaires KEMA (RLW Analytics) et TecMarket Works, pour Hydro-Québec et publiée en février 2010. Cette enquête, le *Rapport d'évaluation du programme Rénoclimat - version ÉnerGuide pour les maisons, période 2004 à 2007*, a été déposée à la Régie de l'énergie dans le cadre du dossier 3709 qui avait pour thème l'efficacité énergétique et constitue la source la plus crédible sur laquelle fonder nos hypothèses³⁶.

L'enquête s'intéressait aux ménages qui ont participé au programme Rénoclimat entre 2004 et 2007 et qui ont reçu deux visites, une avant et une après les rénovations écoénergétiques. Les ménages de l'échantillon répondent avoir dépensé en moyenne 4371 \$ spécifiquement pour la rénovation visant à économiser de l'énergie³⁷. C'est le montant que nous retiendrons, auquel nous ajouterons l'inflation pour nos calculs. Il s'agit d'une moyenne qui comprend toute sorte de dépenses. Ainsi, un ménage peut avoir dépensé 20 000 \$ pour changer ses portes et fenêtres et un autre ménage seulement 500 \$ pour obtenir des thermostats électroniques et programmables³⁸. Chaque ménage effectue une dépense de rénovation appropriée à son logement. L'étude indique que lorsqu'un ménage a dépensé ce montant moyen, il a ensuite pu économiser une moyenne de 3 743 kilowattheures (kWh) d'électricité par année, soit 13,47 gigajoules (GJ). Cette enquête nous donne une dépense moyenne pour les ménages qui ont utilisé un programme et fait en plus le lien entre le montant de la dépense et l'énergie qui a pu être économisée. C'est pourquoi nous retenons ces données. Nous ne cherchons pas ici la meilleure précision possible, mais davantage un ordre de grandeur pour évaluer l'impact de notre proposition, ce que les données de l'enquête nous fournissent.

Les ménages de l'échantillon qui utilisent le gaz naturel comme principale source d'énergie ont quant à eux épargné 633 m³ de gaz et ceux qui sont au mazout ont économisé une moyenne

36. SOM, KEMA (RLW ANALYTICS) et TECMARKET WORKS. *Rapport d'évaluation du programme Rénoclimat – version ÉnerGuide pour les maisons, période 2004 à 2007*, Hydro-Québec Distribution, Direction de l'efficacité énergétique, février 2010. Document déposé dans le cadre du dossier 3709 de la Régie de l'énergie sur l'efficacité énergétique. Le document peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/3709-09/mainRepDDRAEE3709-09.htm>].

37. Nous évaluons que les taxes à la consommation sont incluses dans ce montant.

38. Plus haut, nous avons expliqué que le prêt couvrant ces dépenses est remboursable sur 25 ans. Nous supposons ici que la durée de vie de l'amélioration (fenêtres, isolant, etc.) sera au moins de 25 ans.

de 782 litres par an. L'étude retenue ne ventile pas la dépense moyenne selon la source d'énergie et néglige les ménages qui se sont convertis d'une source à l'autre.

Nous extrapolons ces données à l'ensemble des ménages visés par notre projet. Nous supposons donc qu'un ménage qui fait une rénovation dans le cadre du programme proposé économisera en moyenne 3 743 kWh d'électricité par année, 633 m³ de gaz annuellement ou encore 782 litres de mazout par an, selon la source d'énergie utilisée. Il s'agit d'une moyenne qui variera pour chaque ménage selon le montant dépensé, mais aussi selon le type de logement, ses besoins et la nature de la rénovation effectuée. Les données retenues nous permettent de fonctionner avec des moyennes.

Pour la ventilation des ménages selon la source d'énergie utilisée, Statistique Canada indique que, au Québec, 70,39 % des ménages ayant un logement construit en 1960 ou avant utilisent l'électricité comme principale source de chauffage³⁹, 14,29 % utilisent le mazout et 6,75 % utilisent le gaz naturel. Enfin, 8,57 % des ménages utilisent une autre source, principalement le bois⁴⁰.

