

DÉCEMBRE 2025

UN ÉLÉPHANT DANS LE COMPTEUR

Pourquoi une hausse des tarifs d'électricité
sera inévitable...et souhaitable

Institut du Québec

L'Institut du Québec (IDQ) est un organisme à but non lucratif qui axe ses recherches et ses études sur les enjeux socioéconomiques auxquels le Québec fait face. Il vise à fournir aux autorités publiques et au secteur privé les outils nécessaires pour prendre des décisions éclairées, et ainsi contribuer à bâtir une société plus dynamique, compétitive et prospère.

Ce rapport a été préparé par Alain Dubuc avec la collaboration d'Anthony Migneault. Les auteurs aimeraient remercier Pierre Piché et Pierre-Olivier Pineau pour leurs précieux conseils.

Pour citer ce rapport : IDQ, 2025, Un éléphant dans le compteur : Pourquoi une hausse des tarifs d'électricité sera inévitable...et souhaitable
Image de page couverture : Ernest Brillo
Dépôt légal, quatrième trimestre 2025
ISBN : 978-2-925426-21-9
Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2025
Bibliothèque et Archives Canada, 2025

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| Introduction : pourquoi ce rapport | <u>04</u> |
| 1. Le nouveau contexte énergétique | <u>06</u> |
| 2. Les tarifs québécois : motif de fierté ou anachronisme ? | <u>10</u> |
| 3. Jusqu'où peut-on miser sur les incitatifs et la bonne volonté ? | <u>20</u> |
| 4. Un fort potentiel d'économies à long terme... si les signaux de prix sont présents | <u>26</u> |
| 5. Une stratégie tarifaire peu soutenable | <u>33</u> |
| 6. Comprendre et vaincre les résistances | <u>45</u> |
| 7. Une approche ferme, transparente, prévisible et équilibrée | <u>60</u> |
| Conclusion : comment composer avec l'acceptabilité sociale ? | <u>69</u> |

Introduction

Le Québec, tout comme les autres sociétés avancées, devra relever ce qui sera sans doute son plus grand défi de la première moitié de ce siècle : décarboner son économie et contrer les effets des changements climatiques. Ce grand chantier affectera ses stratégies de développement économique, exigera d'importantes adaptations de ses politiques publiques et imposera une transformation du mode de vie.

Le Québec dispose d'un atout dans cette transformation. Il peut déjà compter, contrairement à la plupart des sociétés auxquelles il peut se comparer, sur une grande quantité d'énergie propre, l'électricité verte, la ressource qui sera au cœur des processus de décarbonation.

Cette électricité sobre en carbone, de source hydraulique et éolienne, est donc appelée à jouer un rôle majeur, qui sera différent de celui qu'elle a assumé dans les décennies passées. Traditionnellement un produit de consommation et levier de développement économique, l'électricité exercera dorénavant un rôle stratégique dans les efforts de décarbonation, en permettant la substitution des hydrocarbures émetteurs de GES par une source d'énergie propre pour les résidences, les activités commerciales, le transport et l'industrie. Elle pourrait également servir de levier économique pour attirer des investissements nécessitant une énergie sobre en carbone.

Ce changement de paradigme, tout comme l'évolution technologique, justifie que l'on repense le modèle de gestion et d'utilisation de cette ressource, qui a été développé au milieu du XX^e siècle, et qu'on l'adapte aux défis qui nous attendent d'ici la deuxième moitié du XXI^e siècle.

Cette adaptation doit notamment porter sur la façon dont le Québec détermine le prix de son électricité. Celle-ci repose sur des principes datant de l'ère de la nationalisation de l'électricité, quand l'accès à une électricité à bas prix est devenu l'un des symboles et des ancrages de la Révolution tranquille. Nous en sommes maintenant à un stade de notre développement où un changement des politiques de tarification, menant à une hausse des prix de l'électricité, est nécessaire, mais aussi inévitable.

Pour la plupart des économistes, il s'agit là d'une évidence. Le maintien de prix bas pour l'électricité que l'on consomme n'est pas compatible avec les politiques énergétiques et environnementales dont le Québec s'est doté, pour trois grandes raisons. D'abord parce que des tarifs plus élevés sont un outil pour encourager la sobriété de la consommation et soutenir les efforts d'efficacité énergétique. Ensuite, parce qu'ils sont absolument nécessaires pour financer les investissements colossaux requis pour produire l'électricité additionnelle dont le Québec aura besoin. Enfin, parce que cela permettra de mieux utiliser la richesse que constitue l'électricité comme levier pour atteindre nos ambitieux objectifs de décarbonation. Il est d'autant plus important d'insister sur ce principe que le gouvernement du Québec a fait du plafonnement des tarifs domestiques (résidentiels) à 3 % une pierre angulaire de la politique tarifaire.

Le monde a changé. La façon de fixer les prix de l'électricité date d'il y a 60 ans. Elle n'est pas adaptée aux défis du XXIe siècle.

Mais ce qui est une évidence pour les économistes n'en est pas nécessairement une pour la population en général ou pour le monde politique. Pour cette raison, la première partie de ce rapport (chapitres 1 à 5) expliquera pourquoi la structure actuelle des tarifs, et les principes sur lesquels elle est fondée, est en déconnexion avec les grands enjeux de la décarbonation, et pourquoi une modification de la logique tarifaire et une hausse des tarifs reposeraient sur des principes économiques éprouvés. Cette analyse portera sur la détermination des tarifs de deux catégories de clientèles, domestique et d'affaires (commerce, institutions, petits clients industriels), qui représentaient les deux tiers des ventes régulières d'Hydro-Québec en 2024. La tarification de la clientèle industrielle de grande puissance s'inscrit dans une autre logique, qui repose sur des objectifs différents exigeant d'autres outils de gestion.

La deuxième partie du rapport (chapitres 6 et 7) portera davantage sur les enjeux de politique publique liés à l'électricité et à sa tarification. Si des hausses de tarifs sont nécessaires et inévitables pour assurer la réussite de la transition énergétique, comment sera-t-il possible de proposer cette nouvelle approche de tarification sachant que la résistance politique et sociale à l'augmentation du prix de l'électricité est extrêmement forte au Québec ?

Cette partie analysera les origines et les fondements de l'attitude des Québécois face aux tarifs d'électricité, et tentera de dissiper certaines idées bien ancrées dans nos valeurs communes. Elle proposera un argumentaire qui pourrait atténuer les résistances et contribuer à développer des approches socialement acceptables. Cette résistance est maintenant décrite comme une absence d'acceptabilité sociale. Ce concept ne doit toutefois pas être utilisé comme un paravent pour éviter les décisions difficiles. Le devoir des décideurs ne consiste pas seulement à prendre acte du degré d'acceptabilité sociale de ses choix, mais aussi de tenter de modifier les attitudes et les perceptions et, lorsque la situation l'exige, à affronter les mouvements de l'opinion publique.

Le temps est venu d'amorcer cette conversation. Le Québec dispose encore d'une certaine marge de manœuvre temporelle avant d'avoir à s'engager dans des hausses de tarifs qui seront difficiles à accepter. Il doit profiter du temps dont il dispose pour se préparer à ces changements inévitables, et le faire de façon ordonnée dans le cadre d'un débat éclairé. Car plus le Québec attendra avant d'amorcer ce virage, plus celui-ci sera brutal.

01

LE NOUVEAU CONTEXTE ÉNERGÉTIQUE

Une augmentation importante des besoins en électricité

Le Québec est confronté à un nouveau contexte énergétique, différent de celui qui a prévalu depuis un demi-siècle. Nous n'entendons pas développer cet aspect déjà analysé en profondeur dans d'autres études et par d'autres organismes, notamment la Chaire de recherche en gestion de l'énergie de HEC. Mais certains rappels sont utiles pour ancrer les enjeux abordés dans ce rapport.

Le nouveau contexte énergétique résulte du choc des changements climatiques et des engagements de la communauté internationale, auxquels adhère le Québec, à éliminer les émissions de GES d'ici 2050, principalement par la réduction radicale de l'utilisation des énergies fossiles dans la consommation, mais surtout comme source d'énergie. Cet impératif est relativement moins exigeant pour le Québec qui, grâce à ses grandes ressources d'électricité renouvelable, dépend déjà moins des hydrocarbures. Il n'en reste pas moins qu'un peu plus de la moitié de la consommation énergétique du Québec est d'origine fossile – produits pétroliers, gaz naturel, propane et coke. Le défi reste donc considérable. Cet effort de décarbonation misera largement sur un vaste processus de substitution pour remplacer les hydrocarbures par des sources sobres en carbone, essentiellement l'électricité renouvelable provenant de l'hydroélectricité, de l'éolien ou d'autres procédés. La réduction de la consommation d'énergie devrait soutenir cet effort.

La plus récente feuille de route de la décarbonation du Québec, le Plan pour une économie verte 2030 (PEV 2030), déposé en 2020 par le gouvernement du Québec, mise toutefois surtout sur l'électrification pour remplacer les énergies fossiles dans le bâtiment, le transport des personnes et les procédés industriels. Cette stratégie requerra davantage d'électricité. Ces besoins additionnels ont été pris en compte en 2022 dans le Plan stratégique 2022-2026 d'Hydro-Québec, et ensuite dans le Plan d'action 2035, publié un an plus tard, qui révisé les prévisions à la hausse. Ce dernier prévoit une augmentation des besoins en énergie de près du tiers d'ici 2035, avec une hausse de 60 TWh par rapport aux 192,4 TWh requis en 2022. D'ici 2050, l'année où, en principe, le Québec aurait atteint la carboneutralité, les besoins additionnels atteindraient entre 150 et 200 TWh. Cela signifie qu'Hydro-Québec devrait doubler son offre en un quart de siècle.

À l'horizon 2035, Hydro-Québec décompose l'utilisation de ces ressources additionnelles de la façon suivante : 40 % pour la décarbonation des bâtiments et du transport, 35 % pour celle des industries, et 25 % pour le développement économique. Ce dernier quart des ressources requises ne contribue pas directement aux efforts de décarbonation du Québec, quoiqu'il puisse participer indirectement aux efforts mondiaux de réduction des émissions de GES. À l'horizon 2050, les incertitudes quant au succès du volet de développement économique contribuent largement à expliquer l'écart entre 150 TWh et 200 TWh de sa fourchette de prévision.

Un rôle important pour les économies d'énergie

Pour l'horizon plus rapproché, celui de 2035, si l'ajout de capacité hydroélectrique, et surtout de capacité éolienne, comblera la majeure partie des besoins, les économies d'électricité devraient jouer un rôle significatif, selon les projections d'Hydro-Québec. Elles compteront pour 21 TWh des 60 TWh d'ajouts d'énergie, soit le tiers de l'énergie additionnelle requise. Pour la puissance, les économies représenteront plus du tiers, soit 3 500 MW sur les ajouts de capacité ferme prévus de 8 000 à 9 000 MW.

Ces économies pourront être obtenues par une plus grande sobriété, c'est-à-dire des pratiques menant à une consommation moindre, ou encore par des gains d'efficacité, à travers des mesures ou des procédés qui réduisent les besoins en électricité. La sobriété et l'efficacité énergétique joueront ainsi un rôle stratégique dans les plans d'Hydro-Québec. Elles permettent de dégager des ressources qui pourront combler des besoins sans recourir à une augmentation de la capacité de production. La société d'État cherche à identifier la quantité d'énergie ou de puissance qu'elle pourrait dégager grâce à des mesures d'économie qui coûteraient moins cher que si elles provenaient d'un ajout d'installations de production, de transport et distribution. Hydro-Québec dispose d'outils pour évaluer les besoins pouvant être comblés à meilleur coût par des mesures d'efficacité à travers une évaluation du potentiel technico-économique (PTE).

Les économies d'énergie pourront combler une partie appréciable des besoins additionnels à moindre coût que les ajouts à la production.

Les cibles d'économie du Plan d'action peuvent être décrites comme ambitieuses en ce sens qu'elles représentent une proportion significative de l'ajout d'énergie et de puissance d'ici 2035. Elles le sont également par rapport à la performance passée d'Hydro-Québec. Chaque année, l'efficacité énergétique doit ajouter 1,6 TWh en nouvelles économies, soit le double des économies de 0,8 TWh réalisées annuellement en moyenne depuis 2018.

Il faut garder en mémoire qu'Hydro-Québec devra déployer concurremment deux stratégies en apparence contradictoires. D'une part, contribuer à l'électrification, soit la migration d'utilisateurs d'énergie fossile vers l'électricité, ce qui mène à une augmentation de la demande pour l'électricité. D'autre part, déployer des efforts pour promouvoir la sobriété et l'efficacité, et donc une baisse de la consommation. Il va de soi que ces efforts sont complémentaires, mais cela met en relief les tensions inhérentes à la gestion de la demande dans un cadre de décarbonation.

Les signaux de prix pourraient jouer un rôle essentiel

Les tarifs de l'électricité pourraient et devraient jouer un rôle important pour assurer le succès de la stratégie de la transition d'énergie. À un premier niveau, la tarification constitue un levier pour aider à réaliser des économies d'énergie. À un second niveau, les revenus générés par des tarifs adéquats seront essentiels pour financer la mise en œuvre d'un plan d'immobilisation que l'on peut qualifier de colossal.

C'est un principe général reconnu qu'il existe un lien entre le prix d'un produit et la demande pour celui-ci. Il repose sur des fondements de la science économique portant sur les marchés et les mécanismes régissant les relations entre l'offre et la demande. De façon générale, des prix plus bas encouragent une hausse de la demande, tandis que l'inverse la ralentit.

Les signaux de prix, c'est-à-dire une hausse des tarifs, sont un outil efficace pour réduire la consommation. Mais ça ne sera pas facile.

Ces signaux de prix sont largement utilisés dans le secteur énergétique pour atteindre les objectifs de décarbonation. La taxe canadienne sur le carbone, toujours en vigueur pour les entreprises, les systèmes de plafonnement et d'échange du Québec, ainsi que diverses formules adoptées dans de nombreuses juridictions sont tous des mécanismes visant à attribuer un prix au carbone. Ils reposent sur le principe qu'une augmentation du prix du carbone, qui se reflétera dans celui des différentes formes d'énergie fossile, permettra de réduire la consommation de ces produits moins sobres en carbone.

Ces signaux ont un second effet, soit de modifier les prix relatifs de diverses ressources énergétiques, et, par conséquent, d'encourager la substitution par d'autres formes d'énergie, surtout l'électricité, ou de susciter l'innovation pour développer d'autres technologies plus sobres en carbone, et de rendre celles-ci plus attrayantes en raison du coût plus élevé des hydrocarbures.

En principe, ces mécanismes de prix devraient s'avérer efficaces dans le cas de l'électricité. Ils n'auraient pas pour but d'encourager la substitution par d'autres formes d'énergie, mais ils pourraient contribuer à diminuer la consommation et à favoriser l'adoption de technologies efficaces. Le relèvement du niveau des prix de l'électricité devrait donc être un élément important de la politique énergétique du Québec dans ce contexte de décarbonation. Mais cela représente un défi considérable, parce que la structure des prix de l'électricité dans la province comporte des particularités qui font du Québec un cas unique.

02

LES TARIFS QUÉBÉCOIS : MOTIF DE FIERTÉ OU ANACHRONISME ?

Des prix résidentiels extrêmement bas

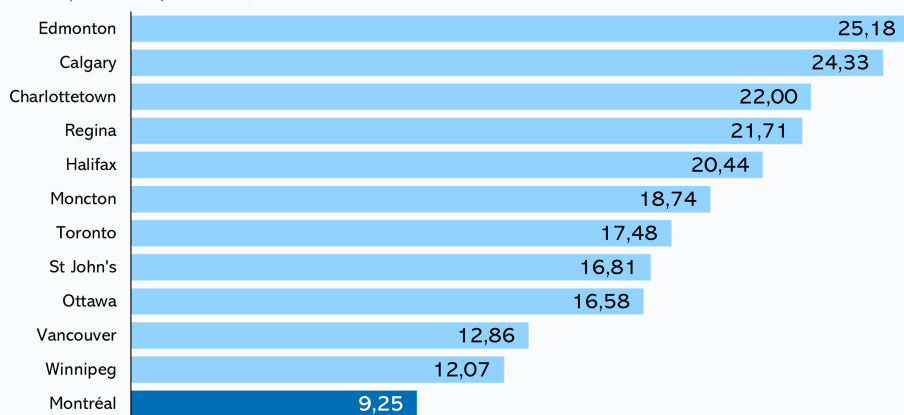
Le Québec se distingue pour ses tarifs d'électricité très bas, à l'échelle du Canada, de l'Amérique du Nord et du monde industrialisé. Nous incluons ici quelques données pour illustrer ces écarts. Dans le cas de l'Amérique du Nord, ces comparaisons portent sur des villes, pour refléter la structure plus fragmentée du marché américain, contrairement au Québec, où les tarifs sont uniformes sur le territoire. Ces comparaisons, produites par Hydro-Québec, lui permettent de mettre en relief les avantages comparatifs du Québec sur le plan tarifaire.

Ces données montrent, dans un premier temps, que c'est à Montréal, et donc au Québec, que les tarifs domestiques sont les plus bas au Canada. Comparés à un prix moyen de 9,25 ¢/kWh après taxes à Montréal en 2024, les tarifs sont plus du double à Edmonton et à Calgary, par exemple (graphique 1).

Graphique 1

Prix moyen de l'électricité pour des clientèles résidentielles canadiennes en 2024

Cents par kWh après taxes, consommation mensuelle de 1 000 kWh



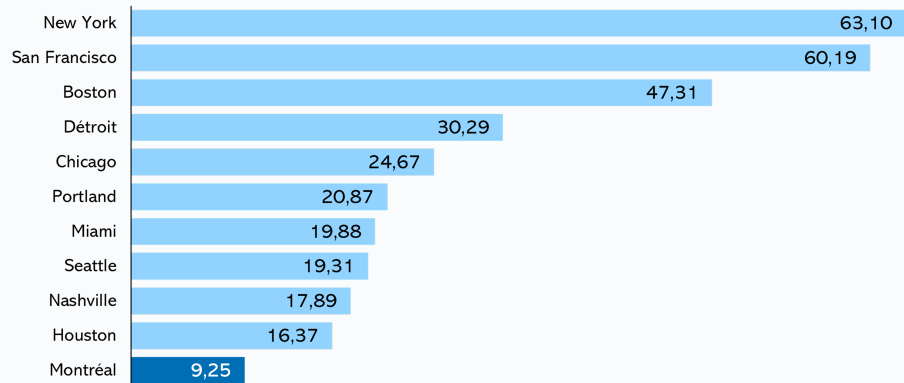
Source : Hydro-Québec, *Comparaison des prix de l'électricité dans les grandes villes nord-américaines 2024*

Le même document d'Hydro-Québec propose une comparaison avec certaines villes des États-Unis. L'échantillonnage proposé dénote des écarts encore plus marqués (graphique 2). Les prix de l'électricité pour les usages résidentiels sont, au mieux, près de deux fois plus élevés qu'au Québec, comme dans la ville de Houston. À New York, ce prix est sept fois plus élevé.

Graphique 2

Prix moyen de l'électricité pour des clientèles résidentielles américaines et québécoises en 2024

Cents canadiens par kWh après taxes, consommation mensuelle de 1 000 kWh



Source : Hydro-Québec, *Comparaison des prix de l'électricité dans les grandes villes nord-américaines 2024*

On peut noter que deux des endroits où les prix sont les plus élevés, Boston et New York, sont des villes qui seront partiellement alimentées par des exportations fermes du Québec en vertu d'importants contrats à long terme.

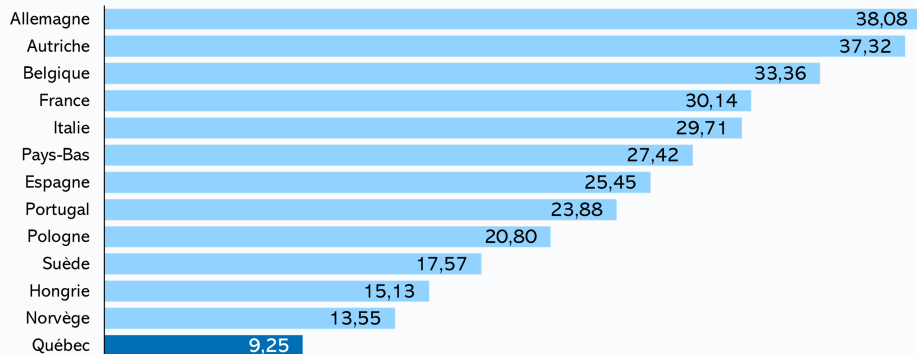
Le Québec est véritablement un champion de l'électricité à bas prix, au Canada, en Amérique du Nord et dans le monde.