Pour effectuer nos calculs, nous retenons ici deux hypothèses somme toute conservatrices. Premièrement, nous ajoutons les ménages qui utilisent une tierce source d'énergie à ceux qui sont à l'électricité, puisque l'étude préparée pour Hydro-Québec ne retient pas cette catégorie de ménages. De cette façon, cette catégorie regroupe maintenant 80,24 % des ménages. Aussi, nous retenons cette ventilation, même si on peut supposer que les ménages utilisant le mazout ou le gaz seront davantage intéressés par le programme suggéré, puisque le potentiel d'économies est plus élevé pour eux.

Pour nos calculs visant à évaluer l'impact du programme suggéré, nous retenons les tarifs suivants, auxquels nous ajoutons les taxes à la consommation⁴¹. Les détails de l'inflation retenue sont aussi donnés. Selon le rapport annuel d'Hydro-Québec le plus récent⁴², le secteur résidentiel a payé un tarif moyen de 7,19 cents par kilowattheure (¢/kWh) en 2012, avant les taxes. Nous le savons, la hausse des tarifs a été particulièrement faible au cours de la dernière décennie, étant de seulement 1,67 %. Toutefois, cela a changé. Par exemple, à en croire Hélène Baril de *La Presse*⁴³, en se fiant à l'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité, la prochaine hausse pourrait être de 5,4 %. Le coût d'exploitation des nouveaux barrages va en augmentant et les parcs éoliens gérés par l'entreprise privée coûtent beaucoup plus cher que les anciens barrages. Nous avons donc choisi l'inflation de l'électricité de la moyenne canadienne, entre 1990 et 2012, selon l'indice des prix à la consommation (IPC), qui est de 2,97 %⁴⁴.

Pour le prix et l'inflation du gaz naturel, nous retenons les données publiées par le ministère des Ressources naturelles et de la Faune, qui donne le prix de vente moyen du gaz naturel au Québec

39. STATISTIQUE CANADA. *Microdonnées de l'enquête sur les Dépenses des ménages en 2009*, soit l'année la plus récente accessible.

40. À titre comparatif, selon l'ensemble des logements, 80,24 % des ménages québécois avaient l'électricité, 9,41 % avaient le mazout, 4,16 % le gaz naturel et 6,20 % le bois ou autre.

41. Nous supposons que les taxes à la consommation demeurent constantes et au niveau actuel pour l'ensemble de la durée du programme.

42. HYDRO-QUÉBEC. *Rapport annuel 2012*, p. 99 [http://www.hydroquebec.com/publications/fr/rapport_annuel/pdf/rapport-annuel-2012.pdf]

43. Hydro-Québec veut augmenter ses tarifs de 5,4 % de plus, 6 août 2013 [<http://www.lapresse.ca/le-soleil/affaires/consommation/201308/06/01-4677460-hydro-quebec-veut-augmenter-ses-tarifs-de-54-de-plus.php>]

44. *Tableau 326-0020 Indice des prix à la consommation (IPC), panier 2011*. À titre comparatif, l'inflation du Québec a été de 1,82 %, à cause des gels dus à des surplus au début des années 2000

selon les secteurs de consommation, sur la période allant de 1985 à 2010⁴⁵. On y apprend que le secteur résidentiel paie, avant taxes à la consommation, 57,70 ¢/m³ en 2010, la dernière année disponible. Le ministère tire lui-même ses données de Statistique Canada⁴⁶. L'inflation moyenne pour la série est de 3,41 %⁴⁷. C'est le taux d'inflation que nous retenons, qui est semblable à celui que nous donne l'IPC de Statistique Canada. Il est à noter que le prix du gaz naturel a diminué au cours des quatre dernières années en raison du début de l'exploitation américaine du gaz de schiste. Nous évaluons que cette diminution est temporaire, en raison de l'arrivée de cette nouvelle source, et c'est pourquoi nous négligeons cette information pour nos analyses, puisque nos calculs portent sur une assez longue période, allant jusqu'en 2058!