Nous avons réalisé le même exercice pour plusieurs pays européens - les 15 plus grands pays de l'Union européenne - et le constat est le même. Les prix de l'électricité y sont beaucoup plus élevés, et même jusqu'à 4 fois plus en Allemagne et en Autriche par rapport à ce qui est payé au Québec (graphique 3).

Graphique 3

Prix moyen de l'électricité pour des clientèles résidentielles québécoises et européennes au deuxième semestre de 2024

Cents canadiens par kWh après taxes et redevances



Note : Consommation annuelle d'entre 5 000 et 14 999 kWh en Europe et consommation mensuelle de 1 000 kWh au Québec.

Source : Eurostat, Hydro-Québec et Statistique Canada, tableau 33-10-0163-01

Il est intéressant de mettre en relief un autre cas précis, celui de la Norvège, car ce pays compte plusieurs similitudes avec le Québec : un climat nordique avec des hivers rigoureux, une production hydroélectrique importante permettant de générer de l'électricité à bas coût et une pénétration importante du chauffage à l'électricité, ce qui est rare en Europe. Malgré ces similitudes, au deuxième semestre de 2024, les tarifs d'électricité résidentiels norvégiens, à 13,55 ¢/kWh, étaient 46 % plus élevés que ceux du Québec.

Ces écarts de prix, en Europe comme aux États-Unis, dépendent d'un ensemble complexe de facteurs, à commencer par les sources d'énergie électrique (charbon, mazout, gaz, éolien, hydraulique ou nucléaire), la disponibilité de l'énergie, les politiques publiques et les conditions de marché. Les prix dépendent aussi des besoins réels, exprimés par la géographie, le climat, les politiques publiques et les stratégies économiques. Mais ces comparaisons avec l'Amérique du Nord et l'Europe, où l'on trouve une diversité de modèles et de conditions de marché, montrent hors de tout doute que, pour le niveau des prix, le Québec constitue un cas unique.

Des tarifs commerciaux moins généreux

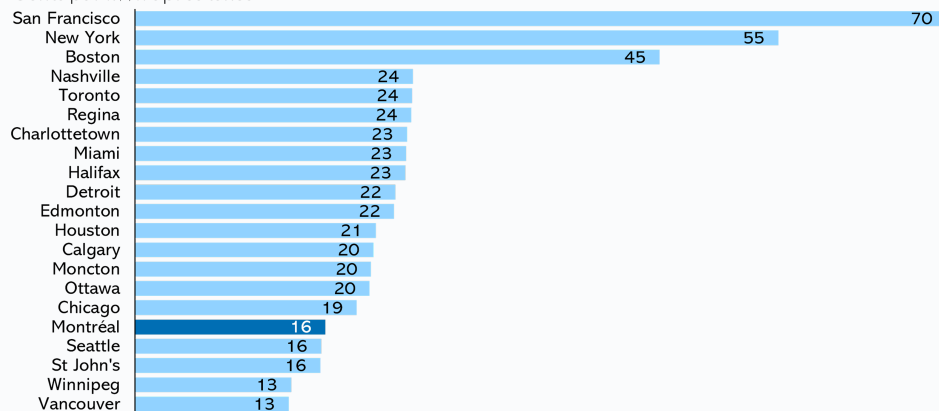
Ce très net avantage tarifaire dont profitent les ménages québécois est nettement moins marqué pour les consommateurs commerciaux et institutionnels, ainsi que les petits utilisateurs industriels, que l'on retrouve le plus souvent dans les clients de petite puissance (40 kW) ou dans le premier palier des tarifs de moyenne puissance (500 kW). Cela permet d'identifier une autre particularité de la tarification québécoise.

Pour les consommateurs de petite puissance, Montréal, avec un prix moyen de 13,41 ¢/kWh taxes comprises, n'est pas l'endroit où l'électricité est la moins chère au Canada. Winnipeg et Vancouver devancent la métropole québécoise. Pour la moyenne puissance, trois villes canadiennes devancent le prix moyen de 16,31 ¢/kWh à Montréal, tout comme Seattle. En somme, pour la clientèle d'affaires ou institutionnelle, l'avantage québécois est soit absent, soit nettement moins marqué (graphique 4).

Graphique 4

Prix moyen de l'électricité pour des clientèles commerciales en 2024

Cents par kWh après taxes



Note : Consommation mensuelle de 500 kW et 100 MWh avec un facteur d'utilisation de 28 % pour la clientèle commerciale.

Source : Hydro-Québec, *Comparaison des prix de l'électricité dans les grandes villes nord-américaines 2024*

Cela tient à un autre élément de la politique tarifaire québécoise, qui consiste à offrir des tarifs plus bas à la clientèle résidentielle qu'à la clientèle commerciale. Au Québec, en 2024, le prix moyen de petite puissance, à 13,41 ¢/kWh, était supérieur de 45 % au tarif résidentiel de 9,25 ¢/kWh après taxes.

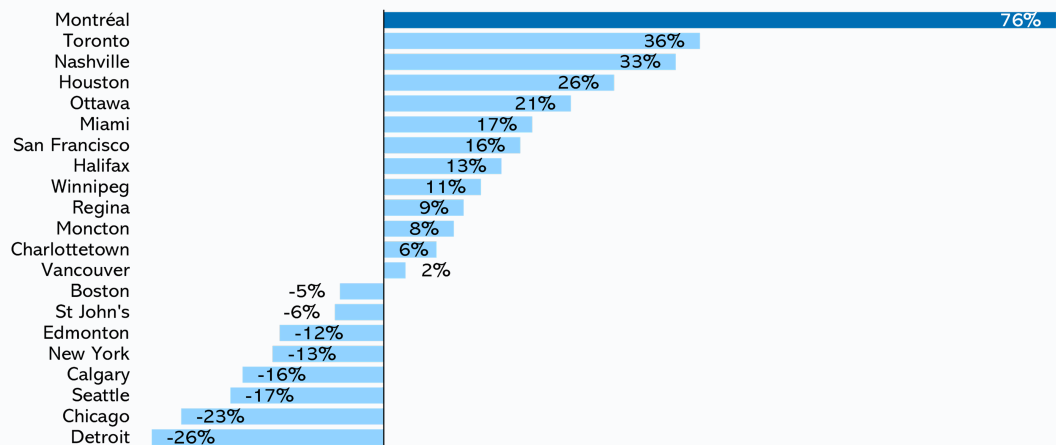
Cette générosité tarifaire se limite à la clientèle domestique. Les commerces, les PME, les bureaux et les institutions paient plus cher. Ce n'est pas le cas ailleurs.

Dans les 22 villes canadiennes et américaines de la comparaison, le prix moyen de petite puissance est souvent inférieur au prix moyen de la clientèle résidentielle, alors qu'il est bien plus élevé (45 %) pour le Québec. L'écart est encore plus marqué pour la moyenne puissance. Au Québec, à 16,31 ¢/kWh, il est 76 % plus élevé que le prix moyen pour la clientèle résidentielle, un écart plus grand que toutes les autres villes comparées (graphique 5).

Cette différence de traitement s'explique par le fait que le Québec n'applique pas pour ces clients la logique commerciale qui consiste à offrir des tarifs plus bas pour des volumes de consommation plus élevés. Cette particularité est une autre façon d'illustrer en quoi la tarification de l'électricité au Québec est atypique.

Graphique 5

Écart en pourcentage du prix moyen de l'électricité entre des clientèles commerciales et résidentielles en 2024



Note : Consommation mensuelle de 1 000 kWh pour la clientèle résidentielle et de 500 kWh et 100 MWh avec un facteur d'utilisation de 28 % pour la clientèle commerciale.

Source : Hydro-Québec, *Comparaison des prix de l'électricité dans les grandes villes nord-américaines 2024*

Des consommateurs subventionnés

Les deux caractéristiques décrites dans la section précédente, soit des tarifs très bas pour la clientèle domestique et des tarifs relativement plus élevés pour la clientèle d'affaires, permettent de mettre en relief une troisième particularité du régime tarifaire québécois. Le montant de la facture d'Hydro-Québec des clients domestiques est inférieur au coût réel de l'électricité qu'ils consomment, qui comprend la production, les frais de transport et de distribution ainsi qu'un rendement raisonnable pour le fournisseur. À l'inverse, les autres catégories de consommateurs paient plus que ce coût. Ce trop-perçu auprès des clientèles commerciale, institutionnelle et industrielle permet de compenser les sommes insuffisantes perçues auprès de la clientèle domestique pour couvrir les frais. Si le Québec consent des tarifs remarquablement bas à ses clients domestiques, ce n'est pas uniquement en raison du coût moins élevé de la ressource électrique. C'est aussi parce que ceux-ci bénéficient d'une subvention.

Il ne s'agit pas d'un accident de parcours. Ce mécanisme de subvention indirecte, appelé interfinancement, était l'un des piliers de la structure de tarification établie au moment de la nationalisation de l'électricité dans les années 60. Il est protégé par la [Loi sur la Régie de l'énergie](#), entre autres, qui stipule que « la Régie ne peut modifier le tarif d'une catégorie de consommateurs afin d'atténuer l'interfinancement entre les tarifs applicables à des catégories de consommateurs ». L'indice d'interfinancement doit également être mesuré chaque année par Hydro-Québec dans les rapports remis à la Régie de l'énergie.

Le principe de l'interfinancement, selon lequel les entreprises paient plus cher pour réduire la facture des consommateurs, est au cœur de la philosophie tarifaire québécoise.

Selon les [calculs](#) portant sur 2025, cet indice d'interfinancement est de 81,7 pour la clientèle résidentielle, ce qui signifie qu'elle paie 81,7 % du coût réel de l'électricité qu'elle consomme. Avec un indice de 126,8 en moyenne, les clientèles commerciale, institutionnelle et industrielle à plus faible consommation versent une prime importante, soit 26,8 % au-delà d'un prix reflétant leurs coûts. Les grands industriels, bien que leurs tarifs soient plus faibles que ceux de la clientèle résidentielle, versaient eux aussi une prime, quoique moindre, de 14,9 %.

La pratique consistant à atténuer la pression tarifaire sur la clientèle domestique en surfacturant d'autres clientèles a également cours dans d'autres juridictions. Mais le Québec se distingue par l'ampleur de cette subvention indirecte et par sa tendance à l'augmenter au fil des années : en 2019, les ménages payaient 88,0 % du coût réel de l'électricité, une proportion nettement plus élevée que le 81,7 % de 2025.

Rappelons que nous avons limité notre analyse à deux catégories de clientèle, soit domestique et d'affaires (commerce, institutions et petits clients industriels). Ces secteurs comptaient pour les deux tiers des ventes régulières d'Hydro-Québec en 2024. Le cas de la clientèle industrielle de grande puissance, qui s'inscrit dans une autre logique, sera abordé dans la partie 6.

Les bas prix du Québec ont-ils encouragé une surconsommation ?

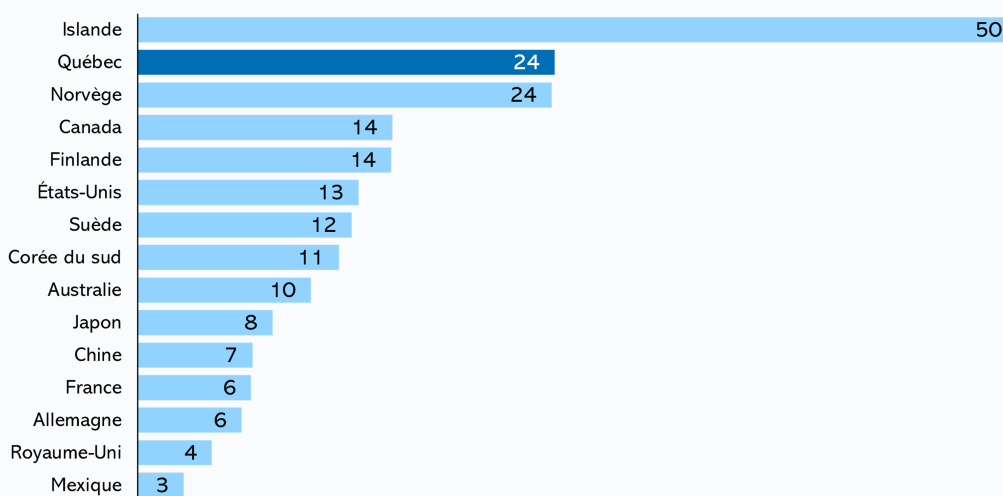
Dans un contexte de rareté relative de la ressource électrique où l'efficacité énergétique jouera un rôle important dans les efforts de la transition, on doit logiquement se demander quels ont été les effets des politiques de tarification sur les habitudes de consommation de l'électricité. Les tarifs très bas dont jouissent les Québécois ont-ils encouragé la surconsommation et le gaspillage ?

Il est facile d'établir une corrélation entre les très bas tarifs québécois et la très forte consommation d'électricité au Québec. Les comparaisons internationales montrent en effet que le Québec se classe parmi les juridictions où la consommation d'électricité par habitant est la plus élevée au monde, après l'Islande (graphique 6). Mais si la corrélation est évidente, le lien causal est moins clair.

Graphique 6

Consommation d'électricité par habitant en 2023

MWh par habitant



Source : Statistique Canada, tableau 25-10-0029-01, Institut de la statistique du Québec et Banque mondiale

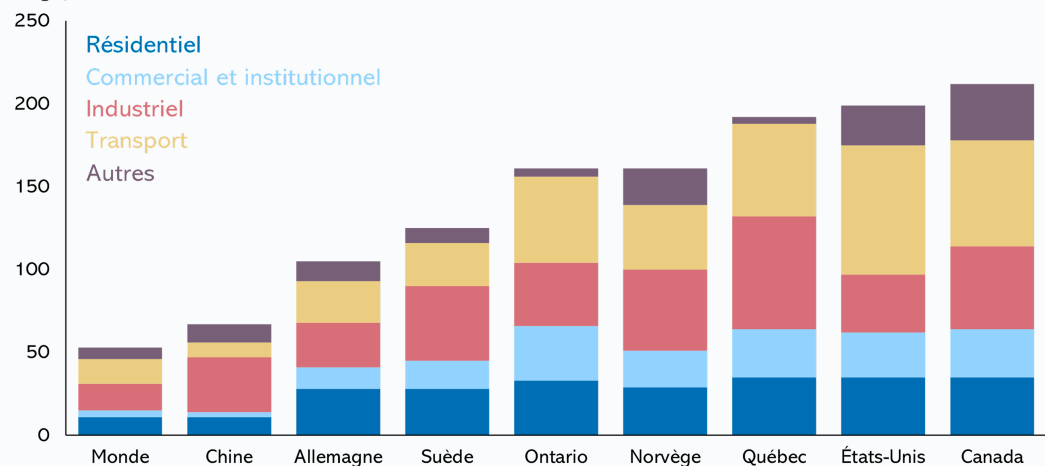
Les comparaisons de la consommation d'électricité entre pays comportent d'importantes limites, en raison des différences en ce qui concerne la disponibilité de la ressource électrique, la température, la géographie, les habitudes de consommation, les politiques publiques ainsi que la structure industrielle. Les prix bas de l'électricité au Québec ont encouragé une substitution vers cette forme d'énergie, notamment pour le chauffage des bâtiments, ce qui est rare ailleurs. L'accès à une ressource électrique peu coûteuse a également favorisé un développement économique favorisant l'établissement d'industries « électrivores ». Cette demande industrielle est un facteur important pour expliquer la forte consommation d'électricité au Québec, tout comme dans les pays nordiques. Mais en soi, ce niveau élevé de consommation ne reflète pas nécessairement l'existence d'une surconsommation ou de gaspillage.

Le véritable enjeu n'est pas tant le niveau de consommation d'électricité du Québec que le niveau de consommation de toutes les formes d'énergie partout au Canada. La consommation d'énergie du Canada est la plus élevée du monde industrialisé, dépassant celle des États-Unis. Le Québec et l'Ontario sont aussi dans ce peloton de tête. Le niveau de consommation par habitant, mesuré ici en gigajoules, relève d'une multitude de facteurs, notamment des usages industriels qui, à leur tour, dépendront du prix et de l'accessibilité des ressources énergétiques. Le haut niveau de consommation au Québec tient ainsi beaucoup à sa demande industrielle de 68 TJ, soit autant que les demandes résidentielle, commerciale et institutionnelle réunies. Elle dépasse largement celle de toutes les juridictions auxquelles le Québec est comparé au graphique 7.

Graphique 7

Consommation énergétique par habitant selon le secteur en 2022

Gigajoules



Source : Chaire de gestion du secteur de l'énergie HEC Montréal - *État de l'énergie au Québec Édition 2025*

Pour ce qui est de la demande domestique et commerciale, les niveaux de consommation au Québec et au Canada, à 64 GJ, dépassent légèrement celui des États-Unis, soit 62 GJ, et sont nettement plus élevés que ceux des pays européens. La consommation québécoise est supérieure de 25 % à celle de la Norvège, un pays présentant des caractéristiques climatiques similaires, de 42 % à celle de la Suède et de 56 % à celle de l'Allemagne. Cela suggère fortement un phénomène de surconsommation, ce qui est également vrai pour l'Ontario et le Canada dans son ensemble.

La consommation d'énergie résidentielle et commerciale du Québec est similaire à la moyenne canadienne. La consommation d'électricité est plus forte au Québec que dans les autres provinces, mais c'est parce que cette forme d'énergie occupe une plus grande proportion de la consommation. Dans l'ensemble, on peut surtout conclure que la surconsommation est un phénomène observable dans l'ensemble canadien, et que celle-ci s'exprime davantage à travers l'électricité dans le cas du Québec.

Il n'en reste pas moins que l'important écart de consommation d'électricité entre le Québec et la plupart des pays auxquels il peut se comparer suggère que le Québec dispose, toutes choses étant égales par ailleurs, d'une grande marge de manœuvre pour réduire sa consommation.

Une hausse de tarifs permettrait-elle de réduire la consommation ?

Une augmentation des prix contribue généralement à réduire la consommation. C'est ce que montre la théorie économique. Il y a plusieurs années, en 1990, alors que l'efficacité énergétique n'était pas au sommet des priorités, les économistes Jean-Thomas Bernard et Jean-Yves Duclos écrivait : « Le faible prix de l'électricité au Québec constitue un obstacle majeur à l'amélioration de l'efficacité énergétique. [...] L'augmentation progressive du prix de l'électricité et de la taxe sur le carbone est la meilleure façon pour le Québec d'atteindre ses objectifs environnementaux et énergétiques. » Une analyse récente du ministère de l'Environnement (MELCCFP) arrive au même constat : « Le faible coût de l'électricité au Québec est un frein à la rentabilité des investissements dans l'efficacité énergétique pour les bâtiments. »

Les signaux de prix sont très utilisés dans les efforts globaux pour réduire la consommation des énergies fossiles. Mais jusqu'à quel point cette expérience peut-elle être transposée au cas de l'électricité du Québec ? Il existe d'importantes différences entre le marché de l'électricité et celui du pétrole, et elles interdisent une application mécanique.

En premier lieu, dans le cadre des politiques de décarbonation, la tarification du carbone cherche à décourager la consommation d'énergies fossiles. Elle vise notamment à encourager la substitution des énergies fossiles par l'électricité. Pour que cette transition vers l'électricité soit couronnée de succès, il faut que les prix de cette énergie de remplacement restent assez attrayants et abordables.

Si les bas tarifs découragent la consommation responsable, une hausse des tarifs aura-t-elle l'effet inverse ? Ce n'est pas si simple.

En second lieu, il est important de distinguer les deux mécanismes de demande de l'électricité que des signaux de prix pourraient affecter. Le premier, c'est la consommation d'énergie, soit la quantité de kilowattheures utilisés dans un mois ou une année. Le second, c'est la consommation de pointe, soit la consommation très élevée pendant de courtes périodes, lorsque plusieurs facteurs se conjuguent (obscurité, froid, heure de la journée) pour requérir une grande quantité d'énergie. Les mécanismes pour influencer cette demande de pointe ne sont pas toujours les mêmes que ceux qui permettront de réduire la demande dans son ensemble.

En troisième lieu, l'électricité est un bien indispensable à la vie moderne. La nature même de ce produit limitera la marge de manœuvre des clientèles face à une hausse des prix. Dans l'immédiat, les consommateurs peuvent difficilement réduire leur consommation rapidement et de façon significative. Pour cette raison, l'électricité a une faible élasticité-prix de court terme. Les véritables impacts d'un signal de prix se manifestent surtout sur une plus longue période.

En quatrième lieu, si les consommateurs d'énergies fossiles peuvent réagir aux signaux de prix en recourant à d'autres formes d'énergie, l'option de la substitution n'est pas possible pour les utilisateurs d'électricité, ce qui contribue également à la faible élasticité de la demande. Les formes d'énergie concurrentes les plus courantes (mazout, charbon ou gaz) sont de moins en moins accessibles, tandis que les formes alternatives d'énergie ont une portée limitée et sont le plus souvent plus coûteuses (bois, biomasse, autoproduction solaire).

En cinquième lieu, il faut rappeler les fortes résistances au Québec à l'idée d'une hausse des tarifs, qui rendront laborieux le recours aux signaux de prix. À cet égard, on note une similitude avec les produits pétroliers, comme l'a montré la forte opposition à la taxe carbone au Canada, qui a mené à l'abandon du volet de cette taxe touchant les consommateurs par le gouvernement Carney.

Ces considérations permettent de souligner que, s'il est clair que des signaux de prix contribueraient à encourager la sobriété énergétique et la mise en œuvre de mesures d'efficacité, le recours aux outils de prix doit être utilisé avec prudence, pour en limiter les impacts négatifs, ainsi qu'avec patience, parce que les interventions les plus porteuses s'inscrivent dans une perspective de long terme.

03

JUSQU'OU PEUT-ON MISER SUR LES INCITATIFS ET LA BONNE VOLONTÉ ?

Les limites des « petits gestes »

À court terme, les options des usagers pour réduire leur consommation proviendront essentiellement de changements de comportement simples : baisser la température, utiliser des thermostats programmables, éteindre les lumières dans les pièces inoccupées, calfeutrer les portes et fenêtres, préférer la douche au bain, réduire le temps de douche, utiliser la corde à linge, laver à l'eau froide, fermer les appareils électroniques, etc. Ce sont des gestes qu'Hydro-Québec a répertoriés et pour lesquels elle diffuse de l'information et propose des outils. Selon le profil moyen de consommation de l'électricité, 54 % de la consommation va au chauffage et à la climatisation, 20 % à l'eau chaude, 18 % aux électroménagers, 5 % à l'éclairage et 3 % aux autres utilisations.

Les initiatives qui auront un impact plus important exigent du temps. On attendra la fin de vie utile d'un électroménager avant de le remplacer par un modèle moins énergivore. On économisera avant d'entreprendre des travaux d'isolation coûteux ou un changement de système de chauffage.

Le potentiel de réduction de la consommation d'électricité à court terme des clients domestiques et commerciaux est donc limité. Cela se traduit par une élasticité-prix de court terme faible (voir l'encadré). En outre, dans le contexte tarifaire québécois, la plupart de ces gestes n'auront qu'un impact mineur, tant sur le portefeuille des usagers que sur leur consommation annuelle.

Si le prix de l'électricité est bas, les économies réalisées en réduisant notre consommation seront faibles.

Fermer une ampoule DEL avant de se coucher au lieu de la laisser allumée toute la nuit permettrait d'économiser au plus 3 \$ sur une année entière. Le potentiel d'économie est plus grand lorsque les efforts portent sur le chauffage. Hydro-Québec estime que, par exemple, une baisse de 1 °C du thermostat pendant la saison froide permettra une réduction de la facture de chauffage de 5 % à 7 %. En additionnant les contributions individuelles, si cette pratique était adoptée par l'ensemble de la clientèle résidentielle, l'économie serait appréciable. En 2024, par exemple, elle aurait représenté entre 1,7 et 2,4 TWh, sachant que le chauffage comptait pour la moitié de la consommation résidentielle totale. Mais à l'échelle personnelle, en se basant sur la facture moyenne des ménages, une réduction de 5 % à 7 % de la consommation pour le chauffage représentera une économie annuelle d'environ 35 \$ à 50 \$, soit à peine un dollar par semaine.

En l'absence de signaux de prix, les économies potentielles pour les consommateurs restent donc modestes. Assez pour que ceux-ci puissent conclure que le gain financier est trop bas pour bousculer leurs habitudes ou se lancer dans des rénovations coûteuses.

La bonne volonté est-elle au rendez-vous ?

Cette motivation relativement faible se reflète, par exemple, dans un sondage instructif de Léger Marketing. Dans l'ensemble, à peine 10 % des répondants seraient prêts à faire de grands sacrifices pour réduire leur consommation d'électricité. Un autre 54 % serait prêt à faire quelques sacrifices. D'autres questions du sondage indiquent qu'il s'agit de gestes mineurs déjà décrits : débrancher les appareils inutilisés, fermer les lumières, réduire la durée de la douche, baisser le thermostat la nuit, baisser le chauffe-eau d'un degré.

Comment les convaincre de faire plus ? Avec des tarifs plus élevés peut-être ? Le même sondage montre que 83 % des répondants s'opposent à l'idée d'augmenter le prix de l'électricité pour réduire la consommation ! Faute de disposer du levier qu'est l'outil tarifaire, l'essentiel des efforts du gouvernement et d'Hydro-Québec pour encourager une consommation plus responsable porte sur l'information et la sensibilisation, comme l'illustrent ses cinq orientations en matière d'efficacité énergétique. La nouvelle PDG d'Hydro-Québec, Mme Claudine Bouchard, en entrevue à l'émission Tout le monde en parle, a expliqué pourquoi la société d'État misait sur la bonne volonté des consommateurs : «Le comportement humain des Québécois n'est pas toujours lié à un montant d'argent. Alors, nous, le pari qu'on fait, c'est qu'on veut faire appel au caractère important, caractéristique des Québécois, c'est-à-dire qu'ils sont en faveur du développement durable, qu'ils veulent consommer de façon responsable. »

Faute de pouvoir parler au portefeuille, Hydro-Québec doit compter sur la sensibilisation.

Ces leviers ont toutefois des limites importantes dans le cas précis du Québec. Cette panoplie de mesures repose essentiellement sur le civisme et la conscience environnementale. Mais les particularités du Québec privent les autorités d'un argumentaire mobilisateur, car l'utilisation de l'électricité, qu'elle soit raisonnable ou abusive, n'a pas de conséquences directes sur les émissions de GES, puisque l'électricité québécoise, qui est de nature hydraulique et éolienne, est sobre en carbone.

Le raisonnement pour promouvoir la sobriété de la consommation et l'efficacité auprès des clientèles commerciales et résidentielles repose plutôt sur des arguments plus complexes et plus indirects, à savoir dégager des ressources électriques qui permettront de réduire les besoins pour des installations additionnelles. Mais quelles sont les utilisations vers lesquelles cette électricité épargnée sera redéployée? Une portion importante sera destinée à la croissance économique, et plus particulièrement les investissements, souvent étrangers, exigeant des blocs importants, comme la filière batterie dont faisait partie Northvolt. Une autre portion servira à combler les besoins d'Hydro-Québec pour honorer ses importants contrats d'exportation aux États-Unis, qui équivalent à environ 10 % des besoins du Québec prévus pour 2025, avec deux contrats fermes totalisant 20 TWh.

Si les appels à la sobriété dans la consommation se font plus pressants dans l'avenir, avec les inconvénients et les sacrifices que cela impose, on peut se demander s'il est possible de mobiliser les Québécois et de susciter leur adhésion à des efforts collectifs d'efficacité s'ils ont le sentiment que ces efforts favorisent des multinationales ou des marchés étrangers. Cela suggère que d'autres outils seront nécessaires et que l'apport des signaux de prix procurerait un levier additionnel pour soutenir les efforts misant sur la bonne volonté de la clientèle.

Les modestes leviers de prix fonctionnent

Le rôle des signaux de prix n'est pas théorique. Déjà, ces mécanismes sont utilisés avec succès au Québec. Hydro-Québec a déjà déployé plusieurs initiatives en ce sens qui donnent des résultats. Elles reposent toutes sur des mécanismes de modulation de tarifs, pour réduire la demande lors des pointes hivernales, et sur des programmes à adhésion volontaire, puisque les tarifs généraux, encadrés par la Régie de l'énergie, sont uniformes et ne permettent pas de dérogations. Il ne s'agit pas ici d'une politique de tarification directe, mais d'un recours à des signaux de prix à travers un système d'économies et de récompenses.

Dans le cas d'Hilo, ces mécanismes jouent à travers la technologie, un système de maison intelligente assurant la connexion des appareils, ce qui permet d'économiser de l'énergie, de déplacer automatiquement la consommation lors des pointes hivernales et de réduire la facture d'électricité. Le succès du programme, dont l'adhésion est volontaire, a été modeste et ne comptait que 60 000 participants lors de l'hiver 2024-2025, selon le [bilan](#) de la société d'État, malgré ses efforts pour en faire la promotion.

Un autre mécanisme, l'option de crédit hivernal, est une forme de tarification dynamique qui permet au consommateur, qui paie le tarif normal, de réduire sa facture s'il baisse sa consommation lors d'événements de pointe après avoir reçu un avis d'Hydro-Québec. À l'heure actuelle, chaque kilowattheure réduit donne droit à un remboursement d'environ 57 ¢/kWh, ce qui est beaucoup plus que le prix habituel de ce kilowattheure. Il s'agit d'une modulation de tarifs qui ne joue que dans un sens, sans pénalité. Ce programme a un certain succès, avec la participation de 260 000 ménages.

Un troisième outil repose aussi sur une tarification dynamique, avec le tarif Flex D. Ce tarif est moins élevé que le tarif de base l'hiver, sauf lors des fortes pointes où l'électricité est facturée à un prix beaucoup plus élevé, soit environ 45 ¢/kWh actuellement, pour inciter le déplacement de la consommation. Il compte 80 000 participants.

Les expériences de tarification dynamique pour réduire la consommation de pointe ont donné de bons résultats.

Ces trois programmes ont permis une réduction moyenne de 530 mégawatts par événement de pointe, et assuré des économies ou des récompenses à leurs participants qui ont varié en moyenne de 50 \$ à 205 \$ selon le programme. Hydro-Québec a donc exploré des avenues liées à la tarification et aux signaux de prix dans le cadre contraignant des mécanismes de fixation des tarifs de la Régie de l'énergie. Les résultats obtenus, en tenant compte du fait que la clientèle qui choisit de participer à des programmes manifeste une attitude positive à l'égard des politiques d'efficacité et n'est peut-être pas une clientèle typique, indiquent néanmoins que les signaux fonctionnent au Québec et qu'ils donnent des résultats.

Cependant, on doit constater que cet impact est limité. Seuls 340 000 ménages, soit moins de 10 % de la clientèle, ont adhéré à ces programmes, malgré les avantages qu'ils procurent. Cela s'explique en partie par le fait qu'ils reposent sur une adhésion volontaire. S'ils étaient plus largement utilisés, par exemple en les rendant obligatoires plutôt que volontaires ou en intégrant certaines de leurs mesures dans la grille tarifaire, ou si on choisissait d'imposer des tarifs plus élevés lors des périodes de pointe plutôt que de miser sur un système de récompenses-punitions, l'impact de telles mesures pourrait être significatif. La faible adhésion peut également s'expliquer par les barrières à l'entrée, soit le manque d'information et la complexité perçue des mécanismes.

Il est probable que le niveau relativement modeste des prix de l'électricité incite moins les consommateurs à poser des gestes pour réduire leur facture. Les programmes incitatifs cités plus haut ont permis aux consommateurs d'obtenir des économies moyennes à peine supérieures à 40 \$. Il n'y a là rien d'étonnant : si la facture d'électricité est basse, les économies peuvent difficilement être élevées. Le succès mitigé de ces initiatives semble ainsi mettre en relief le potentiel limité des approches incitatives en l'absence de signaux de prix plus robustes dans un contexte où le niveau des tarifs est peu élevé.

Un programme destiné aux commerces, aux institutions et aux industries qui ne sont pas de grandes consommatrices, l'Option de gestion de la demande de puissance, joue un rôle similaire. Celui-ci ne repose cependant pas sur la tarification, mais plutôt sur un crédit remis à la fin de l'hiver et calculé selon les réductions de puissance pendant les périodes de pointe. Près de 2 000 entreprises y ont participé en 2025, et leur réduction de consommation a permis de retrancher 1 800 MW à la demande de pointe, soit trois fois plus que l'ensemble des programmes destinés à la clientèle résidentielle.

Une remarque s'impose cependant : les efforts d'Hydro-Québec pour influencer sur la demande à travers des signaux de prix ont porté essentiellement sur la gestion des pointes hivernales. Ces interventions ont un effet bénéfique en réduisant les besoins dont le coût marginal est le plus élevé, soit en installations additionnelles ou soit en importations pour répondre aux pics de demande de l'hiver. Toutefois, elles ne permettent pas de réduire la consommation sur l'année. En fait, elles encouragent plutôt un déplacement de la consommation dans le temps, par exemple de reporter la mise en marche du lave-vaisselle ou de la sècheuse.

Ces programmes règlent seulement une partie des enjeux énergétiques. Il faudrait également adopter des mesures d'efficacité et des pratiques de réduction de la consommation, qui diminueront de façon constante et durable les besoins en électricité, et pourront ainsi se substituer à l'ajout d'installations additionnelles de production, de transport et de distribution.

04

**UN FORT POTENTIEL
D'ÉCONOMIES À LONG
TERME... SI LES SIGNAUX
DE PRIX SONT PRÉSENTS**

Un « potentiel technico-économique » qui n'est pas immuable

Les gains d'efficacité les plus substantiels se situent dans un horizon de long terme. Les mesures qui auront un impact important sur la demande exigent du temps et de l'argent : des rénovations majeures pour isoler les immeubles vétustes, la géothermie, le coûteux remplacement des fenêtres, l'installation de thermopompes ou le remplacement d'électroménagers.

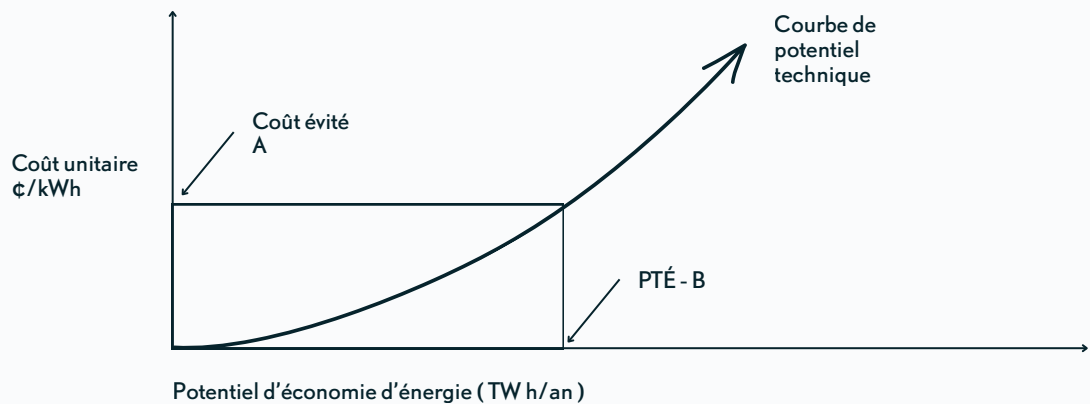
Hydro-Québec mesure les gains possibles d'efficacité à travers le concept de potentiel technico-économique (PTÉ). Selon cette approche, on identifie d'abord le potentiel technique, à partir de l'éventail des mesures et des technologies disponibles, pour ensuite évaluer le potentiel technico-économique, celui dont le coût de mise en œuvre est inférieur aux coûts évités. Ensuite, il faut définir le potentiel technico-économique réalisable, soit celui qui peut être mis en œuvre en tenant compte, entre autres, des comportements, des barrières à l'adhésion et des contraintes administratives. Cette approche permet de dresser un inventaire qui repose sur un examen minutieux et détaillé des mesures disponibles. En 2021, cet exercice a permis d'établir ce potentiel à quelque 25 TWh, dont environ la moitié pourrait provenir des clientèles domestique et commerciale. Ce total ne tient pas compte des économies liées aux changements de comportement découlant des campagnes de sensibilisation.

Il faut cependant situer cette approche dans son contexte, soit le cadre réglementaire contraignant avec lequel Hydro-Québec doit composer, qui lui impose entre autres de démontrer à la Régie de l'énergie que les mesures d'efficacité qu'elle introduit sont rentables pour elle, et qu'elles n'engendrent pas indirectement des hausses de tarifs.

Le potentiel d'économies réalisables par l'efficacité pourrait cependant être plus élevé que ce que prévoit l'approche du PTÉ. En effet, la détermination de ce potentiel n'est pas un processus statique qui permet de déterminer un nombre absolu. Le PTÉ est plutôt le produit d'une relation entre divers facteurs. Si ces éléments changent, le potentiel que l'on cherche à mesurer sera modifié. Cette relation dynamique peut être illustrée par un diagramme explicatif présenté par Hydro-Québec à la Régie de l'énergie.

Hydro-Québec évalue à 25 TWh le potentiel d'économies grâce à l'efficacité. Mais ce n'est pas un chiffre immuable.

Au graphique 8, l'axe vertical représente ce qui est décrit comme le coût unitaire pour produire, transporter et distribuer un kilowattheure d'électricité, tandis que l'axe horizontal reflète le potentiel d'économie d'énergie. La courbe illustre la relation entre les quantités possibles de réduction de la demande grâce à des mesures d'efficacité et le coût de l'énergie. Le point B correspond au total d'économies d'énergie possible à un coût inférieur au coût déterminé au point A.



Cela dit, cette relation est mouvante. Le coût d’approvisionnement augmentera dans un contexte de forts investissements, au cours des prochaines années, et donc d’une hausse prévisible des coûts de production. Si ce coût de fourniture devient plus élevé, le volume d’économies dont le coût de mise en œuvre serait inférieur deviendra plus important. Concrètement, le PTÉ augmentera, car des investissements en économies plus coûteux, qui n’étaient pas rentables quand les coûts étaient bas, deviendront intéressants.

Par ailleurs, des politiques tarifaires plus robustes pourraient, par exemple, réduire le niveau des aides que la société d’État doit accorder aux clients pour les convaincre de s’engager dans des mesures d’efficacité. Dans un tel cas, c’est le potentiel technico-économique réalisable qui augmenterait.

Cette démonstration, un peu technique, illustre comment, au plan théorique, une nouvelle politique tarifaire pourrait avoir un impact sur le potentiel d’efficacité.

Les intérêts des clients ne sont pas les mêmes que ceux d’Hydro-Québec

Le cadre conceptuel du PTÉ a été établi en fonction des objectifs de planification d’Hydro-Québec, et consiste à déterminer si un ensemble de mesures seront rentables pour la société d’État. La rentabilité pour Hydro-Québec n’est pas la même que celle du consommateur. La société d’État le reconnaît d’ailleurs explicitement : « Ainsi, une mesure rentable pour le distributeur (HQ) pourrait, potentiellement, ne pas être rentable pour le client. La rentabilité du point de vue du client est établie de manière conventionnelle en considérant les effets d’une mesure sur toutes les sources d’énergie utilisées par le client à leur prix moyen. »

Un consommateur, qu'il soit résidentiel ou commercial, établira ses décisions en comparant les dépenses qu'il devra engager pour réduire sa consommation aux économies sur sa facture d'électricité que ces mesures lui permettront de réaliser sur une certaine période d'amortissement, en tenant également compte des subventions qui réduiront la note. Il se demandera si cela vaut la peine d'engager de telles dépenses. D'autres éléments non économiques pourront s'ajouter, comme son désir de contribuer aux efforts d'efficacité ou les inconvénients liés aux investissements en efficacité (financement, travaux, etc.).

Pour les clients, l'équation est simple.
Plus le prix de l'électricité est élevé,
plus leurs choix pour réduire leur
consommation seront rentables.

Le prix actuel ou futur de l'électricité jouera un rôle central dans la décision. Plus l'électricité est coûteuse, plus les investissements pour réduire le niveau de consommation, et donc la facture, seront rentables. À l'inverse, un client pourra choisir de ne pas s'engager dans une mesure si les économies réalisées ne sont pas suffisantes pour justifier la décision. Le Québec, avec ses tarifs bas, se trouve dans cette situation. Avec des prix de l'électricité plus élevés, les investissements visant l'efficacité énergétique permettraient une réduction plus importante de la facture et déplaceraient ainsi le seuil où des dépenses en économies deviennent avantageuses.