Semblable à celui de l'essence, le prix du mazout augmente en flèche. Selon les données de l'IPC de Statistique Canada, en 2012, le prix était de 119,1 ¢/litre à Québec et de 118,9 ¢ à Montréal en 2012, pour une moyenne retenue de 119,0 ¢/L⁴⁸. Entre 1990 et aujourd'hui, l'inflation annuelle moyenne a été de 6,59 %, la donnée que nous retenons. Il est à noter qu'elle a même été de 11,39 % entre 2000 et 2012! De façon indéniable, le chauffage au mazout n'est plus un choix économique.

Enfin, l'inflation retenue pour le coût de la rénovation écoénergétique est de 3,34 %. Il s'agit de l'inflation moyenne entre 2000 et 2012 de l'indice des prix de la construction d'appartements pour Montréal, calculé par Statistique Canada⁴⁹. Il s'agit selon nous du meilleur indicateur disponible pour évaluer l'inflation dans le secteur de la rénovation. Ce taux est comparable à l'indice implicite des prix (IIP) des bâtiments résidentiels, qui a été de 3,95 % pour la même période⁵⁰. Règle générale, la Banque du Canada vise une inflation annuelle comprise dans une fourchette entre 1 % et 3 %. Toutefois, l'énergie et la rénovation se situent habituellement au-dessus de la moyenne générale. Nos hypothèses d'inflation vont dans ce sens.

Avec ces données, nous pouvons effectuer nos calculs que nous analysons ici-bas. Les détails des calculs sont disponibles à la demande. Nous supposons que les économies d'énergie sont pleinement réalisées dès la première année, comme si la rénovation était effectuée le 1^{er} janvier de l'année de référence.

3.3 Les impacts de la proposition

Selon nos calculs, pour la première année de référence, le ménage qui utilise l'électricité effectue une dépense moyenne de près de 6000 \$. Ce montant lui fait épargner un peu plus de 12 000 \$ sur les 25 années d'amortissement, pour une économie nette de plus de 6 000 \$, ce qui correspond à un taux de rendement de 2,93 %. Sur l'ensemble des vingt années d'implantation du projet, le ménage moyen réalise une économie de plus de 8 000 \$, soit un taux de 2,79 %. Cet écart de rendement entre la première année et la moyenne des années d'implantation s'explique par une inflation du coût de l'électricité plus faible que l'inflation du coût de la rénovation écoénergétique. C'est

45. Les tableaux peuvent être consultés à l'adresse suivante : [<http://www.mrn.gouv.qc.ca/energie/statistiques/statistiques-energie-prix-gaz.jsp>]

46. STATISTIQUE CANADA. *Tableau 129-0003*.

47. Un bris méthodologique à partir de 2007 diminue légèrement le taux moyen d'inflation.

48. Tableau 326-0009 Prix de détail moyen, essence et mazout, selon le centre urbain, annuel (cents par litre). Ces données incluent les taxes à la consommation.

49. STATISTIQUE CANADA. *Tableau 327-0044*.

50. STATISTIQUE CANADA. *Tableau 380-0066 - Indices de prix, produit intérieur brut, annuel*.

la situation contraire pour le gaz et le mazout. Dans tous les cas, ce ménage réalise une économie de 13,47 GJ par année, soit 336,75 GJ sur 25 ans.

Pour les ménages ayant comme principale source d'énergie le gaz naturel qui effectuent la rénovation la première année, ils déboursent aussi près de 6 000 \$, mais économisent plus de 19 000 \$ sur la durée de l'amortissement, pour une économie nette totale de plus de 13 000 \$. Ceci correspond à un taux de rendement considérable, soit 4,76 %. Pour la moyenne de l'ensemble des années, on obtient une économie moyenne de près de 18 500 \$ pour un taux de rendement de 4,79 %, ce qui est plus qu'intéressant! En plus, chaque ménage économise ainsi 23,98 GJ, ou encore 599,60 GJ sur la durée de l'amortissement.