Ce mécanisme de décision n'est pas théorique. Il a pu être illustré récemment lorsqu'Hydro-Québec a annoncé une initiative visant à offrir une subvention aux consommateurs pour l'installation de panneaux solaires. Au printemps 2025, la société d'État a exprimé son intention d'amener 1 25 000 clients à installer des panneaux solaires en offrant une aide financière dès 2026. Le niveau de subvention évoqué couvrirait environ 15 % des coûts. Cependant, des acteurs du secteur ont souligné, en se servant de l'outil de calcul du site d'Hydro-Québec, qu'avec la subvention proposée, le temps nécessaire pour que les économies annuelles sur la facture permettent de rentabiliser l'investissement passerait de 27 ans à 23 ans. Même avec la subvention, la période d'amortissement de la dépense serait trop longue pour qu'un consommateur estime l'investissement rentable ou désirable. Avec les bas tarifs d'électricité au Québec, les économies sont trop faibles pour justifier des investissements importants, comme ceux de l'installation de panneaux solaires, qui peut coûter de 15 000 \$ à 20 000 \$. En août, Hydro-Québec a donc corrigé le tir en annonçant que l'appui financier serait de 1 000 \$ pour chaque kilowattheure installé, jusqu'à un maximum de 40 % du coût total d'installation, ce qui pourrait représenter une aide de 5 000 \$ pour une maison de taille moyenne. Un tel soutien réduirait de façon importante la période d'amortissement, soit à 10 ou 12 ans.

Ce cas concret illustre bien le fait que, pour le consommateur, le calcul du potentiel économique repose sur les économies prévisibles et la période d'amortissement de l'investissement. Celles-ci dépendent d'une combinaison du prix de l'électricité et du niveau de subvention. Les utilisateurs, qu'ils soient domestiques ou commerciaux, intégreront en effet à leur processus décisionnel les mesures de soutien – subventions, programmes ou autres – qui lui permettront de réduire leurs propres dépenses dans la mise en œuvre de mesures d'économie. Ces mesures de soutien sont généralement financées par les gouvernements ou les distributeurs, comme Hydro-Québec ou Énergir.

L'impact des tarifs sur le PTE : un effet-prix

La période sur laquelle les consommateurs peuvent déployer leur réaction aux signaux de prix explique pourquoi l'élasticité-prix de long terme est nettement plus élevée que l'élasticité de court terme. Cet impact des signaux de prix pourrait s'exercer à travers trois mécanismes.

Pour les clients, une augmentation du prix de l'électricité les incitera davantage à adopter des comportements ou à poser des gestes pour réduire leur facture d'électricité, et à engager des dépenses pour augmenter l'efficacité énergétique. L'augmentation des tarifs aura pour effet principal de rendre rentables, et donc désirables, des dépenses en efficacité qui ne se justifiaient pas avec les niveaux de tarifs peu élevés du Québec.

Pour Hydro-Québec, et les gouvernements, une augmentation du prix de l'électricité pourra réduire le niveau nécessaire de dépenses en soutien aux consommateurs (les subventions, par exemple), pour les inciter à poser des gestes d'économie. L'incitatif apporté par une facture d'électricité plus élevée réduirait le besoin d'incitatifs à travers des subventions.

Le rehaussement des tarifs aura enfin un dernier effet, celui d'élargir la gamme des options de substitution. Plusieurs produits ou technologies permettant d'améliorer l'efficacité énergétique ne sont pas utilisés au Québec en raison de leur coût élevé. Des tarifs plus élevés permettraient à la fois leur utilisation et encourageraient la recherche et l'innovation dans ces domaines, ce qui réduirait par conséquent leur coût. De la même façon, des tarifs plus élevés pourront encourager l'utilisation de ressources énergétiques alternatives – solaire, géothermie –, encore marginales au Québec, ce qui diminuerait la demande et les pressions sur le réseau.

Encadré : L'élasticité-prix expliquée

Pour les économistes, l'impact du prix d'un bien sur sa demande dépend de ce qu'ils appellent son élasticité-prix, qui s'exprime le plus souvent par le pourcentage de baisse de la demande pour une augmentation du prix de 1 %. Certains produits ont une élasticité-prix très forte, comme les fruits de mer, dont la demande baissera de façon marquée quand leur prix augmente.

L'élasticité-prix de l'électricité est relativement peu étudiée au Québec, notamment en raison de l'absence de signaux de prix forts depuis des décennies. Mais une méta-analyse de plusieurs études internationales sur la question peut être résumé de la façon suivante : l'élasticité-prix de l'électricité pour la clientèle résidentielle est faible à court terme, dans une fourchette de 0 à -0,25. Elle est cependant plus élevée à long terme, soit de -0,25 à -1,5 selon la plupart des études, avec une moyenne aux environs de -0,60. Dans le cas de la consommation d'électricité, le long terme correspond à une période de 5 à 10 ans, soit le laps de temps nécessaire pour que les ménages puissent remplacer leurs électroménagers ou leur appareils électriques, que les entreprises puissent adapter leurs procédés, faire de nouveaux investissements en isolation ou rénovation ou que de nouvelles technologies apparaissent, par exemple.

Ainsi, une hausse des tarifs n'aura pas un impact élevé sur la demande, du moins à court terme. Cela relève du bon sens. On ne peut pas arrêter d'utiliser de l'électricité même si son prix augmente. On ne peut pas non plus la substituer facilement pour une autre source, comme on le fait en nous tournant vers le porc lorsque le prix du bœuf explose.

Les données dont nous disposons, même si elles doivent être utilisées avec prudence, nous disent qu'on ne peut pas s'attendre à ce qu'une augmentation des prix ait un effet magique et rapide sur la consommation, d'autant plus que, si le Québec se résout à l'éventualité de hausses de tarifs supérieures à l'inflation, celles-ci seront vraisemblablement progressives et modestes. La hausse des tarifs, à elle seule, ne peut pas être considérée comme une façon d'obtenir rapidement des gains d'efficacité significatifs.

Il est possible d'illustrer la façon dont l'élasticité-prix affecterait la demande pour l'électricité advenant une hausse de tarifs. Nous appliquons ici la méthode utilisée par le Groupe de travail sur la tarification, en 2008, sous la direction de l'économiste Claude Montmarquette. **Il s'agit de calculs purement mécaniques, qui ne sont ni des projections ni des recommandations, et dont l'unique but consiste à donner des ordres de grandeur. Dans la réalité, les ajustements des consommateurs à des chocs de prix sont beaucoup plus complexes.**

Nous prenons pour exemple deux hypothèses de hausses de tarifs pour la clientèle résidentielle. La première consiste à mettre fin à l'interfinancement, un choix qui pourrait être plausible. Il aurait exigé, en 2024, une augmentation du prix moyen après taxes pour la clientèle résidentielle de 9,25 ¢/kWh à 11,19 ¢/kWh, soit une hausse de 21 %. La seconde hypothèse, purement théorique, parce que rien ne permet de croire qu'une telle mesure pourrait être envisagée dans un avenir prévisible, évalue l'impact d'un rattrapage avec l'Ontario (Toronto), soit un passage de 9,25 ¢/kWh à 17,48 ¢/kWh, ce qui représenterait une augmentation de 89 %. L'impact de ces deux hypothèses de hausses de tarifs est calculé pour le court terme, avec une élasticité de -0,1, et pour le long terme, avec une élasticité de -0,6. En tout, cela donne quatre situations.

Situation 1 : impact à court terme d'une élimination de l'interfinancement. Une hausse du prix de l'électricité a un impact faible dans l'immédiat parce que les consommateurs ne disposent pas de moyens rapides pour compenser la hausse de prix. Cela se reflète, selon les études économiques sur la question, par une élasticité-prix faible, le plus souvent évaluée aux environs de -0,1, ce qui signifie qu'une hausse de prix de 1 % provoquerait une baisse de la consommation d'électricité de 0,1 %. Pour une hausse de tarifs de 16,8 %, la baisse de la demande serait ainsi de 1,68 %. On peut qualifier cet impact de modeste : il représenterait une baisse des ventes de 1,1 TWh en 2024, soit une faible proportion de l'objectif d'économies d'électricité de 21 TWh visé par Hydro-Québec à l'horizon 2035.

Situation 2 : impact à long terme d'une élimination de l'interfinancement. Cela se reflète par une élasticité-prix plus élevée et implique que, sur plusieurs années, l'impact d'une hausse tarifaire sera plus significatif. Avec une élasticité de long terme de -0,60, une hausse de tarifs de 16,8 % ferait baisser la demande de 10,1 %, ce qui équivaldrait à une baisse des ventes de 6,9 TWh en 2024. Ce calcul est théorique en ce sens que l'ajustement de la consommation à un signal de prix dépendra de nombreux facteurs comportementaux, technologiques, économiques ou politiques.

Situation 3 : impact à court terme d'un rattrapage avec l'Ontario. Il va sans dire qu'un relèvement des tarifs pour qu'ils rejoignent le niveau ontarien n'est pas dans les cartons. La hausse nécessaire, 89%, représenterait sans contexte un choc tarifaire, qui forcerait les consommateurs à des ajustements plus rapides. À court terme, avec une élasticité de -0,1, elle mènerait à une baisse de la consommation de 8,9 % soit 6,1 TWh.

Situation 4 : impact à long terme d'un rattrapage avec l'Ontario. En tenant compte des élasticités de long terme évaluées par de nombreuses études économiques, l'impact d'une très forte hausse des tarifs, comme un rattrapage avec l'Ontario, aurait un fort impact sur la demande. Avec une élasticité de -0,6, cette hausse de tarifs de 89% provoquerait une baisse de la demande de 53,4 % sur une période de plusieurs années, pour les économies de 31,7 TWh. Il s'agit d'un calcul purement théorique, parce que cette situation n'est pas réaliste dans le contexte québécois, mais également parce qu'il est difficile de prévoir comment des ajustements de la demande d'une telle ampleur pourront se matérialiser.

Notons que, dans ces quatre situations, Hydro-Québec ne serait pas pénalisée financièrement par ces baisses de la demande, puisqu'elle dégagerait ainsi des ressources électriques qu'elle pourrait revendre aux tarifs définis par la loi, sachant qu'elles permettraient d'augmenter la quantité d'électricité disponible à moindre coût que des ajouts à la production, et que les prévisions montrent que les besoins en électricité connaîtront une forte augmentation.

Ce que l'on peut retenir de ces exemples, c'est que la nature du produit qu'est l'électricité et la façon dont elle est utilisée au Québec font en sorte que de faibles hausses de tarifs auront un impact limité sur la demande et que les hausses plus importantes des prix ne feront sentir leurs effets qu'après une période d'ajustement de plusieurs années.

05

UNE STRATÉGIE TARIFAIRE PEU SOUTENABLE

Des revenus insuffisants pour les besoins financiers

Nous avons vu que la structure tarifaire actuelle permettra difficilement d'atteindre les objectifs recherchés en matière d'efficacité énergétique et de sobriété de la consommation. Elle aura une autre conséquence majeure : le niveau des prix de l'électricité établis au Québec risque de ne pas procurer à Hydro-Québec les importantes ressources financières nécessaires pour augmenter sa capacité de production et contribuer pleinement aux efforts de décarbonation dans lesquels s'engage le Québec.

Ce risque est d'autant plus grand que le gouvernement du Québec a institutionnalisé le plafonnement des hausses tarifaires à 3 % pour la clientèle domestique, qui compte pour presque la moitié des revenus domestiques, en inscrivant son droit de fixer un taux maximal à la hausse des tarifs domestiques dans la *Loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives* (anciennement projet de loi 69), en affirmant de façon formelle que ce taux maximal serait de 3%.

Le Québec s'est ainsi engagé dans une dynamique de progression lente et limitée des tarifs, au moment même où les besoins, la logique économique et les principes de prudence auraient plutôt suggéré que le temps était venu d'amorcer une progression tarifaire plus marquée.

Non seulement ce plafonnement privera-t-il Hydro-Québec de revenus nécessaires, mais il entraînera des répercussions, avec des effets pervers sur la gouvernance, et des conséquences tangibles sur les finances publiques et le développement économique.

Les besoins financiers d'Hydro-Québec seront considérables, en raison de l'ampleur de ses projets de développement. Son Plan d'action 2035 prévoit des dépenses de 155 G\$ à 185 G\$ d'ici 2035, dont 90 G\$ à 110 G\$ pour répondre à la croissance de la demande et 20 G\$ à 25 G\$ pour soutenir des charges d'exploitation additionnelles. Ce total inclut aussi des sommes pour la pérennisation des actifs, notamment l'entretien et la mise à niveau du réseau, pour lesquels 45 G\$ à 50 G\$ sont prévus.

La moyenne annuelle de ces investissements d'ici 2035 sera de 12 G\$ à 16 G\$. La société d'État a souligné que ces investissements annuels seront donc de trois à quatre fois supérieurs à ceux des cinq dernières années. Notons que le Plan d'action d'Hydro-Québec est un document d'orientation générale qui présente à grands traits les priorités et les projets de la société d'État. Nous ne disposons donc pas de projections financières détaillées permettant de comprendre comment il lui sera possible de financer ces ambitieux projets avec les contraintes tarifaires qui lui ont été imposées.

Mais nous savons qu'Hydro-Québec, qui respecte ainsi les volontés de son actionnaire unique, le gouvernement du Québec, a donc dû faire reposer son Plan d'action 2035 sur une hausse des tarifs domestiques limitée à 3 % sur l'ensemble de la période de prévision.

La question qui se pose est la suivante : Hydro-Québec pourra-t-elle financer des dépenses que l'on peut qualifier de colossales en ne comptant que sur une croissance modeste de ses revenus de ventes au Québec ? Celle-ci sera quasi nulle en termes réels pour une clientèle résidentielle qui assure 43 % de ses revenus domestiques, et modérée pour les autres clientèles. Sera-t-il possible pour Hydro-Québec d'investir trois à quatre fois plus chaque année sans augmentation plus importante de ses revenus propres.

La réponse à la question est non : cela ne sera pas possible, du moins sans effets secondaires importants et indésirables. Le financement des dépenses de capital prévues exigera un équilibre entre la contribution de la société d'État par ses fonds propres, c'est-à-dire ses bénéfices non répartis, et le recours aux marchés des capitaux, surtout obligataires. Cet équilibre ne pourra pas être atteint sans une augmentation de ses revenus procurés par des ajustements tarifaires supérieurs à ceux qui sont actuellement prévus ou par une baisse des dividendes versés au gouvernement.

Cette évaluation est partagée par plusieurs spécialistes du domaine de l'énergie. Le professeur Pierre-Olivier Pineau, directeur de la chaire en gestion de l'énergie de HEC Montréal, affirme ainsi : « Avec ce qu'on paie en ce moment, c'est mathématiquement impossible, qu'Hydro-Québec investisse dix milliards \$ par année pendant dix ans ou plus. On ne peut pas investir, puis garder des tarifs équivalents. Même 3 % d'augmentation, ça ne marche pas. Ce sont des augmentations beaucoup plus significatives, beaucoup plus soutenues durant 10 ans auxquels il va falloir faire face. » Normand Mousseau, directeur scientifique de l'Institut de l'énergie Trottier, déclare quant à lui : « Moi, je ne crois pas qu'on pourra maintenir le 3 % très très longtemps. Il y a des investissements importants à faire dans le réseau. »

En principe, le gouvernement du Québec a présenté des voies de sortie à cette impasse, en prévoyant un mécanisme de remboursement pour le manque à gagner d'Hydro-Québec financé par les fonds public et en évoquant une réduction des dividendes versés par la société d'État. Nous verrons plus loin que ces avenues, qui n'ont pas fait l'objet d'engagements formels ou de mécanismes clairs de mise en oeuvre, seront difficilement applicables en raison de leurs impacts indésirables sur les équilibres budgétaires et le développement économique. Mais surtout, elles ne feraient que déplacer le problème sans vraiment le résoudre. Le fardeau imposé à Hydro-Québec par le manque à gagner provoqué par le plafonnement des tarifs deviendrait tout simplement un fardeau pour les finances publiques du Québec.

Un plafonnement peu compatible avec les besoins financiers

Le déséquilibre qui sera provoqué par le plafond tarifaire, même s'il se fera surtout sentir à la fin de la décennie 2025-2035, a déjà un impact. On en a vu les premiers effets en 2025. La hausse normale des tarifs, pour 2025, selon les documents déposés par Hydro-Québec à la Régie, aurait dû être de 5,6 %. Pour éviter un tel taux de croissance, Hydro-Québec a donc proposé d'amortir sur plusieurs années les sommes consacrées au déboisement, plutôt que de les inscrire à ses dépenses courantes, ce qui lui a permis de réduire ses dépenses de 270 M\$. Cet expédient comptable lui a permis de ramener à 3,9% la hausse des tarifs domestiques nécessaire pour couvrir les coûts à 3,9%. La société d'État estimait que la limitation de la hausse des tarifs domestiques à 3,0 % lui occasionnerait un manque à gagner de 60 M\$. Cette somme risque d'être révisée à la hausse parce que la Régie, dans une décision en appel en novembre 2025, a révisé sa décision initiale et refusé d'approuver l'amortissement des dépenses de déboisement, ce qui forcera Hydro à réviser ses prévisions de dépenses.

On peut raisonnablement prévoir que le manque à gagner annuel ira en augmentant d'ici 2035, soit l'horizon du Plan d'action, puisque l'écart s'élargira entre la trajectoire des coûts de fourniture, appelés à être de plus en plus élevés au fil des ans, et la trajectoire des revenus provenant de la clientèle résidentielle, limitée par ce plafonnement des tarifs.

Il faut préciser que le mode d'établissement des tarifs par la Régie de l'énergie fait en sorte que le coût des investissements en nouveaux projets de production ne peut se refléter dans les tarifs que lorsque cette énergie additionnelle est intégrée à l'offre d'Hydro-Québec. Le coût des investissements se reflète dans les tarifs uniquement quand les nouvelles installations sont en production et que cette énergie additionnelle est livrée aux consommateurs. Mais ce moment approche, puisque l'on prévoit un ajout d'énergie de 60 TWh d'ici 2035, une hausse qui représente près du tiers de l'offre actuelle.

La pression sur les tarifs sera donc inévitable dans la décennie qui commence. Déjà, le projet d'entente avec Terre-Neuve peut en donner un avant-goût. Il fera en sorte que le coût d'acquisition de l'énergie de Churchill Falls, qui était de 0,2 ¢/kWh jusqu'en 2045 selon le contrat initial, passera à 4 ¢/kWh. Pour contexte, l'énergie produite par Churchill Falls représentait 15 % de l'électricité consommée au Québec au moment de la nouvelle entente. Le coût des ajouts à la production prévus dans le Plan d'action 2035, lui, est de 13 ¢/kWh. Ces ajouts successifs plus coûteux exerceront une pression additionnelle sur les coûts pour Hydro-Québec.

Le problème vient du fait qu'avec le plafonnement des tarifs, le gouvernement du Québec a appliqué une logique qui n'est pas compatible avec celle qui sous-tend traditionnellement l'établissement de tarifs d'électricité au Québec. Les hausses de tarifs reposent en principe sur la hausse des coûts de production, de transport et de distribution de l'électricité. Le plafond de 3,0 % s'inspire du PL-2 de 2023, *Loi visant notamment à plafonner le taux d'indexation des prix des tarifs domestiques de distribution d'Hydro-Québec et à accroître l'encadrement de l'obligation de distribuer de l'électricité*, qui reposait plutôt sur l'évolution de l'inflation, avec une formule prévoyant une fourchette entre une variante de l'indice des prix à la consommation et la cible supérieure de l'inflation de la Banque du Canada. Par définition, si la croissance des coûts de fourniture de l'électricité est supérieure à 3 %, il y aura déséquilibre. C'est déjà le cas. Et ce déséquilibre s'accroîtra.

Mais le déséquilibre provoqué par la déconnexion entre la trajectoire des dépenses et celle des revenus ne soulève pas que des enjeux de nature financière pour Hydro-Québec. Il engendre de nombreuses conséquences, au chapitre de la gouvernance du secteur énergétique, des finances publiques et de la politique économique. Celles-ci peuvent être mises en relief par les étapes qui ont ponctué le traitement de la demande tarifaire pour 2025 devant la Régie de l'énergie (voir l'encadré).

Encadré : la saga des demandes tarifaires en 2025

Le cheminement de la demande tarifaire d'Hydro-Québec pour l'année 2025 illustre les embûches engendrées par le plafonnement des tarifs et ses répercussions.

Dans sa demande déposée en 2024, Hydro-Québec, pour respecter le plafond de 3 % de la hausse des tarifs domestiques alors que la hausse nécessaire justifiée par les coûts aurait dû être de 3,9 %, a proposé deux mesures de compensation. La première consistait à réclamer davantage des autres catégories de clientèle, soit 3,9 % pour les clients aux tarifs généraux, et 3,3 % pour les clients industriels de grande puissance au tarif L. Cette combinaison lui aurait assuré une hausse globale des revenus tarifaires de 3,8 %. La seconde mesure consistait à composer avec un manque à gagner estimé à 60 M\$, sans préciser à la Régie comment il serait comblé.

Cette demande a été refusée par la Régie de l'énergie, dans sa décision de mars 2025. Celle-ci a plutôt accordé une hausse moyenne de 3,3 %, soit 3,6 % pour les tarifs domestiques et généraux et 1,7 % pour les tarifs industriels. La Régie a motivé sa décision en invoquant le principe selon lequel « les hausses tarifaires applicables aux différentes catégories de consommateurs doivent permettre au Distributeur de récupérer ses revenus requis ». Elle note aussi que : « Les hausses tarifaires différenciées par catégories de consommateur deviennent arbitraires lorsqu'elles ne reflètent pas la croissance des revenus requis des différentes classes tarifaires. Par conséquent, de telles hausses ne pourraient être justes et équitables pour toutes les catégories de consommateurs. »

Cette décision allait cependant à l'encontre de deux politiques gouvernementales, soit le plafonnement à 3 % des hausses de tarifs domestiques, ainsi que sa conséquence, un relèvement des tarifs commerciaux, institutionnels et industriels pouvant être supérieurs à l'augmentation des coûts pour ces catégories d'utilisateurs.

Le gouvernement du Québec n'a pas retenu la décision de la Régie. Il a imposé, par décret, le maintien à 3 % de la hausse des tarifs domestiques au 1^{er} avril 2025. Le gouvernement a le pouvoir d'infirmer des décisions de la Régie, quoique, de façon générale, il ait exercé ce pouvoir avec parcimonie. Le décret gouvernemental a par ailleurs eu pour effet de laisser entier le manque à gagner de 60 M\$ prévu par la société d'État. Selon les déclarations provenant du gouvernement, Hydro-Québec compensera ce manque à gagner en réduisant son dividende.

Enfin, en juin 2025, le gouvernement a déposé de nombreux amendements au PL-69, avant son adoption. L'un de ceux-ci consistait à y inscrire formellement le plafonnement à 3 % des tarifs domestiques. Cette inclusion du principe du plafonnement fait en sorte que, dans l'avenir, il ne sera plus possible d'imposer aux clients résidentiels une hausse de tarifs qui irait à l'encontre de cette volonté politique.

Un nouveau chapitre s'est ajouté à cette saga en décembre 2025, quand la Régie, dans une décision en appel, a renversé sa décision initiale qui permettait à Hydro-Québec de traiter ses dépenses en déboisement comme un investissement pouvant être amorti sur plusieurs années. Cette décision aura pour effet rétroactif de porter de 3,9% à 5,6% le taux de croissance de ses dépenses pour 2025. La Régie ne s'est pas encore prononcée sur la façon de ce coût additionnel se refléterait sur les tarifs.

Des effets pervers sur la gouvernance

Le premier enjeu soulevé par cette séquence d'événements et par le nouvel environnement législatif créé par l'adoption du projet de loi 69. Le Québec est passé d'un régime où la détermination des prix de l'électricité reposait sur un organisme indépendant, la Régie de l'énergie, à un environnement où les principaux paramètres de la fixation des tarifs sont établis directement par le gouvernement, et donc à travers un processus politique.

Dans un premier temps, on peut craindre que la décision du gouvernement du Québec d'aller à l'encontre d'une décision de la Régie de l'énergie ait un impact sur l'indépendance et l'influence de cet organisme parajudiciaire. Durant les événements entourant la demande tarifaire de 2025, le gouvernement du Québec a limité la capacité de la Régie d'exprimer une analyse indépendante et de la faire reposer sur des principes et un cadre de référence qui ne sont pas ceux du gouvernement. Si cette situation se répétait, elle affecterait la capacité de l'organisme de pleinement jouer son rôle de chien de garde ou de contrepoids dans un secteur dominé par un monopole.

Le gel à 3 % des tarifs domestiques ne repose pas sur des analyses scientifiques, mais sur un choix politique.

Cet affaiblissement de la Régie a pour conséquence de renforcer le pouvoir du gouvernement dans les processus de décision liés au domaine de l'énergie. En principe, c'est le rôle du gouvernement, et non pas celui de la Régie, d'établir les grandes politiques énergétiques, d'autant plus qu'un volet important du secteur de l'énergie, l'électricité, est dominé par une société d'État dont il est l'actionnaire unique. Le rôle de la Régie dans le domaine de l'électricité, plus limité, mais complémentaire, porte sur l'encadrement et la surveillance du monopole qu'est Hydro-Québec, en lui imposant une reddition de comptes qui constitue un rempart contre de possibles décisions arbitraires que celle-ci, ou son actionnaire, le gouvernement, pourraient prendre.

Si, en matière de gouvernance, il est souhaitable que l'État joue un rôle important dans le domaine énergétique, comme il le fait dans l'imposant PL-69, il faut pouvoir distinguer les grandes orientations de politiques publiques et des décisions qui relèvent plutôt de stratégies politiques. Le plafonnement des tarifs domestiques semble s'inscrire dans la seconde catégorie.

Ce seuil du 3 % a été introduit initialement dans un contexte précis, celui de la crise inflationniste postpandémique. Le gouvernement était précédemment intervenu dans la détermination des tarifs dès 2019, avec la *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité*, qui prévoyait un gel des tarifs pour 2020 et l'indexation automatique des tarifs à une formule de l'Indice des prix à la consommation plutôt que la détermination des hausses par la Régie fondée sur les besoins financiers d'Hydro-Québec. Cette indexation a été appliquée en 2021. Mais l'explosion de l'inflation, qui aurait fortement poussé les prix indexés de l'électricité à la hausse, a mené le gouvernement à adopter une autre loi, le PL-2, ayant pour but de corriger les effets de la précédente, en plafonnant la hausse annuelle des tarifs domestiques au taux supérieur de la fourchette de l'inflation déterminée par la Banque du Canada, soit 3 %. Dans la plus récente intervention législative, le PL-69, le plafond de 3% n'est pas inscrit explicitement dans la loi. Celle-ci précise plutôt que le gouvernement peut « établir un taux maximal à la hausse de ces tarifs ». C'est à travers les déclarations du gouvernement et du premier ministre que ce taux maximal a été fixé à 3%.

Le gouvernement du Québec n'a pas produit d'études ou d'analyses permettant d'étayer le bien-fondé de ce plafonnement ou d'en justifier le niveau. Il provient plutôt dans un premier temps, d'une réaction à chaud à une crise inflationniste soudaine, et, dans un second temps, à des références générales sur l'importance de maintenir des tarifs bas, comme l'illustrent de nombreuses déclarations publiques du premier ministre François Legault. À l'Assemblée nationale, il a par exemple déclaré, en octobre 2023 : « Je continue à penser qu'on a pris la bonne décision de dire : à l'avenir, les augmentations de tarifs chez Hydro-Québec n'excéderont jamais l'inflation ou 3 %, le moindre des deux [...] ». Il a par la suite modulé cet engagement sur le réseau X, en août 2024 : « Tant que je serai premier ministre, les tarifs des Québécois n'augmenteront pas de plus que 3 % par année et les Québécois continueront d'avoir les plus bas tarifs en Amérique du Nord. »

Des points de vue contraires évoquant l'inévitabilité de hausses plus substantielles dans l'avenir ont été exprimés par des acteurs centraux du domaine énergétique. Les remarques de celui qui était alors ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie, Pierre Fitzgibbon, sur de fortes hausses à prévoir à partir de 2028, ont rapidement été contredites par le premier ministre. Après des propos à huis clos sur l'évidence des hausses, le PDG d'Hydro-Québec, Michael Sabia, a fait reposer son plan d'action 2035 sur le respect de l'orientation de son actionnaire unique, le gouvernement, et a limité les hausses à 3 % sur la période.

Ce contexte précis, soit un plafond déterminé de façon arbitraire et intégré dans un projet de loi adopté sous le bâillon, qui reflète davantage une volonté exprimée par le premier ministre, introduit un élément de surpolitisation du dossier tarifaire qui n'est pas propice à l'établissement de politiques publiques reposant sur des données probantes, et ne favorise pas un débat public serein sur la question.

Où trouver l'argent ? Des mécanismes de contournement

Ce carcan tarifaire n'est évidemment pas sans conséquences. Il force déjà Hydro-Québec et son actionnaire, le gouvernement, à prendre des mesures pour trouver les ressources financières qui ne seront pas procurées par les tarifs. Les premières manifestations de cette nécessité, encore timides, ont déjà été mises en relief dans la demande tarifaire d'Hydro-Québec pour 2025. On peut distinguer trois mécanismes de compensation.

Le premier consiste à imposer des hausses tarifaires plus marquées aux autres catégories de consommateurs, ce à quoi la Régie, dans sa décision rejetée par le gouvernement, avait tenté de s'opposer, au nom de l'équité. Cet écart se retrouve dans la demande tarifaire portant sur les années 2026, 2027 et 2028 où, tandis que la hausse annuelle des tarifs domestiques est limitée à 3%, celle des autres catégories tarifaires est plutôt de 4,8%.

Le second mécanisme consiste à permettre à Hydro-Québec, parce que ses revenus seront moindres que ceux que permettrait une tarification reflétant ses besoins financiers réels, de réduire les dividendes qu'elle verse à son actionnaire unique. C'est déjà ce qui se produira cette année pour compenser le manque à gagner de 60 M\$ qu'elle subira en raison du plafonnement.

La somme est relativement modeste, mais elle est appelée à augmenter dans les années à venir, à mesure que les besoins financiers d'Hydro-Québec augmenteront. La perspective d'une baisse du dividende a déjà été évoquée dans deux contextes. L'ex-PDG de la société d'État, Michael Sabia, a décrit, en commission parlementaire, les pistes qui s'offraient pour financer les besoins financiers futurs : « Mais il y a des vases communicants. Donc, en fin de compte, et avec un passage du temps, avec une meilleure idée des coûts de production qui va accompagner notre plan d'investissement, à un moment donné, on va arriver au moment où il faut décider, avec le gouvernement, quel pourcentage on va absorber dans notre bénéfice net et quel est le pourcentage qu'il reste, qu'il faut distribuer à nos clients. »

Par cette déclaration, M. Sabia ouvrait la porte, diplomatiquement, au recours à des tarifs additionnels, soit le pourcentage des coûts qu'il faudra « distribuer aux clients », ainsi qu'à une réduction du bénéfice net. Quelle est la conséquence d'une réduction du bénéfice net ? Comme Hydro-Québec verse les trois-quarts de son bénéfice net au gouvernement du Québec, cette baisse mène automatiquement à une baisse des dividendes perçus par celui-ci.

Pour plafonner les tarifs,
Hydro-Québec devra
réduire ses dividendes et
donc priver le gouvernement
de revenus en pleine crise
des finances publiques.

Cette piste d'une baisse des dividendes a également été évoquée, cette fois-ci de façon formelle, lors de l'annonce d'un projet d'entente avec Terre-Neuve au sujet de Churchill Falls. M. Sabia a précisé que la hausse du prix de l'électricité payé à Terre-Neuve jusqu'à l'échéance du contrat initial, en 2041, qui représenterait une somme annuelle de 500 M\$, serait absorbée à 60 % par une hausse des tarifs d'affaires, soit 300 M\$, et à 40 % par une réduction du bénéfice net versé au gouvernement, soit 200 M\$.

Un troisième mécanisme de compensation, prévu dans le PL-69, consisterait à transférer au gouvernement du Québec la partie des coûts qu'Hydro-Québec ne peut pas absorber par le biais des tarifs domestiques. Une de ses dispositions porte ainsi sur la formulation d'une autre loi, la *Loi concernant un programme d'aide financière visant à limiter l'impact de la hausse des tarifs de distribution d'électricité d'Hydro-Québec pour la clientèle domestique et instituant le fonds d'aide à la clientèle domestique d'Hydro-Québec*. Comme le nom de cette loi l'indique, le gouvernement pourrait, sur la recommandation du ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie et du ministre des Finances, établir un programme d'aide financière visant à limiter l'impact de la hausse des tarifs de distribution d'électricité de la clientèle domestique pour Hydro-Québec. En vertu de ce programme, si Hydro-Québec devait exiger des hausses de tarif de plus de 3 %, le Québec pourrait mettre des fonds à la disposition d'Hydro-Québec pour compenser son manque à gagner. La formulation des dispositions de cette loi reste toutefois floue et celle-ci n'a pas encore été assortie de mécanismes, de cibles de remboursement ou de modalités d'application précises.

Des effets importants sur les finances publiques

Que ce soit par le biais d'une baisse du dividende ou d'une compensation financière par le gouvernement, le résultat, au chapitre des finances publiques, serait le même : un impact négatif sur le solde budgétaire pour compenser l'apport insuffisant des tarifs, soit par le biais d'une baisse des revenus provoquée par la réduction des dividendes, soit par une hausse des dépenses publiques.

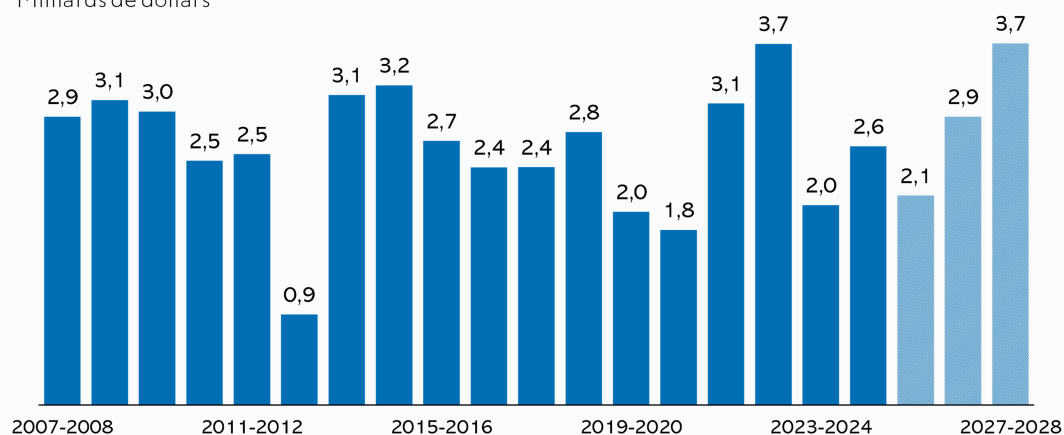
Les dividendes versés par Hydro-Québec représentent des revenus importants pour le gouvernement. Hydro-Québec remet à son actionnaire unique jusqu'à 75 % de son bénéfice net : environ 2,0 G\$ sur 2,7 G\$ en 2024.

Avec ces dividendes qui varient annuellement entre 2 G\$ et 3 G\$, Hydro-Québec est la principale source de revenus du gouvernement provenant des sociétés d'État, devant la SAQ et Loto-Québec. Les prévisions budgétaires du gouvernement indiquent que ces revenus sont appelés à augmenter avec la mise en œuvre des contrats d'exportation ferme, entre autres vers la Nouvelle-Angleterre et New York.

Graphique 9

Revenus historiques et projetés provenant d'Hydro-Québec

Milliards de dollars



Note : Les revenus en 2012-2013 comprennent la perte exceptionnelle de 1 876 M\$ découlant de la fermeture de la centrale nucléaire de Gentilly-2.

Source : Ministère des Finances

L'éventualité d'une réduction de ces dividendes pour permettre le plafonnement des tarifs domestique survient au moment où le Québec traverse une crise financière très importante. Le déficit budgétaire, de 7,6 G\$ en 2024-2025, devrait augmenter à 12,4 G\$ en 2025-2026, selon les dernières données du gouvernement. Celui-ci maintient toutefois l'objectif de retourner à l'équilibre budgétaire en 2029-2030.

L'atteinte de cet objectif nécessitera des efforts significatifs. Il exigera, dans un premier temps, un contrôle très serré des dépenses. Pour les cinq années de l'horizon de prévision, soit de 2025-2026 à 2029-2030, la hausse prévue des dépenses de portefeuilles, excluant le service de la dette, selon la mise à jour économique et financière de l'automne 2025, seront successivement de 3,4 %, 2,0 %, 1,4 %, 1,2 % et 1,4 %. Pour trois de ces cinq années, les taux de croissance prévus seront inférieurs au niveau attendu d'inflation et équivalent donc à une baisse des dépenses publiques en termes réels.

Un tel contrôle des dépenses pendant une si longue période n'a jamais été imposé au Québec depuis le début du XXI^e siècle. On note déjà que, dès la première année de sa mise en œuvre, cette stratégie budgétaire rencontre des résistances importantes, notamment pour ce qui touche les secteurs de la santé et de l'éducation, ce qui a mené le gouvernement à réviser à la hausse ses projections de dépenses pour 2025-2026.

Un choix délicat : augmenter les subventions aux consommateurs d'électricité quand on doit couper dans les services.

Une perte de revenus provenant d'Hydro-Québec, ou encore l'obligation de financer le manque à gagner de la société d'État, ne peuvent pas être sans conséquences dans ce contexte budgétaire. On doit exclure une compensation par une augmentation d'autres sources de revenus fiscaux parce que le gouvernement s'est engagé à éviter une hausse du fardeau fiscal. Le maintien de la trajectoire vers l'équilibre exigerait donc des compressions de dépenses plus sévères pour compenser les effets du plafonnement de la hausse des tarifs. L'impact serait tel, à mesure que les sommes à compenser augmenteront, que l'on peut douter du réalisme et de la faisabilité d'une telle stratégie

On doit aussi se demander s'il sera logique, sur le plan économique, ou même légitime, sur les plans social et politique, que le Québec se prive de revenus dans le but de subventionner les consommateurs d'électricité, déjà avantagés par des tarifs bas et un indice d'interfinancement qui joue en leur faveur. Il sera difficile pour le gouvernement de consacrer des ressources financières additionnelles pour alléger la facture d'électricité au moment où il devra faire des choix difficiles de contrôle des dépenses qui n'épargneront ni la santé, ni l'éducation, ni les autres missions que les Québécois considèrent comme importantes.

Des conséquences économiques

Le gouvernement du Québec a par ailleurs fait le choix de compenser une partie du manque à gagner engendré par le plafonnement des tarifs domestiques par une augmentation plus marquée qu'elle ne l'aurait été dans un autre contexte pour les autres catégories de consommateurs.

De 2021 à 2025, les hausses cumulées pour la clientèle résidentielle ont été de 12,1 %. Elles ont été nettement plus élevées, à 19,0 %, pour la clientèle commerciale, institutionnelle et industrielle de petite et moyenne puissance, tandis que les grands clients industriels ont été relativement épargnés avec des hausses de 11,3 %. Les demandes tarifaires déposées par Hydro-Québec pour les années 2026 à 2028, qui se conforment à la volonté gouvernementale, augmentent la pression sur les clientèles d'affaires. Les hausses demandées pour la clientèle d'affaires s'établissent à 4,8 %, tandis que celles de la clientèle résidentielle se limitent à 3,0 %. Ainsi, pour l'ensemble de la période 2022-2028, les hausses cumulées atteindraient environ 22 % pour la clientèle résidentielle, 28 % pour la clientèle industrielle de grande puissance et 37 % pour les autres.

Ces rythmes différents de croissance des tarifs, s'ils sont approuvés par la Régie de l'énergie, auront pour conséquence de renforcer les déséquilibres mesurés par l'indice d'interfinancement (tableau 1). En effet, en 2019, les consommateurs ne payaient déjà que 88,0 % du coût de service de l'électricité qu'ils achetaient. Cette proportion était passée à 85,6 % en 2022. Elle atteindra 81,3 % dans les années à venir, ce qui illustre le fait que le degré de subvention dont bénéficient les consommateurs va en augmentant.

Tableau 1

Indice d'interfinancement selon la clientèle

| | Clientèle résidentielle | Clientèle commerciale et industrielle de petite et moyenne puissance | Clientèle industrielle de grande puissance |
|------|-------------------------|--|--|
| 2019 | 88,0 | 119,6 | 104,9 |
| 2022 | 85,6 | 125,5 | 105,4 |
| 2025 | 81,7 | 130,0 | 114,3 |
| 2028 | 81,3 | 128,9 | 115,7 |

Source : Hydro-Québec, pièces déposées aux dossiers R-4243-2023 (disponible [ici](#)), R-4270-2024 (disponible [ici](#)) et R-4307-2025 (disponible [ici](#)).

La prime exigée des commerces, des petites entreprises industrielles, des immeubles commerciaux et des institutions, qui était déjà élevée, augmentera à 30 % en 2025. Mais le revirement le plus important portera sur les grands utilisateurs industriels. Leur indice d'interfinancement, qui était bas en 2019, à 104,9 – ce qui signifie que le prix qu'ils devaient payer était proche du coût réel de l'électricité –, bondira à 115,7 en 2028.

Cette politique tarifaire a été critiquée par de nombreuses entreprises et par les organismes qui les représentent. Sans se prononcer sur ce que serait la tarification optimale pour les entreprises, on peut néanmoins noter que le choix du gouvernement d'augmenter les tarifs de la clientèle d'affaires pour épargner la clientèle domestique aura forcément des conséquences économiques.