Le client type qui effectue la rénovation en 2015 et qui se chauffe au mazout débourse lui aussi près de 6 000 \$. Toutefois, ce client doit aussi payer l'intérêt de 2,7 % sur son emprunt. Après 25 ans, le coût total, incluant le remboursement du prêt et des intérêts, s'élève à un peu plus de 11 600 \$. Cette dépense lui permet toutefois d'épargner un incroyable montant, dépassant 67 000 \$! Ceci lui confère une économie nette de tout près de 55 600 \$ sur la durée de l'amortissement, ou encore un rendement de 7,27 %. Il n'y a pas à dire, le coût du mazout décline ce type d'énergie par rapport à ses sources concurrentes. Avec une inflation considérable pour ce type d'énergie, nous arrivons à une économie nette moyenne pour l'ensemble des années d'implantation de près de 115 600 \$! Le taux de rendement est de 8,54 %. Contrairement au gaz et à l'électricité, les données du mazout incluent ici le coût des intérêts⁵¹. Enfin, les ménages utilisant le mazout comme principale source d'énergie économisent ainsi 30,27 GJ par année, soit 756,71 GJ sur les 25 années d'amortissement.

Lorsqu'on agrège les données, les résultats sont surprenants. Si on reporte le million de logements sur l'année 2015, on obtient une dépense totale de 6,78 milliards \$ pour les consommateurs, ce qui permet d'économiser plus de 20,6 milliards \$ en 25 ans, pour une économie nette de 13,83 milliards \$! Ceci correspond à un taux de rendement de 4,55 %. En plus, on parle ici d'une économie d'énergie de plus de 16,5 milliards de GJ par année soit plus de 414,5 milliards de GJ sur 25 ans! L'économie d'énergie est la même, qu'on la reporte pour l'année d'implantation de 2015 ou pour l'ensemble du projet.

Sans reporter les données sur la seule année 2015, mais en prenant le projet dans son entier, année par année, on arrive à une dépense totale de 9,43 milliards \$ pour les consommateurs, qui leur permet d'économiser 33,6 milliards \$, pour une économie nette de plus de 24 milliards \$. Ceci représente un taux de rendement de 5,22 %.

La conclusion à tirer de nos calculs est claire. Le projet de rénovation d'un million de logements est payant, rapportant au net plus de 24 milliards \$, en plus d'économiser plus de 400 milliards GJ d'énergie sur 25 ans! Comme un tel projet nécessite une dépense initiale pour le ménage, qui bénéficie par la suite des économies d'énergie, il incombe au gouvernement de mettre les mesures en place pour développer un tel projet. C'est pourquoi nous proposons la formule de prêt subventionné où le ménage n'a plus à déboursier ce montant initial.

51. Le coût des intérêts pour les deux autres sources d'énergie sont présentés un peu plus bas, puisqu'ils sont déboursés par Hydro-Québec ou Gaz Métro.

3.4 Le coût du financement

Comme nous l'expliquions en début de chapitre, nous supposons que les ménages qui utilisent l'électricité comme principale source de chauffage se voient offrir un prêt sans intérêt pour la rénovation écoénergétique par Hydro-Québec, d'où leur intérêt à effectuer l'amélioration à leur logement. Pour sa part, Hydro-Québec emprunte l'argent au fonds du CÉLI HD géré par IQ à un taux de 2,7 %. Le coût des intérêts prêtés pour la durée du projet représente pour Hydro-Québec s'élève à 6,2 milliards \$, soit moins que les économies nettes réalisées par les clients, puisqu'ils réalisent un rendement de 2,79 %, un peu plus que le taux d'emprunt d'Hydro. En contrepartie, notre société d'État économise ainsi, sur les 25 années, 265 897 800 GJ, soit près de 74 térawattheures (TWh)! Par année, c'est près de 3 TWh ou encore près de 11 millions de GJ.