Le choix d'imposer une ponction additionnelle aux entreprises entraînera des conséquences économiques.

Hydro-Québec, dans la [présentation de sa demande tarifaire](#), souligne que : « Les tarifs resteront nettement plus bas que ceux des marchés voisins, ce qui renforcera la position concurrentielle du Québec avec une électricité de source renouvelable à prix avantageux.»

Cependant, il s'agit là d'une définition restrictive de la compétitivité, et ce, pour deux raisons. Tout d'abord, il est vrai qu'après ces augmentations, les tarifs commerciaux québécois resteront plus bas que ceux de la plupart des autres régions nord-américaines. Mais cet écart favorable entre le Québec et ses partenaires sera réduit. D'ailleurs, les comparaisons proposées par la société d'État dans sa présentation tarifaire pour diverses villes (Calgary, Chicago, Boston, Détroit, New York) montrent que les hausses seront plus importantes au Québec que partout ailleurs pour les clients d'affaires, et que l'avantage québécois sera donc réduit. Rappelons également que si le Québec affiche les tarifs domestiques les plus bas, ce n'est pas le cas pour les tarifs commerciaux. Bref, si les tarifs industriels et commerciaux du Québec restent attrayants, on doit ajouter qu'ils le deviendront moins.

Mais surtout, la compétitivité dépend d'un ensemble de facteurs qui, pris ensemble, créeront un contexte avantageux pour attirer des entreprises et permettre à celles déjà établies d'être concurrentielles. L'avantage du prix de l'électricité ne doit pas être considéré isolément, car il s'inscrit dans un tout. Dans le cas du Québec, il permet de compenser d'autres facteurs moins avantageux pour les entreprises, comme la fiscalité, les charges sociales et la réglementation. C'est dans cette perspective qu'il faut analyser l'impact des hausses tarifaires.

Il faut également garder en mémoire le fait que les impacts varieront d'un secteur à l'autre, en fonction de l'importance de l'électricité dans les dépenses des diverses clientèles. À cet égard, on doit se demander quelles seront les répercussions des hausses importantes imposées aux grands utilisateurs industriels, pour qui l'électricité est un poste de dépenses significatif.

Ce qu'il importe de retenir, c'est que les règles tarifaires adoptées reposent sur un choix politique consistant à épargner les consommateurs domestiques. Ce choix entraîne des conséquences économiques non négligeables, en alourdissant la facture des institutions et des entreprises. En outre, ces tarifs frapperont davantage les grands utilisateurs d'énergie (aluminium, métallurgie, forêt) au moment même où ceux-ci sont particulièrement affectés par la crise commerciale et les mesures restrictives imposées par les États-Unis.

06

COMPRENDRE ET VAINCRE LES RÉSISTANCES

Un héritage de la Révolution tranquille

L'augmentation des tarifs de l'électricité est un sujet sensible au Québec. Les hausses, même modérées, que l'on connaît depuis plusieurs années, suscitent généralement des réactions négatives. Une augmentation supérieure au plafond actuel de 3 % susciterait certainement une vive opposition. Cette forte résistance dépasse le cadre des finances personnelles et ne s'explique pas seulement par la réponse légitime de consommateurs soucieux de préserver leur pouvoir d'achat.

Les attitudes des Québécois à l'égard des tarifs d'électricité comportent des éléments que l'on peut qualifier d'identitaires. Ils tiennent au fait que la nationalisation de l'électricité a sans doute constitué la réalisation la plus marquante de la Révolution tranquille du début des années 60. Le slogan électoral de l'équipe de Jean Lesage et de René Lévesque, « Maîtres chez nous », reposait sur l'engagement d'assurer aux Québécois un accès à leur principale ressource naturelle, l'électricité, à un prix abordable. Il a revêtu un caractère symbolique assez fort pour qu'il devienne l'un des éléments du modèle québécois.

Cet engagement visait à mettre fin aux écarts importants des tarifs d'un endroit à l'autre du territoire québécois en raison de la fragmentation d'un marché dominé par des entreprises privées, et à répartir le fardeau entre les centres urbains, où les tarifs étaient plus bas, et les régions. Il reposait aussi sur la volonté d'imposer des tarifs plus élevés aux entreprises, afin de soulager la clientèle domestique à travers le mécanisme de l'interfinancement. Ce sont ces éléments qui constituent ce que l'on a souvent défini comme un pacte social.

Ce pacte social n'est pas que le souvenir d'un passé lointain. Hydro-Québec y a encore fait référence dans son plan stratégique de 2023 : « Même si les investissements que nous devons effectuer pour assurer la fiabilité du réseau et répondre à la demande croissante d'électricité exerceront une pression à la hausse sur les tarifs, nous mettrons tout en œuvre pour préserver le pacte social à l'origine de la création d'Hydro-Québec, fondé sur une énergie propre, fiable et abordable pour les ménages québécois. » C'est au nom de ce pacte social que plusieurs organismes prônent une politique de prix bas pour les consommateurs, comme l'a fait par exemple l'Union des consommateurs pour défendre le maintien de l'interfinancement.

Ces références au pacte social nous rappellent que l'électricité à bas prix, héritée de la Révolution tranquille, est devenue un des éléments constitutifs du modèle québécois. Très souvent, les politiques qui sont considérées comme des éléments du modèle québécois font l'objet d'une sacralisation qui rend les remises en cause très difficiles. Les bas tarifs d'électricité sont ainsi devenus une vache sacrée, ce qui explique la grande réticence des gouvernements québécois successifs à s'y attaquer, sauf pour quelques tentatives limitées et impopulaires.

Pour s'attaquer à un tel symbole, il faudra une forte dose de courage politique afin d'affronter ces fortes résistances et trouver des moyens de les atténuer. Mais pour que les efforts déployés puissent être couronnés de succès, il faudra que les décideurs puissent convaincre les Québécois du bien-fondé d'une remise en question de la logique de l'électricité à bas prix. Pour cela, il importe, dans un premier temps, de comprendre les racines de ces attitudes et, dans un deuxième temps, de proposer un argumentaire susceptible de faire contrepoids aux postulats, conscients et inconscients, qui sous-tendent ce pacte social.

Dans cette section, nous reprendrons, un à un, les divers arguments qui ont été utilisés pour justifier une politique de bas tarifs pour l'électricité. Cet examen constitue en fait un exercice de déconstruction du narratif qui s'est développé au fil des décennies, et qui est maintenant bien enraciné. Celui-ci reposait sur les caractéristiques de l'hydroélectricité et les réalités économiques de l'époque : l'avantage géographique assurant l'accès à faible coût à cette ressource, la nature du produit qu'est l'électricité, ainsi que les particularités de sa production et de sa distribution. On pourra toutefois montrer qu'il peut y avoir d'autres façons de voir les choses, fondées sur des données probantes et la science, mais surtout sur le fait que le monde a profondément changé, tant et si bien qu'une approche qui pouvait être adéquate ou appropriée il y a 60 ans mérite d'être repensée.

Les contrats sociaux ne sont pas immuables

Un changement important de politique tarifaire pourra sans doute être considéré comme une rupture de ce pacte social, quoiqu'il faille néanmoins noter qu'il s'agit d'un pacte non écrit, qui ne repose pas sur une politique formelle, mais plutôt sur une interprétation ex post d'engagements formulés il y a plusieurs décennies dans un tout autre contexte. Au début des années 60, 78 % de la population actuelle du Québec n'était pas encore née. Il ne reste presque plus personne qui a participé aux grands choix de la Révolution tranquille : à peine 3 % de la population actuelle avait le droit de vote aux élections qui ont vu naître le slogan « Maître chez nous ». Ce pacte social est ainsi davantage celui des parents et des grands-parents des Québécois d'aujourd'hui.

Un pacte social, aussi solennel soit-il, n'est pas éternel. Il est un reflet des valeurs et du contexte dans lequel il a été élaboré, dans ce cas-ci, le Québec des années 60. Un contrat social peut, et dans certains cas, doit être repensé et reformulé, quand les conditions initiales prévalentes lors de sa signature n'existent plus et que le contexte a changé. C'est le cas pour l'électricité. Cette ressource abondante et bon marché a pu encourager une consommation sans souci. Six décennies plus tard, elle est devenue une ressource stratégique pour assurer le succès de l'un des combats les plus difficiles que les sociétés devront mener, soit la lutte aux changements climatiques. Nous sommes confrontés à un changement de paradigme profond, qui touche de près les questions liées à l'énergie et qui impose un déplacement des priorités parce que l'électricité joue un rôle nouveau, celui de fer de lance de la décarbonation.

Un pacte social datant de 1962 est-il pertinent pour une stratégie à l'horizon 2050 ?

Dans ce contexte nouveau, où l'électricité devient rare et où le souci d'encourager la sobriété et l'efficacité et de réussir la transition énergétique dominant, les tarifs plus bas que dans les régions avoisinantes, qui étaient un objet de fierté des Québécois, deviennent plutôt un anachronisme.

Voilà pourquoi la remise en cause de ce pacte, même si elle est impopulaire, n'est pas illégitime. Elle peut se justifier par les intérêts supérieurs du Québec, formulés en fonction de la réalité du XXI^e siècle. Le gouvernement du Québec, en changeant les règles du jeu, ne trahirait pas l'esprit qui a présidé à la grande aventure de l'électricité québécoise.

Il y a d'autres façons de distribuer les bienfaits de notre richesse collective

Il y avait un postulat implicite derrière le projet de faire en sorte que la nationalisation de l'électricité permette d'établir une politique tarifaire favorable aux consommateurs et d'en faire ensuite l'objet d'un pacte social. C'est l'idée que, comme l'électricité constitue une richesse collective appartenant aux Québécois, le maintien de tarifs bas représentait une façon appropriée de s'assurer qu'ils profitent de cette ressource qui est la leur.

En termes plus théoriques, ce choix reflète une conception de ce qui constitue la disposition appropriée d'une rente. En science économique, il y a plusieurs définitions de ce qu'est une rente, mais on peut la décrire comme la possibilité de tirer un revenu grâce à la possession d'un actif ou d'une ressource, sans qu'il soit nécessaire de fournir un travail ou un effort supplémentaire.

Cette définition s'applique bien au cas de l'hydroélectricité québécoise. Le Québec, grâce à des avantages géographiques et géologiques, a pu produire de l'hydroélectricité à coût très bas, nettement moindre que pour d'autres formes de production d'électricité, et d'autant plus rentable que la production d'électricité repose en bonne partie sur des coûts fixes pour des actifs qui sont maintenant largement amortis.

Le choix du Québec a consisté à utiliser cette rente pour favoriser le développement économique, mais aussi en grande partie pour offrir des tarifs bas aux consommateurs. Ainsi, une part significative des bénéfices procurés par cette richesse collective a été redistribuée en bénéfices individuels pour les citoyens.

Il y a une autre façon d'utiliser le produit d'une rente comme celle que procure notre hydroélectricité : elle repose sur l'idée que la rente d'une ressource collective doit se traduire par un bénéfice collectif plutôt que par une addition de bénéfices individuels à travers une consommation à faible prix.

Les bienfaits de notre richesse collective ont été redistribués en bénéfices individuels.

On peut citer plusieurs exemples de ce modèle d'utilisation de la richesse collective à des fins collectives. C'est le cas de la constitution de fonds souverains grâce aux revenus pétroliers, comme en Norvège. On peut penser aussi aux investissements massifs en infrastructures ou en développement industriel dans les pays du Golfe. En Alberta, la taxation des revenus pétroliers représente environ 15 % des revenus de l'État et finance ainsi des missions collectives permettant à cette province d'afficher des dépenses en santé ou en éducation par habitant supérieures à celles des autres provinces. Ces diverses approches font en sorte qu'un bien collectif profite à la collectivité, soit par un transfert intergénérationnel, le financement des services publics ou des interventions qui permettent la création de richesse.

Le Québec le fait aussi dans le cas du Fonds des générations, destiné à réduire la dette, dont les principales sources de financement sont liées à l'énergie, aux redevances hydrauliques d'Hydro-Québec et des producteurs privés et à l'indexation du prix de l'électricité patrimoniale. Mais ces sommes, qui se situent entre 2 G\$ et 3 G\$ par année, sont relativement modestes en raison du faible prix de l'électricité sur lequel elles sont basées.

C'est en vertu de cette même logique que la Norvège, un pays qui comporte des similitudes avec le Québec, ne vend pas son électricité à bas prix et affiche des tarifs domestiques, déterminés par les prix du marché, deux à trois fois plus élevés que ceux du Québec. À l'inverse, la pratique consistant à maintenir des prix bas pour les ressources collectives est plus fréquente dans les pays en développement, comme le Venezuela.

En somme, il ne s'agit pas d'une question théorique. Cette opposition entre les bénéfices individuels des ressources électriques québécoises et les bénéfices collectifs sera au cœur des choix que devra faire le Québec, tant au chapitre de la tarification que de l'utilisation de l'électricité et des priorités d'investissements, lorsqu'il faudra faire des arbitrages entre les intérêts individuels des consommateurs et les impératifs de nature collective de la décarbonation.

On ne réalise pas la vraie valeur de notre électricité

La logique tarifaire québécoise repose également sur les différences physiques entre l'électricité et d'autres ressources naturelles ou formes d'énergie, comme le pétrole et le gaz. L'électricité ne se transporte pas facilement. On ne peut pas l'exporter outremer par bateau ni l'acheminer à travers le continent par chemin de fer ou camion. On ne peut que la transmettre par un réseau fixe, les lignes à haute tension, un mode de transmission coûteux qui comporte des limites physiques. Le monde de l'électricité au Québec constituait ainsi un univers essentiellement clos, largement fermé sur lui-même, avec un producteur et un distributeur unique, Hydro-Québec – donc un monopole –, le tout dans un cadre défini par un organisme réglementaire.

Traditionnellement, il n'y avait pas de marché mondial ou même continental pour l'électricité, comme il en existe pour plusieurs ressources naturelles, dont le pétrole, qui est soumis à un marché et à des prix mondiaux. Cette réalité faisait en sorte qu'on pouvait conclure que le marché de l'électricité était strictement local et qu'on ne pouvait pas appliquer à l'électricité une logique de marché plus globale, comme on le fait pour le pétrole ou d'autres ressources naturelles, dont l'or, l'aluminium et la potasse.

Dans ce contexte historique et géographique québécois, le prix de l'électricité a ainsi été déterminé par son coût, et non pas par des mécanismes d'offre et de demande, comme cela se fait à des degrés divers dans plusieurs juridictions. Les tarifs, fixés par la Régie de l'énergie, reposent essentiellement sur le coût de production, qui est très bas pour la portion patrimoniale provenant des grandes centrales, ainsi que sur les coûts de distribution. À ceux-ci s'ajoute une provision pour assurer un taux de rendement raisonnable à la société d'État, afin qu'elle puisse verser des dividendes à son actionnaire et combler les besoins financiers associés à sa gestion et à son développement. Encore aujourd'hui, la détermination des prix de l'électricité au Québec se fait dans ce contexte de vase clos.

Cette approche est radicalement différente de celle qui s'applique, par exemple, au pétrole, dont le prix de vente ne repose pas sur les coûts d'extraction, mais bien sur le prix qu'il est possible d'obtenir sur le marché. Ces prix peuvent fluctuer de façon importante, tout comme les revenus qu'ils génèrent. Et les pays où le coût d'extraction pétrolière est faible profitent d'une rente importante. On retrouve ces mécanismes dans une foule de matières premières, telles que l'or, ou de denrées, comme le cacao, le café et le canola.

Le critère des coûts, au cœur du processus de décision de la Régie de l'énergie, ne doit pas être entièrement rejeté, notamment parce qu'il sert de balise dans un marché qui, au Québec, est monopolistique. On retrouve ce mécanisme de détermination des tarifs dans de très nombreuses juridictions, Mais il faut être conscients que cela n'est pas sans conséquences. Ce contexte particulier a notamment mené à un autre postulat implicite.

Au Québec, parce que le coût de l'électricité est bas, son prix est bas. Cependant, cela ne signifie pas que sa valeur est basse.

En effet, comme le coût de production de l'électricité est bas au Québec, la logique des politiques tarifaires incite à garder le prix bas. Mais, comme le prix est bas, on en est venu à considérer que la valeur de cette électricité est basse. Ainsi, on a fini par sous-estimer la valeur réelle de l'électricité, et par ne pas réaliser à quel point cette ressource est précieuse. Sa valeur réelle, on la voit par exemple au prix que d'autres sociétés sont prêtes à déboursier pour y avoir accès.

Peut-on faire abstraction de la réalité des marchés ?

Ce cadre conceptuel n'est plus en phase avec la réalité contemporaine, parce que le monde a changé. Les marchés de l'électricité se sont développés. Ils ne sont certes pas mondiaux, mais certainement continentaux. Il existe d'importants réseaux d'échanges et d'interconnexions en Europe. Nord Pool, une bourse de l'électricité qui regroupe 16 pays et se concentre surtout dans les pays scandinaves et baltes, en est un exemple. Aux États-Unis, on observe aussi une intégration des producteurs et des distributeurs du nord-est du continent à travers des interconnexions physiques, des stratégies communes et des mécanismes d'échanges, comme les marchés de court terme « spot ».

Le Québec ne vit plus en vase clos. Il participe activement à un marché de l'électricité, celui du nord-est du continent.

Le Québec n'échappe pas à cette tendance et est intégré à ce marché de multiples façons :

- Des contrats fermes à long terme d'exportation de 20 TWh d'électricité vers New York et la Nouvelle-Angleterre à compter de 2025, équivalant au dixième des besoins en électricité d'Hydro-Québec ;
- Des échanges constants avec les réseaux voisins, surtout à travers les marchés « spot » qui, entre autres, permettent au Québec de combler ses besoins en période de pointe hivernale et de gérer ses surplus en fonction des conditions du marché américain ;
- Une intégration physique du Québec à ce réseau nord-est du continent, qui lui permet de jouer un rôle de batterie grâce aux réservoirs de ses grandes centrales hydroélectriques ;
- L'intégration à l'offre d'Hydro-Québec de l'énergie de Churchill Falls, à Terre-Neuve, qui constitue en fait une importation d'électricité représentant 15 % de la consommation au Québec au moment de la nouvelle entente ;
- La participation indirecte à un marché mondial à travers l'exportation de produits d'industries énergivores, particulièrement l'aluminium, qui est à la fois la principale industrie consommatrice d'électricité du Québec et son plus grand produit d'exportation, et dont l'électricité constitue une part telle de sa valeur ajoutée qu'on peut considérer la vente de ce métal comme une exportation indirecte d'électricité dans un marché mondial ;
- L'existence d'un marché mondial pour les clients industriels énergivores, qui tiennent compte du prix de l'énergie ailleurs dans le monde dans le choix des lieux où ils effectuent leurs investissements. Dans ces cas, le Québec est en compétition avec le reste du monde et avec d'autres formes d'énergie (le gaz au Moyen-Orient, le charbon en Chine) et est tributaire de la dynamique d'un marché mondial.

Le Québec a d'ailleurs progressivement intégré le marché continental de l'électricité de façon formelle à la fin des années 1990. Pour y avoir accès, tout en mettant son marché domestique à l'abri de la concurrence, le gouvernement du Québec a créé une structure hybride au sein d'Hydro-Québec. Il a dû offrir aux États-Unis une certaine réciprocité, ce qu'il a fait en ouvrant son marché pour le transport de l'électricité et la production, mais en créant parallèlement un marché domestique protégé, pour la consommation intérieure, alimenté par l'électricité dite « patrimoniale » provenant des centrales historiques, dont le prix est fixé par décret gouvernemental. Cette division a mené à scinder Hydro-Québec en créant les entités, Hydro-Québec Production et Hydro-Québec Distribution. Cette structure artificielle a été progressivement démantelée, mais reste omniprésente.

Cela dit, il n'en reste pas moins que, dans le débat public et les politiques publiques, l'approche tarifaire repose encore sur le principe que le réseau québécois est indépendant de ceux qui l'entourent. Cette conception sera toutefois affectée par l'augmentation des liens entre le Québec et les réseaux voisins. Quand une partie non négligeable de notre électricité servira à alimenter des clients de New York, qui la paieront quatre fois plus cher, et ceux de Boston, où la facture sera multipliée par six, il sera difficile de prétendre que le prix de l'électricité au Québec doit être établi en faisant abstraction de ce qui se passe ailleurs.

Il ne s'agit pas de prôner une augmentation des tarifs pour rejoindre ceux de juridictions œuvrant dans un contexte bien différent, mais de souligner qu'on ne peut pas faire abstraction de cette réalité des marchés. Pour cette raison, il n'est pas déraisonnable de tenir compte de ces marchés voisins comme un point de comparaison et une base de référence pour comprendre ce qu'est la valeur de l'électricité et ce que seraient des tarifs raisonnables.

Il y a de meilleures façons de protéger les plus démunis

Plusieurs expressions d'une opposition aux hausses tarifaires de l'électricité reposent sur la crainte que ces hausses soient régressives, c'est-à-dire qu'elles pénalisent davantage les ménages à faibles revenus que les mieux nantis. Cette crainte mène à conclure que, pour protéger les plus vulnérables, il faut limiter la croissance des tarifs. Le souci de protéger les ménages à faible revenu est légitime, mais la solution proposée ne l'est pas.

Cet argumentaire, portant sur la justice sociale et l'équité, n'est habituellement pas évoqué lorsque l'on aborde des questions liées au prix des biens et des services autres que l'électricité, même s'ils sont essentiels. Pour les aliments, par exemple, on n'impose pas de politique de prix en fonction du revenu ; on laisse leur détermination aux mécanismes de marché.

Dans les autres secteurs de la consommation, les efforts pour assurer un accès aux biens essentiels pour les ménages vulnérables ne reposent pas sur un contrôle des prix pour l'ensemble des clientèles, mais plutôt sur un soutien au revenu par des mesures fiscales, comme le crédit d'impôt de solidarité, versé trimestriellement, ou encore des outils réglementaires, comme pour la fixation des loyers.

Cependant, l'idée même de limiter les hausses de tarifs pour protéger les plus vulnérables comporte des effets pervers, parce qu'elle favorise tous les ménages, y compris les mieux nantis.

En effet, les ménages plus aisés consomment davantage d'électricité, en raison de leurs habitudes de vie – taille des maisons, piscines, etc. –, et réalisent ainsi des économies plus importantes grâce aux tarifs peu élevés. En 2023, les ménages du quintile supérieur dépensaient, en moyenne, 2 171 \$ par année en électricité pour leur résidence principale, soit deux fois plus que les 1 120 \$ dépensés par ceux du quintile inférieur. Les rabais engendrés par la politique tarifaire procurent ainsi des économies plus importantes pour les quintiles de revenus supérieurs. À titre d'exemple, l'interfinancement, avec un indice de 81,7 en 2025, permet aux plus riches de réduire leur facture de 486 \$, contre seulement 251 \$ pour le premier quintile. Il est vrai que cette économie représente une fraction plus faible des dépenses des plus riches, mais, en matière de politique publique, il s'agit d'une répartition inéquitable des allègements tarifaires.

Il faut protéger les ménages à faibles revenus. Mais il y a de meilleures façons d'y arriver que par un gel mur-à-mur.

Il existe de meilleures façons de protéger les ménages à faibles revenus que par des ralentissements généraux des hausses de tarifs. La première, ce serait l'adoption de tarifs progressifs pour la clientèle résidentielle, qui augmenteraient avec le niveau de consommation. Cela se fait déjà avec le tarif nettement plus bas accordé pour les 40 premiers kilowattheures consommés par jour, soit 6,9 ¢/kWh contre 10,7 ¢/kWh pour la consommation supérieure à ce seuil. Un grand nombre de ménages moins fortunés, dont la taille des logements est plus petite et qui consomment donc moins, ont ainsi accès à un tarif effectif plus bas. Cette structure progressive pourrait être renforcée avec un tarif plus élevé pour la forte consommation. Dans sa plus récente demande tarifaire, Hydro-Québec propose ainsi la création d'un nouveau tarif pour les grands consommateurs domestiques. On pourrait imaginer d'autres formes de modulation de ses tarifs, par exemple en fonction de la taille de la résidence ou de la présence d'équipements énergivores, comme les piscines.

L'autre approche réside dans la compensation financière directe pour réduire ou effacer les effets des hausses pour des clientèles plus vulnérables. Au Québec, il existe déjà un outil permettant d'appliquer un tel mécanisme, soit le crédit d'impôt de solidarité. Celui-ci permet de verser un montant aux ménages à plus faible revenu pour compenser en partie le fardeau de la TVQ et le coût du logement. Selon les cas, ce crédit remboursable peut être versé chaque trimestre, voire chaque mois. Ce mécanisme, déjà en place, est bien rodé et constituerait une façon simple de protéger les ménages moins nantis des effets d'une hausse tarifaire. Il suffirait d'ajouter une ligne au formulaire de ce crédit.

Il est vrai que, même si on prend des moyens pour épargner les plus vulnérables, une hausse des tarifs affectera les autres ménages, particulièrement les classes moyennes. Mais rappelons qu'une augmentation des tarifs aurait justement pour objectif d'envoyer des signaux de prix pour favoriser une utilisation plus modérée et plus judicieuse de cette ressource.

Les tarifs d'électricité ne sont pas des taxes déguisées

Les résistances ont été renforcées par une idée largement répandue au Québec voulant qu'une hausse des tarifs d'électricité constitue une augmentation de taxes. Encore là, cette conception repose sur le fait qu'Hydro-Québec est une société d'État, et que 75 % de son bénéfice est versé en dividendes au gouvernement du Québec. Elle est notamment partagée par l'actuel gouvernement du Québec, dont les engagements à ne pas augmenter le fardeau fiscal des Québécois s'appliquent également à la politique tarifaire d'Hydro-Québec. Or, cette adéquation entre prix de l'électricité et ponction fiscale est inappropriée.

L'électricité est une forme d'énergie destinée à la consommation, comme l'essence, le mazout et le gaz. La distribution et la vente d'électricité font partie d'une catégorie décrite en français par le terme services publics, qui prête à confusion puisqu'il peut aussi s'appliquer aux hôpitaux, aux bibliothèques ou aux écoles, par exemple. Le terme anglais public utilities, qui englobe des services comme l'électricité, le gaz, la téléphonie et le câble, est plus approprié. Il regroupe des services souvent monopolistiques, généralement en réseaux, presque toujours réglementés, pouvant être de propriété publique ou privée. Mais dans tous les cas, ce sont des services pour lesquels les consommateurs reçoivent une facture qu'ils doivent payer. Quand les consommateurs paient leur compte d'électricité, ils ne versent pas des impôts, ils achètent de l'énergie. Ils paient pour un service.

Et quand des hausses de tarifs servent à couvrir les coûts, à maintenir la qualité des actifs, à améliorer les services ou à combler les besoins futurs, on ne peut certainement pas parler de hausses de taxes déguisées. Il est vrai que le gouvernement touchera une bonne partie des profits d'Hydro-Québec sous forme de dividendes, puisqu'il est son actionnaire. Mais ce n'est pas différent de ce qui se passerait si la société d'État était dans le secteur privé, comme Bell Canada ou Vidéotron.

Il y a certes un risque d'abus, si le gouvernement profite de la situation de monopole de sa société d'État pour garnir ses coffres. Mais le Québec dispose justement d'un mécanisme pour éviter de tels abus : la Régie de l'énergie. Ses interventions sont telles que les consommateurs paient moins que le coût qu'ils devraient théoriquement payer. Autrement dit, si on voulait appliquer la logique fiscale à la tarification de l'électricité – ce qu'il faut éviter –, on devrait conclure que les consommateurs d'électricité ne paient pas indirectement une taxe, mais qu'ils reçoivent plutôt indirectement un crédit d'impôt.

Quand les Québécois acquittent leur facture d'électricité, ils ne paient pas des taxes ; ils paient pour un service.

La différence entre un tarif et une taxe n'est pas sémantique. Elle repose sur un principe bien documenté. Le Groupe de travail sur la tarification des services publics avait bien expliqué, en 2009, quelles étaient ces différences fondamentales. Un tarif est un prix pour un bien ou un service. Le citoyen paie pour quelque chose qu'il reçoit, dans une logique d'utilisateur-payeur. On paie pour de l'électricité que l'on consomme, pour l'entrée dans un parc national, pour une place subventionnée dans une garderie.

Les impôts et les taxes à la consommation ont une autre fonction et reposent sur des mécanismes différents. Ces sommes sont versées à l'État pour financer ses diverses missions. Les montants perçus sont généralement dirigés vers un fonds consolidé et redistribués vers les divers ministères ou organismes publics qui les dépenseront en services, en transferts et en investissements. Il n'y a pas de lien direct entre l'impôt ou une taxe payée par le contribuable et les services dont il bénéficiera. Les sommes financent des activités collectives et elles ne profiteront pas toujours au contribuable lui-même. C'est le cas par exemple pour le réseau d'éducation pour les ménages sans enfant, la santé pour les gens qui se portent bien ou le réseau routier pour des urbains sans automobile.

Ces différences ont des impacts sur les comportements des citoyens et les relations qu'ils entretiennent avec des entités à qui ils effectuent des paiements. Dans le cas des tarifs, on retrouve des mécanismes de marché. Les institutions du secteur public qui perçoivent des tarifs ont des clients. Les signaux de prix, comme une hausse ou une baisse des tarifs, pourront affecter la demande. Il y a aussi un lien direct entre le consommateur et le fournisseur du bien et du service, comme on le voit dans le cas de l'électricité avec les efforts d'Hydro-Québec pour assurer la satisfaction de la clientèle.

Dans le cas de la fiscalité, les mécanismes sont tout autres. Le niveau et la nature des services financés par la fiscalité sont déterminés à travers un processus politique, les lois, règlements et directives émis par les gouvernements. Les insatisfactions ou les demandes des citoyens s'expriment aussi à travers un processus politique, soit l'appui des électeurs au gouvernement et aux partis d'opposition et, ultimement, les verdicts électoraux.

Les consommateurs ne sont pas moins bien traités que les entreprises

De nombreuses interventions dans le débat public indiquent que bien des consommateurs ont le sentiment d'être injustement traités par la politique tarifaire. Cette idée peut être nourrie par la comparaison des tarifs imposés aux différentes catégories de clients d'Hydro-Québec. Les données, au premier abord, peuvent faire sursauter. Un client domestique, en moyenne, payait 9,25 ¢/kWh en 2024. Or, il peut voir, dans les médias, que les grandes entreprises peuvent payer environ 6 ¢/kWh. C'est assez pour alimenter un sentiment d'injustice et même créer l'impression que les consommateurs sont pressurés pour offrir des rabais aux grandes entreprises. Mais ce sentiment n'est pas fondé.

Premièrement, il repose sur une fausse prémisse, soit que les tarifs pour des clientèles aussi différentes que les ménages et les grandes industries ou les grandes institutions devraient être similaires. Or, les gros clients qui achètent une grande quantité d'un bien paient en général moins cher que le simple consommateur. La Boulangerie St-Méthode ne paie pas sa farine au même prix que le client à l'épicerie. On observe la même chose pour l'électricité, parce que le coût de livraison et de gestion de cette électricité est beaucoup plus bas et n'exige pas un réseau de distribution, d'entretien et de service à la clientèle aussi coûteux. Aussi, ces clients consomment de l'électricité de façon plus constante dans l'année, comparativement aux clients domestiques et commerciaux dont la demande se concentre particulièrement l'hiver. De façon générale, ces considérations justifient des tarifs plus bas, une pratique qui n'est pas propre au Québec et que l'on retrouve partout ailleurs. Par exemple, dans l'échantillon des villes canadiennes et américaines utilisé par Hydro-Québec pour effectuer des comparaisons tarifaires, les clients de grande puissance paient, en moyenne, deux fois moins que les clients domestiques.

Les consommateurs ne subventionnent pas les clients industriels.
C'est plutôt le contraire.

Le fait que les tarifs pour les clients industriels ne sont pas déraisonnables, ou à tout le moins que ceux-ci ne profitent pas d'un avantage indu par rapport aux ménages, est démontré très clairement par l'indice d'interfinancement. Même si le tarif « L » pour les grands clients industriels est bas, il ne couvre pas le coût réel de l'électricité qui leur était livrée. Il est donc clair que ces grands clients ne sont pas subventionnés par les consommateurs. C'est plutôt le contraire qui se produit.

Nous profitons de ces remarques pour expliquer pourquoi le rapport porte seulement sur les tarifs résidentiels et commerciaux et exclut l'analyse des tarifs des grands industriels. Ce choix repose sur deux considérations. Le rapport se penche sur le rôle des signaux de prix pour affecter les comportements des acteurs économiques. Les grands clients industriels forts consommateurs d'électricité disposent souvent d'incitatifs suffisants, en raison de l'impact des dépenses énergétiques sur leur bilan, pour développer des outils de gestion et des pratiques financières pour réduire leurs coûts d'acquisition de l'électricité. Les véritables enjeux dans leurs cas portent plutôt, dans le cadre de la décarbonation, sur l'électrification, et donc sur la disponibilité des technologies ou l'accès à de l'électricité additionnelle.

En outre, il existe des mécanismes de marché pour la demande d'énergie des grands clients industriels. Mais ce marché n'est pas le même. Il est plutôt de nature internationale et mettra en concurrence le prix de l'électricité du Québec avec celui d'autres régions ou avec le prix d'autres formes d'énergie pour attirer des entreprises ici ou s'assurer que celles qui sont déjà sur le territoire québécois voudront y rester et pourront y prospérer.

Dans ces cas, le prix de l'électricité devient un outil de politique industrielle. La détermination du prix, de façon générale, dépendra de la mise dans la balance des revenus dont le Québec se prive par des avantages tarifaires consentis aux entreprises, d'une part, et des bénéfices économiques procurés par leurs activités, d'autre part. C'est d'ailleurs pour cette raison que le gouvernement du Québec, à travers des ententes, peut choisir de consentir des avantages tarifaires additionnels à des entreprises et de les financer lui-même. Ces choix, qui reposent sur un calcul économique, doivent également tenir compte des enjeux environnementaux et de la contribution, négative ou positive, aux politiques de décarbonation. Ils devraient également prendre en considération la productivité énergétique, c'est-à-dire la croissance du PIB par unité d'électricité consommée, pour s'assurer que l'électricité soit utilisée de façon judicieuse et qu'elle contribue pleinement à la création de richesse.

Le véritable débat, dans le cas des tarifs industriels, s'avère d'une tout autre nature. Comme une partie importante des besoins additionnels en électricité sera requise pour satisfaire la croissance économique, c'est-à-dire fournir l'électricité additionnelle pour de nouveaux projets, la question consiste à savoir quel devrait être le prix payé pour ces utilisateurs : le prix reposant sur le coût moyen d'Hydro-Québec, ou le coût des nouvelles installations requises pour satisfaire cette nouvelle demande? Cela soulève un enjeu qui, en termes économiques, porte sur les avantages et inconvénients respectifs de la tarification reposant sur le coût moyen et celle qui relève du coût marginal. Il s'agirait là d'un changement majeur de philosophie tarifaire, dont la mise en œuvre serait d'une grande complexité et qui exigerait, entre autres, de départager les anciens clients des nouveaux, ainsi que les usages de l'électricité selon les objectifs de l'électrification et de la décarbonation.

Les hausses de tarifs servent à quelque chose

La dynamique qui entoure les débats tarifaires a engendré des effets pervers dans les perceptions publiques, en ce sens qu'elle semble avoir créé un climat dans lequel les consommateurs ont en quelque sorte l'impression de ne pas être bien traités. Comme nous l'avons vu dans les pages précédentes, ils ont le sentiment de payer trop cher, de ne pas être aussi favorisés que les entreprises, d'être l'objet d'une taxation indirecte excessive, bref, de se « faire avoir ». Cette perception est renforcée par le débat public dans lequel, invariablement, les partis d'opposition reprocheront au gouvernement les hausses tarifaires accordées à Hydro-Québec.

Tout cela exige que l'on explique mieux en quoi les tarifs ne sont pas nécessairement une ponction arbitraire ou une pénalité, mais un mécanisme par lequel les consommateurs sont assurés d'avoir un service de qualité. En effet, nous sommes dans une situation où les besoins en électricité seront en croissance, ce qui exige l'ajout de sources de production qui coûteront de plus en plus cher. La hausse des tarifs servira donc, en grande partie, à s'assurer que les Québécois auront accès, pendant des décennies, à l'électricité dont ils auront besoin. Dans cette optique, les hausses de tarifs qui seront nécessaires ne se feront pas contre les consommateurs, mais bien pour les consommateurs. Il est important de le rappeler.

Il ne faut pas voir les hausses de tarifs comme une punition!

De façon plus immédiate, une partie non négligeable des investissements prévus, soit entre 45 G\$ et 50 G\$ ou 27 % à 29 % du total, doit être consacrée à la pérennité du réseau. Ceux-ci sont décrits dans le Plan d'action comme les « Investissements visant à assurer la fiabilité et la qualité du service ». La nouvelle PDG d'Hydro-Québec, Claudine Bouchard, a fait de la qualité du service sa priorité lors de son entrée en fonction. Car les Québécois ont vécu, dans leur quotidien, des pannes plus longues et plus fréquentes, si bien qu'un nombre croissant d'entre eux se sont dotés de génératrices, surtout en région, pour compenser les ratés de la fiabilité. On pourra certainement convaincre les consommateurs que la portion des hausses tarifaires qui servira à améliorer le réseau servira leurs intérêts.

Ces manquements dans le maintien des actifs ne sont pas anecdotiques. Ils ont été décrits dans un rapport très sévère de la Vérificatrice générale du Québec en 2022. Celui-ci soulignait non seulement la dégradation du service de distribution, mais aussi la durée et le nombre de pannes, le vieillissement des actifs et surtout les lacunes d'Hydro-Québec dans ses interventions pour s'attaquer à ces enjeux, un état de fait dont la cause évidente est le sous-investissement dans le maintien des actifs. On a assisté, dans le cas d'Hydro-Québec, à un phénomène observé pour d'autres équipements collectifs, à savoir un sous-investissement dans les infrastructures (routes, ponts, écoles, hôpitaux, égouts et aqueducs municipaux).

Mais pourquoi? Nous nous permettons une hypothèse, soit que la société d'État, soumise à d'importantes contraintes dans le système qui détermine ses tarifs, et face aux résistances suscitées par les hausses tarifaires, n'a pas pu disposer des fonds nécessaires pour s'acquitter de ses obligations. Voici une autre façon de rappeler que, dans certaines circonstances, des tarifs plus élevés peuvent être une bonne chose pour les usagers. Il est possible de montrer que les hausses de tarifs nécessaires pour permettre à Hydro-Québec de s'acquitter de sa mission servent aussi les intérêts des consommateurs.

Avons-nous fait les bons choix ? Férons-nous les meilleurs ?

Il est peut-être utile de proposer un autre concept économique qui n'a pas beaucoup été utilisé dans le débat public sur les tarifs d'électricité, soit celui des coûts d'opportunité. Lorsque l'on analyse un projet, on peut se demander, à un premier niveau, si celui-ci aura des effets bénéfiques. Mais à un second niveau, on doit aussi tenter de voir si, dans une optique de politique publique, la solution retenue est la meilleure et s'il n'y aurait pas une autre utilisation préférable des ressources.

Dans le cas précis de la tarification de l'électricité, le fait de la maintenir peu élevée pour que les Québécois profitent de leur ressource naturelle a certainement procuré des bénéfices aux ménages québécois en réduisant leur facture d'électricité et en dégageant ainsi des sommes qu'ils pouvaient consacrer à la consommation et à l'épargne, ce qui peut avoir un effet économique. Mais quels auraient été les bénéfices comparatifs d'une autre approche, qui, par exemple, aurait permis de constituer une réserve disponible pour le développement ?

Il est certes trop tard pour corriger le passé. Mais ce cadre de réflexion est approprié pour l'avenir. Il est clair, par exemple, qu'un redressement des tarifs, même s'il est essentiel pour mieux gérer l'utilisation de la ressource et financer son développement, comporte aussi des inconvénients importants, particulièrement pour les consommateurs. Il s'agira, dans ce nouveau contexte, de comparer les avantages et les inconvénients de chaque politique différente, mais en tenant compte, parce que le monde a changé, non seulement des considérations liées à la situation des ménages et des utilisateurs d'électricité ou du développement économique, mais aussi des impératifs imposés par la transition énergétique et la décarbonation.

07

**UNE APPROCHE FERME,
TRANSPARENTE,
PRÉVISIBLE ET ÉQUILBRÉE**

Ce rapport a comme objectif de contribuer, dans une optique économique, à la réflexion sur la façon dont le prix de l'électricité est déterminé au Québec. Ce débat nous apparaît essentiel pour le développement économique du Québec et l'atteinte de ses objectifs dans la lutte contre les changements climatiques.

Notre démarche nous mène à conclure qu'un changement dans la façon dont le Québec aborde les enjeux de la tarification de l'électricité est souhaitable et qu'une rupture avec la tradition de l'électricité à bas prix sera nécessaire pour la gestion optimale de la ressource, le développement des installations de production futures et la création d'une marge de manœuvre financière permettant de mener à bien les efforts de décarbonation de l'économie.