Voici un exemple qui illustre l'ampleur de cette économie. Nous supposons ici que chaque kilowattheure ainsi économisé par Hydro-Québec pourrait valoir au moins 10 ¢/kWh. L'énergie pourrait par exemple être exportée à ce tarif, pendant les années de notre calcul. L'énergie économisée pourrait aussi permettre de ne pas construire de centrales supplémentaires, où l'électricité produite coûterait plus que ce prix. Bref, à ce tarif de 10 ¢/kWh, l'énergie économisée représente, pour Hydro-Québec, une économie nette, c'est-à-dire une fois payé le coût total d'intérêt des prêts de 6,2 milliards \$, puisqu'il reste à Hydro des revenus supplémentaires de 8,1 milliards \$. C'est considérable et c'est même très payant pour Hydro.

Pour Gaz Métro, le coût des intérêts représente 530,8 millions \$, soit un montant moindre que l'économie réalisée par les ménages utilisant le gaz, qui serait de plus de 1,2 milliard \$. Encore ici, le programme de rénovation écoénergétique permet à Gaz Métro d'économiser de l'énergie, c'est-à-dire 40 073 000 GJ sur 25 ans. Ceci équivaut à 1 063 474 624 m³ de gaz naturel. À titre illustratif l'ampleur de cette énergie économisée, vendue à 80 ¢/m³, cela représenterait 820 millions \$. Cela fait aussi une économie annuelle de plus de 42,5 millions de m³ de gaz, ou encore 1,6 million de gigajoules économisés par année.

Enfin, le coût en intérêts pour un ménage qui utilise le mazout représente 7 863,94 \$, ce qui est bien inférieur à ses économies nettes de 116 000 \$ sur la durée du projet! Au total, les consommateurs de mazout déboursent un peu plus de 1,1 milliard \$ en intérêts, mais cela leur fait économiser plus de 16,5 milliards \$. Le jeu en vaut la chandelle, sans compter les 414 510 375 GJ d'économisés sur 25 ans, soit près de 3 milliards de litres de mazout. Par année, c'est près de 112 000 litres d'économie, ou encore plus de 16,5 millions de GJ d'énergie économisée.

Les montants déboursés en intérêts peuvent paraître élevés, mais ils le sont très peu. Chaque remboursement s'effectue sur 25 ans et les intérêts payés sont stables alors que, de son côté, l'inflation augmente année après année. Le taux réel d'intérêt est d'un peu plus d'un pour cent, puisque le taux d'emprunt au CÉLI HD (2,7 %) n'est même pas à un point au-dessus de l'inflation attendue (2 %). Avec la formule du prêt subventionné, les ménages payent moins chaque mois parce que la réduction de leur facture d'énergie est plus importante que la mensualité du prêt.

Les retombées économiques de la transition dans le secteur de l'habitation

Pour compléter nos scénarios de financement de la transition dans le secteur de l'habitation, nous présentons dans ce chapitre une brève analyse des retombées économiques des programmes de logements sociaux et de rénovation écoénergétique que nous avons présentés dans ce rapport.

5.1 Les impacts du programme 120 000 logements

La SHQ a publié en 2011 une étude en profondeur sur les impacts économiques, sociaux et territoriaux de ses activités⁵². Elle y démontre l'ampleur des impacts sociaux du logement social au Québec. Ses programmes améliorent non seulement l'accès au logement pour les ménages moins favorisés, ils permettent en même temps d'accroître le revenu disponible des ménages, favorisent la création d'un environnement propice à l'insertion sociale et professionnelle, notamment par le développement d'une vie associative et communautaire dans les milieux de vie, tout en contribuant à la revitalisation urbaine et à la mixité sociale des quartiers et des communautés, à l'amélioration de la sécurité, à la réduction de la criminalité et à la diminution des inégalités socioéconomiques entre les résidents. Les études démontrent en effet que les programmes de la SHQ se font aussi sentir par une réduction de l'utilisation des services publics par les ménages défavorisés.

En ce qui concerne les impacts économiques, le document de la SHQ ratisse beaucoup trop large pour que nous puissions utiliser leurs résultats pour évaluer les retombées du programme de 120 000 logements. D'autant plus que nous ne sommes pas d'accord avec le choix d'y intégrer les effets induits, dont la rationalité économique pose problème. Pour évaluer les impacts économiques de notre proposition, nous nous baserons plutôt sur l'étude d'impact de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) sur des dépenses de 100 millions \$ dans le secteur de la construction dont les simulations ont été faites pour l'année financière 2010-2011, ce qui nous permet d'obtenir une bonne approximation des retombées économiques d'un programme AccèsLogis de 120 000 logements sociaux sur 20 ans.

Notre proposition implique la construction de 6 000 logements sociaux par année. Sur la base d'une moyenne de 160 000 \$ par logement, le programme représente des dépenses annuelles de 960 millions \$. En matière d'emplois créés, un tel programme créerait 5 988 emplois/année, pendant 20 ans (voir tableau à la page suivante). Autrement dit, chaque logement construit permet de créer un emploi à temps plein.

52. SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC. *Étude d'impacts des activités de la société d'habitation du Québec*, Québec, 2011, 190 pages.

Impacts économiques du programme AccèsLogis en 2015

Dépenses :

Nombre de logements sociaux	6 000
Moyenne de dépense par logement	160 000 \$
Dépenses totales	960 millions \$

Impacts directs et indirects :

Emplois	5 988
Valeur ajoutée :	
salaires	274,2 millions \$
profit brut d'entreprises	255,7 millions \$
Revenus gouvernementaux :	
gouvernement du Québec ⁽¹⁾	102,9 millions \$
gouvernement du Canada ⁽²⁾	49,0 millions \$
parafiscalité et taxes indirectes ⁽³⁾	66,1 millions \$

Source : Institut de la statistique du Québec (ISQ)

(1) comprend les impôts sur salaires, taxes de vente et taxes spécifiques

(2) comprend les impôts sur salaires, taxe de vente et taxes et droits d'accise

(3) comprend RRQ, FSS, CSST, assurance emploi et taxes indirectes

Les retombées sur le plan des valeurs ajoutées et des revenus fiscaux pour les deux niveaux de gouvernement sont importantes. Sur la base de dépenses totales de 960 millions \$, la valeur ajoutée sous forme de salaires est de 274,2 millions \$ et en profits d'entreprises de 255,7 millions \$ alors que les importations s'élèvent à 307 millions \$. Les revenus gouvernementaux totaux seraient de 218 millions \$, dont 102,9 millions \$ pour le Québec, 49 millions \$ pour Ottawa et 66,1 millions \$ en parafiscalité (57,2 millions \$ pour le Québec et 8,9 millions \$ pour Ottawa).

5.2 Les impacts du programme de rénovation écoénergétique

Plus haut, nous avons détaillé et analysé le projet de rénovation écoénergétique d'un million de logements. L'avantage financier des ménages qui procèdent aux rénovations a été calculé et démontré, tout comme l'énergie qui serait économisée avec la proposition. Nous évaluons ici l'impact économique pour le Québec généré par la rénovation de ces logements, à raison de 50 000 par année. Les calculs sont faits pour la première année du projet.

Dans le chapitre précédent, nous avons évalué le coût des rénovations de la première année du projet à 300 millions \$. Cet argent dépensé en améliorations résidentielles crée des emplois et génère plusieurs revenus, qui sont ici calculés. Notre évaluation se base à partir des informations contenues dans la matrice des tableaux intersectoriels du Québec de l'Institut de la statistique du Québec, édition 2012. Cette méthode donne un aperçu général de l'activité économique qui sera générée, comme si l'ensemble du projet était construit aux coûts des facteurs et selon la fiscalité

de 2012⁵³. Nous retenons l'impact du secteur de la demande finale qui porte sur la construction résidentielle⁵⁴, ce secteur englobant celui de la rénovation.

Avant de présenter les résultats obtenus grâce aux données du modèle intersectoriel, nous rappelons les limites de cette méthode. En premier lieu, les résultats s'arrêtent aux effets directs et indirects⁵⁵. La méthode n'évalue donc pas l'effet du multiplicateur keynésien, c'est-à-dire la stimulation économique additionnelle découlant de la dépense des travailleurs et des entreprises qui voient leurs revenus s'accroître.

Une autre limite du modèle intersectoriel est de prendre les prix des transactions comme étant fixes. Or, une brusque hausse dans le secteur de la rénovation écoénergétique pourrait avoir comme conséquence de faire grimper les prix, si le projet engendrait une pénurie du service. Il pourrait y avoir au contraire une chute des prix, si les producteurs surréagissaient à l'annonce du projet en accroissant trop leur capacité. Évidemment, les prix dépendent aussi de plusieurs autres éléments conjoncturels.

Une dernière limitation de la méthode est de ne pas calculer la réduction des autres activités économiques. Peu importe la façon dont le projet est financé, les ressources qui y sont consacrées (argent, matériaux, main-d'œuvre et entreprises) entraînent une réduction d'activité économique ailleurs dans l'économie et des retombées directes, indirectes et induites qui y sont associées. Ceci est particulièrement efficace en situation de plein-emploi, alors qu'en ralentissement ou en récession un tel projet peut stimuler directement l'économie en utilisant des ressources qui demeureraient alors disponibles.

Une fois ces informations méthodologiques prises en compte, nous pouvons présenter les résultats de l'impact sur l'économie du Québec de la première année du programme de rénovation écoénergétique, qu'on retrouve dans le tableau à la page suivante. Le montant total de rénovations pour cette première année générerait un nombre total de 1 863 emplois calculés en années-personnes. Ce programme engendrerait une valeur ajoutée de près de 170 millions \$ dans l'économie québécoise par année, dont plus de 85 millions \$ en salaires.

Au total, lorsqu'on inclut les impôts, les taxes et aussi la parafiscalité, l'État toucherait des revenus de près de 68 millions \$. Plus spécifiquement, le gouvernement du Québec aurait des revenus directs de 32 millions \$, en plus de 17,8 millions \$ pour la parafiscalité (RRQ, FSS, CSST, RQAP), pour un total d'un peu moins de 50 millions \$. Ottawa toucherait des revenus de 15,2 millions \$ et recevrait des cotisations d'assurance-emploi de 2,8 millions \$ pour un total de 18 millions \$.

53. En fait, les calculs se basent sur l'emploi, la fiscalité, la parafiscalité et la taxation sur les biens et services de 2012, mais aussi sur les tableaux d'entrées et sorties de 2008, ceux-ci étant les plus récents accessibles. Pour plus de détails, consulter : INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC. *Le modèle intersectoriel du Québec Fonctionnement et applications*, juin 2011, 153 p.

54. INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC. *Impact pour le Québec de dépenses de 100 millions de dollars en construction résidentielle au Québec*, Direction des statistiques économiques et du développement durable. Référence : 20120306-2-4 2008S-2012S

55. L'effet indirect vise les premiers fournisseurs des entreprises qui œuvrent dans le secteur.

Impacts économiques du programme de rénovation écoénergétique de 50 000 logements en 2015

Dépenses totales : 298,6 millions \$

Impacts directs et indirects :

Emplois 1 863

Valeur ajoutée : 167,8 millions \$

salaires 85,3 millions \$

Revenus gouvernementaux :

gouvernement du Québec ⁽¹⁾ 32,0 millions \$

gouvernement du Canada ⁽²⁾ 15,2 millions \$

parafiscalité et taxes indirectes ⁽³⁾ 20,6 millions \$

Source : Institut de la statistique du Québec (ISQ) et calculs.

(1) comprend les impôts sur salaires, taxes de vente et taxes spécifiques

(2) comprend les impôts sur salaires, taxe de vente et taxes et droits d'accise

(3) comprend RRQ, FSS, CSST, assurance emploi

Conclusion

Ce document s'inscrit dans un programme de recherche de l'IRÉC sur le financement de la transition écologique de l'économie québécoise afin d'encourager un débat public sur la pertinence de proposer aux Québécois et aux Québécoises de souscrire à un grand projet de transition vers une économie durable. En nous appuyant sur l'exemple d'un instrument d'épargne développé en France et dédié spécifiquement à la politique du logement, nous avons formulé un ensemble de propositions pour entreprendre au Québec une transition écologique dans le secteur de l'habitation.

Grâce à une innovation financière simple et transparente, le CÉLI HD, qui permet de canaliser une épargne populaire à bas coût vers le financement d'une ambitieuse politique nationale du logement, le Québec pourrait doubler sa proportion de logements sociaux (de 8,8 % à 18 %) sur un horizon de 20 ans et encourager la rénovation écoénergétique d'un million de logements. La réalisation de ces objectifs permettrait, à la fois, de répondre à des besoins urgents en matière de logements abordables et d'améliorer l'efficacité énergétique du secteur de l'habitation.

Les retombées de ces deux programmes seraient importantes :

- construction de 120 000 logements sociaux;
- une économie d'énergie de plus de 16,5 milliards de GJ par année soit plus de 414,5 milliards de GJ sur 25 ans, se traduisant par des économies nettes de 14,6 milliards \$ en dépenses énergétiques de la part du million de ménages touchés;
- une création de près de 8 000 nouveaux emplois permanents;
- des retombées fiscales annuelles de 210 millions \$.

Mais ces programmes exigent du gouvernement du Québec qu'il s'engage dans trois dynamiques soutenables sur le long terme :

- dans le domaine financier, qu'il sorte le plus rapidement possible du gouffre fiscal dans lequel l'enferme la formule du CÉLI créé par le gouvernement canadien en proposant sa propre formule (le CÉLI HD) dédiée à l'habitation;
- dans le domaine social, qu'il procède au rapatriement de la mission du logement social - que le gouvernement fédéral refuse dorénavant d'assumer - par le biais d'un transfert de points d'impôt ou d'une contribution incluse au Transfert canadien en matière de programmes sociaux;
- dans le domaine environnemental, qu'il prenne ses distances avec la politique énergétique du gouvernement fédéral tournée exclusivement sur les énergies fossiles, en adoptant une feuille de route vers la transition énergétique pour une économie à faible intensité carbone.

C'est sur ces bases que le Québec pourra commencer à assurer une véritable transition écologique dans le secteur de l'habitation.

Bibliographie

FRAPRU. *Urgence en la demeure*, rapport de la Commission populaire itinérante sur le droit au logement, mars 2013, 52 p.

FRAPRU. *Défendons nos logements sociaux*, 2012, [<http://defendonsnoslogements.ca>].

BOURQUE, Gilles L. *Le logement au Québec : les tendances actuelles*, note d'intervention de l'IRÉC no 8, juillet 2011, 5 p.

BOURQUE, Gilles L. et Jacques CHAREST. *La fin des conventions d'exploitation et les besoins dans le logement social au Québec*, note d'intervention de l'IRÉC no 18, mai 2012, 7 p.

LABERGE, Mathieu et Claude MONTMARQUETTE. *L'aide au logement au Québec*, CIRANO, juin 2010. 89 p.

RESSOURCES NATURELLES CANADA. *Enquête sur la consommation d'énergie du secteur commercial et institutionnel*, rapport sommaire, juin 2007, 53 pages.

SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC. *Étude d'impacts des activités de la société d'habitation du Québec*, Québec, 2011, 190 pages.

L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT. *Guide à l'usage des élus locaux : le logement social et les politiques locales de l'habitat*, Cahier pratique, juin-juillet 2010, 44 p.

HOORENS, Dominique. « Le modèle économique HLM : un modèle à suivre », dans LE BAYON, Sabine, Sandrine LEVASSEUR et Christine RIFFLART (sous la direction de). *Ville et logement*, Revue de l'OFCE, Paris, 2013, pp. 73 à 98.