Cela dit, il faut être conscient que le passage d'une logique économique à la faisabilité politique ne se fera pas sans heurts. Des décisions menant à des hausses plus marquées des tarifs susciteront de grandes résistances, tant et si bien qu'il sera difficile, sinon périlleux, pour les décideurs politiques de s'engager sur cette voie.

Pour ces raisons, le Québec aurait tout à gagner d'entreprendre une réflexion collective sur ces enjeux pour bien se préparer à l'inévitable, et de procéder rapidement pour s'assurer que les hausses qui nous attendent puissent se faire de façon ordonnée, progressive et prévisible.

L'intention de ce rapport n'est pas de déterminer ce qui serait une structure tarifaire idéale. Il s'agit là d'un exercice complexe qui ne peut être que le fruit de ce vaste débat. Il cherche plus modestement à amorcer le dialogue sur ces enjeux que le Québec a tendance à vouloir repousser.

Une option simple : le retour à la normale

Une première option pourrait consister, dans une approche gradualiste, à viser un retour à la normale, c'est-à-dire aux principes qui, traditionnellement, ont constitué l'assise des politiques tarifaires. Ces principes de base consistent à procurer à Hydro-Québec, à travers la tarification, les revenus nécessaires pour couvrir ses coûts de fourniture de l'électricité et, indirectement, lui permettre d'atteindre ses objectifs d'augmentation de la capacité de production et de maintien des actifs, ainsi que ceux liés à ses politiques pour favoriser l'efficacité.

La structure tarifaire actuelle, avec le plafonnement des hausses à 3 % par an pour la clientèle domestique, ne permet déjà pas d'atteindre cet objectif pourtant élémentaire, et force déjà à une surfacturation des autres clientèles tout en entraînant un risque de manques à gagner annuels qui devra être compensé par l'apport de fonds publics. L'écart entre les besoins et les revenus iront en s'accroissant si ce plafonnement se maintient dans les années à venir, alors que les engagements financiers de la société d'État iront en augmentant.

Il est possible que l'abandon de ce plafond de 3 % devienne l'un des thèmes de la campagne électorale de l'automne 2026, parce que le PL-69, dans lequel ce plafond a été enchâssé, a été fortement critiqué par les partis d'opposition et a été adopté sous le bâillon à l'Assemblée nationale.

L'abandon du plafond tarifaire, s'il était adopté, ne représente pas une rupture. Au contraire, il consiste à revenir à la pratique selon laquelle c'est la Régie de l'énergie, et non pas le gouvernement, qui détermine les hausses des tarifs en fonction des besoins d'Hydro-Québec qu'elle a analysés et approuvés.

Cette option ne serait toutefois pas sans conséquences pour la clientèle domestique, actuellement épargnée. Selon les évaluations de la Régie de l'énergie dans sa décision sur les tarifs de 2025, sans plafonnement, la hausse des tarifs aurait plutôt été de 3,6 %. Pour les années 2026, 2027 et 2028, selon la demande d'Hydro-Québec devant la Régie, les hausses tarifaires annuelles nécessaires pour que les revenus couvrent les dépenses devraient atteindre 4 % pour l'ensemble de la clientèle. Pour les années ultérieures, l'entrée en service d'équipements plus coûteux d'ici 2035 se reflétera dans les demandes tarifaires d'Hydro-Québec et mènera à un rythme d'accroissement annuel des prix de l'électricité encore plus rapide.

Une option plus audacieuse : mettre fin à l'interfinancement

Une seconde option qui devra être explorée consiste à éliminer progressivement le mécanisme d'interfinancement, à travers lequel une surfacturation des clientèles d'affaires et institutionnelles permet d'établir des tarifs domestiques inférieurs au prix coûtant.

Une telle initiative ne remettrait pas en cause l'un des grands principes de base de la tarification de l'électricité au Québec, à savoir que les hausses de tarifs doivent correspondre à celles du coût de livraison de cette électricité. En revanche, elle représenterait une rupture importante par rapport à un autre principe à l'origine des mécanismes d'interfinancement, celui du soutien des ménages par une subvention indirecte de leurs achats d'électricité.

Un tel changement ne serait pas sans conséquences, car il mènerait directement à un alourdissement de la facture d'électricité des ménages. En 2025, l'indice d'interfinancement de la clientèle domestique se situait à 81,7. Il faudrait donc une hausse de 22 % pour que le prix payé par la clientèle domestique soit égal au coût réel du service qui leur est procuré. Un tel redressement entraînerait évidemment des répercussions. À titre d'exemple, l'élimination de cet interfinancement sur une période de sept ans exigerait des hausses de tarifs annuelles de 3 %, en plus des hausses justifiées par l'augmentation des coûts.

La remise en cause de l'interfinancement peut prendre diverses formes. On pourrait viser son élimination partielle et déterminer le taux d'interfinancement moindre que l'on souhaite atteindre. On pourrait étaler ce rééquilibrage tarifaire dans le temps. On pourrait également moduler cette élimination pour qu'elle ne porte que sur une partie de la clientèle ou qu'elle ne s'applique qu'à partir d'un certain niveau de consommation, comme l'a proposé le professeur Pierre-Olivier Pineau, qui a suggéré de tarifier l'électricité à son coût réel au-delà d'un niveau de consommation de base de 8 000 kWh par an par personne.

Dans tous les cas de figure, une telle initiative constitue une rupture par rapport à un volet du pacte social lié au prix de l'électricité. Cependant, elle reposerait sur des arguments légitimes. Aux plans de la logique et de l'équité, un ajustement tarifaire qui a pour objectif de mettre fin à une subvention indirecte et invisible et de demander aux consommateurs de payer l'électricité à son coût réel n'est pas déraisonnable. Il s'agit par ailleurs d'une cible claire et mesurable, qui permettrait en outre de mieux encadrer le débat sur la tarification en proposant des balises reposant sur des données objectives.

On peut prévoir qu'une telle mesure serait mal reçue, mais pas seulement parce qu'elle toucherait le portefeuille. Plus profondément, cette impopularité pourrait tenir aux réactions de la population québécoise face à des décisions qui affectent le périmètre de l'État-providence dans lequel s'est inscrit, depuis la nationalisation, l'allègement de la facture d'électricité pour les ménages. Le débat que cela soulève consistera à se demander si c'est le rôle de l'État de réduire la facture d'électricité des consommateurs, quand ceux-ci ne sont pas dans le besoin.

À cela s'ajoute un autre élément qui doit maintenant faire partie de la réflexion, soit le nouveau contexte énergétique. En effet, l'élimination de l'interfinancement pourrait notamment aider à atteindre des niveaux du prix de l'électricité qui encourageraient la sobriété énergétique et l'adoption des mesures d'efficacité. Mais là encore, l'analyse des réactions de l'opinion publique au Québec et au Canada sur la taxe carbone, les tarifs de l'électricité et le prix de l'essence indique que la population est réticente à accepter que les impératifs de la transition puissent avoir un coût.

L'élimination de l'interfinancement soulèvera néanmoins des questions épineuses. À l'heure actuelle, la subvention dont jouissent les clients domestiques est financée par les clientèles commerciales et industrielles. Les revenus provenant d'une élimination ou d'une réduction de cet interfinancement serviraient-ils à réduire les tarifs des catégories de clients qui étaient auparavant surfacturés, ou à procurer des revenus additionnels ?

Une option dynamique : mieux utiliser les signaux de prix pour gérer la demande

Les tarifs sont également un outil puissant pour gérer la demande et atteindre des objectifs de sobriété et d'efficacité. Les signaux de prix sont déjà utilisés dans l'environnement tarifaire actuel. Mais ils ne permettront de réaliser leur plein potentiel que si les prix de l'électricité sont assez élevés pour pousser à un changement des habitudes de consommation.

Le recours plus élargi à des signaux de prix pourra toutefois représenter une rupture, en ce sens que l'établissement des tarifs ne reposerait plus seulement sur les coûts d'Hydro-Québec dans une optique de protection des consommateurs. Les tarifs deviendraient aussi un outil pour atteindre des objectifs de décarbonation et de développement énergétique.

Hydro-Québec a déjà mis en œuvre des initiatives prometteuses de modulation tarifaire pour inciter les clientèles participantes à réduire leur consommation dans les périodes de pointe, que ce soit à travers le programme Hilo de maison intelligente, le crédit hivernal ou le tarif Flex D. Ces initiatives, avec des mécanismes de modulation tarifaire ou de récompenses, ont permis de réduire la pression sur les pointes hivernales. Leur succès limité de ces programmes découle du fait qu'ils reposent sur une adhésion volontaire. Des progrès pourraient être réalisés si l'adhésion était obligatoire pour certaines catégories de clientèles, ou par l'application de certains éléments de ces programmes à la tarification générale.

D'autres signaux de prix sont toutefois nécessaires pour renforcer la sobriété énergétique et l'efficacité. L'introduction d'un troisième seuil tarifaire proposé par Hydro-Québec dans sa demande tarifaire pour 2025 pour les grands utilisateurs domestiques, pourra par exemple avoir un effet modérateur sur la consommation, tout en introduisant un élément additionnel de progressivité.

Pour l'instant, comme nous l'avons montré, le niveau des prix de l'électricité au Québec n'est pas assez élevé pour forcer une modification des habitudes de consommation, et souvent insuffisant pour inciter à des investissements dans des mesures d'efficacité. Cela fait également en sorte que plusieurs autres solutions, notamment les panneaux solaires, ne sont tout simplement pas rentables pour les consommateurs sans mesures subventionnaires compensatoires importantes.

Les hausses tarifaires plus élevées qui sont prévisibles dans les années à venir pour financer les projets d'Hydro-Québec, de même que l'adoption éventuelle d'une trajectoire de réduction de l'interfinancement pourront certainement contribuer à mieux contrôler la demande. Plus les tarifs seront élevés, plus les consommateurs seront incités à réduire leur consommation et à recourir à des mesures d'efficacité énergétique. Mais est-ce que ces signaux de prix seraient suffisants pour permettre au Québec d'atteindre le plein potentiel de l'efficacité énergétique ou de transformer de façon significative les habitudes de consommation ?

La réponse à cette question nécessitera des études plus poussées pour déterminer les seuils à partir desquels ce sera le cas. L'expérience des prochaines années, lorsque les consommateurs seront aux prises avec des tarifs plus élevés, nous renseignera également sur leurs comportements dans un nouveau contexte tarifaire.

Des politiques qui s'inscriraient dans cette logique s'éloigneraient cependant des principes traditionnels de la tarification liée au coût de livraison de l'électricité, et s'apparenteraient à une démarche comparable à celle de l'écofiscalité. Elles soulèveraient en outre un enjeu difficile, car, si on en vient à imposer des tarifs plus élevés que ce que justifient les coûts de l'électricité dans le but d'atteindre des objectifs d'efficacité, les revenus générés par ces tarifs seront supérieurs aux besoins d'Hydro-Québec, ce qui pose la question délicate de leur affectation et de leur utilisation.

À l'exception de l'abandon du plafond tarifaire, les avenues décrites dans ces pages pour augmenter les tarifs seraient difficiles, sinon impossibles à mettre en œuvre dans le cadre réglementaire et légal actuel du Québec. Elles feraient face à deux obstacles significatifs. Le premier relève du cadre réglementaire et légal : les règles actuelles ne permettent pas l'approbation de hausses de tarifs si elles ne sont pas justifiées par une augmentation des coûts de livraison de l'électricité. Le second est davantage de nature politique : si les hausses de tarifs sont supérieures à ce que justifient les coûts, Hydro-Québec percevra des revenus dépassant ses besoins. Que faire avec ces sommes ? Comment s'assurer que leur utilisation sera socialement acceptable ?

À un horizon plus lointain, sortir de notre bulle tarifaire

La remise en cause de la structure tarifaire actuelle et des préceptes qui la soutiennent ouvre naturellement la voie à une autre réflexion. Une fois que l'interfinancement sera éliminé, le Québec voudra-t-il ou acceptera-t-il d'évoluer vers une structure tarifaire reposant sur la valeur de la ressource plutôt que sur la structure des coûts de production et de distribution ? Est-ce que le Québec voudra se rapprocher des prix du marché ? Et si oui, pourquoi ?

Notons d'emblée qu'une telle perspective impliquerait un changement de la philosophie même qui sous-tend la tarification de l'électricité, puisque les tarifs ne seraient pas uniquement établis en fonction des coûts de production et de distribution, ni même de leur rôle pour atteindre certains objectifs énergétiques ou environnementaux, mais en fonction de la vraie valeur de l'électricité et de la possibilité de mieux capter la richesse qu'elle représente.

Ces questions ne se poseront pas dans un avenir prévisible. Cette réflexion, à l'heure actuelle, est donc de nature théorique. Mais elle n'est pas inutile, en ce sens qu'elle nous permet d'aborder les enjeux liés aux prix de l'électricité dans une perspective plus globale, qui nous force à sortir de la bulle dans laquelle se trouve le Québec et à poser un regard extérieur sur les enjeux plus locaux. Elle fournit ainsi un certain recul qui permet de dédramatiser et de relativiser les débats plus immédiats auxquels est confronté le Québec.

La réponse n'est cependant pas simple. S'il y a clairement un marché continental de l'électricité, celui-ci est constitué de plusieurs marchés locaux, interreliés, mais distincts. Et s'il y a des prix du marché, comme ceux-ci sont négociés sur les marchés « spot », on observe la présence d'une multitude de prix et de marchés, comme l'a montré le graphique 2 sur les tarifs aux États-Unis, qui varient du simple au triple.

Les écarts découlent de divers facteurs, notamment les politiques publiques, les stratégies économiques, les sources d'énergie utilisées, les frais de transport, les structures de production, les règles environnementales ou la sensibilité aux enjeux environnementaux, les coûts de distribution dans les grands centres, les coûts de la transition reflétés dans les tarifs de certaines juridictions et leur choix de politiques publiques en ce qui a trait à l'équité. Il n'y a donc pas de règles absolues ni de valeurs de référence qui pourraient représenter ce qui constituerait des prix du marché raisonnables ou représentatifs.

Mais s'il n'y a pas de valeurs absolues suggérées par de telles comparaisons, on note que, en gros, les tarifs domestiques dans le nord-est du continent sont de deux à six fois plus élevés qu'au Québec. Le Québec dispose ainsi d'une marge de manœuvre pour tendre vers une structure tarifaire plus proche d'une certaine normalité.

Faute de norme formelle, une approche raisonnable, à des fins d'illustration, pourrait être que le Québec rejoigne progressivement le prix moyen de l'électricité au Canada ou encore celui de l'Ontario, une base de comparaison familière. Un rattrapage avec l'Ontario, une province où le prix de l'électricité se situe sous la moyenne canadienne, représenterait déjà une hausse importante, puisqu'il est de 89 % plus élevé qu'au Québec.

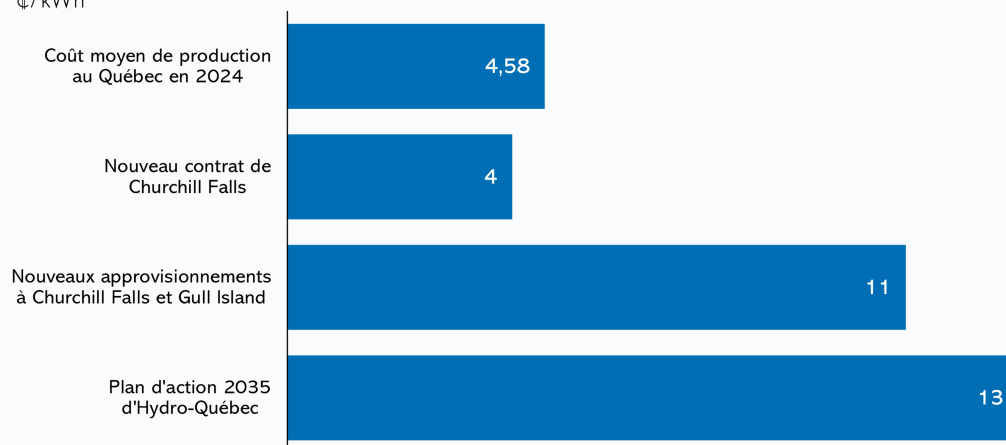
Dans le contexte actuel, l'idée de voir les tarifs québécois se rapprocher des prix du marché n'est évidemment pas réaliste en raison des énormes écarts des prix de l'électricité. Mais ces écarts seront moins marqués dans l'avenir parce que l'environnement énergétique changera dans les décennies à venir. Alors qu'en 2024, 90 % des besoins du Québec ont été comblés par l'électricité patrimoniale, produite à très faible coût, environ 4,0 ¢/kWh en 2025, cette proportion ne sera que de 70 % en 2035, ce qui signifie que presque le tiers de l'énergie proviendra de sources plus coûteuses. À l'horizon 2050, ce sera le cas de plus de la moitié de l'énergie consommée.

L'écart de prix entre l'électricité patrimoniale et les futurs apports est important. Selon les données d'Hydro-Québec, les additions prévues dans le plan 2035 coûteront 13 ¢/kWh, sans compter, en vertu de l'entente avec Terre-Neuve, la hausse du prix de l'électricité provenant de Churchill Falls, qui représente 15 % de la consommation du Québec. Les tarifs québécois, même sans changement de philosophie tarifaire, augmenteront de façon sensible.

Graphique 10

Coût moyen de différentes options prévues d'approvisionnement d'Hydro-Québec

¢/kWh



Note : Pour le nouveau contrat de Churchill Falls, le coût moyen représente la moyenne sur la durée du contrat.
Sources : Hydro-Québec et Pineau (2025)

On peut également supposer que, dans une dizaine d'années, à mesure que le Québec se rapprochera des échéances de sa stratégie de décarbonation, les mentalités se seront transformées et que les comportements liés à une abondance d'électricité à bas prix auront cédé la place à une prise de conscience de la rareté de la ressource, sachant aussi que les consommateurs de la plupart des pays auxquels le Québec peut se comparer paient déjà l'électricité à des tarifs s'apparentant à des prix de marché.

L'idée de rattraper progressivement les prix du marché pour l'électricité peut sembler révolutionnaire pour l'instant. Mais avec le temps, ce processus de rattrapage paraîtra plus acceptable à mesure que le contexte énergétique se transformera. Mais pour que cette transition, probablement inévitable, se fasse sans heurts, il faut à tout le moins commencer à y réfléchir maintenant et ne pas repousser la réflexion à plus tard.

Gérer l'affectation d'éventuel surplus

L'enjeu le plus concret, et le plus difficile à résoudre, soulevé par un changement des critères établissant les tarifs est le suivant : plusieurs initiatives auront pour effet de procurer à Hydro-Québec des revenus supérieurs à ses besoins immédiats. Une telle éventualité irait non seulement à l'encontre du principe de l'assujettissement des hausses de tarifs aux besoins financiers d'Hydro-Québec prévus par les lois et les critères de décision de la Régie de l'énergie, mais également de traditions politiques bien enracinées.

Ainsi, la perception par Hydro-Québec de revenus excédentaires évalués à 1,4 G\$, parce que les hausses de tarifs obtenues entre 2008 et 2016 dépassaient ses besoins, a donné lieu à un débat politique sur les « trop-perçus » de la société d'État. En 2019, le gouvernement a fait adopter le [projet de loi 34](#), qui a mené à une restitution de ce « trop-perçu », d'abord par un remboursement de 535 M\$ aux consommateurs par l'entremise d'une réduction de leurs factures, et ensuite par un gel des tarifs pour 2020.

Cet épisode politique démontre l'existence d'une grande méfiance de la population à l'égard des revenus de la société d'État, qui sont perçus comme trop élevés. Cette sensibilité s'exprimerait sans doute suivant l'adoption de mesures comme l'élimination de l'interfinancement, qui pourrait procurer des revenus annuels additionnels d'environ 1 G\$ s'ajoutant au revenu net, ce qui le ferait grimper de plus de 35 %. Une hausse de tarifs pour envoyer des signaux de prix pourrait elle aussi augmenter les revenus au-delà des besoins. Dans ces éventualités, pour que de telles hausses soient socialement acceptables et politiquement gérables, à défaut d'être populaires, il faudrait proposer, à l'avance, une utilisation consensuelle des revenus additionnels obtenus.

La réponse à cette inquiétude doit être que les revenus ainsi perçus par Hydro-Québec, au-delà de ses besoins, ne devraient pas rester dans son bilan financier et, surtout, ne devraient pas être versés en dividendes dans les coffres de l'État. Une telle approche serait essentielle pour qu'il soit clair que ces hausses ne constituent pas une ponction fiscale déguisée. Dans un esprit similaire à celui de l'écofiscalité, dont l'objectif n'est pas de rechercher des revenus, mais bien de modifier les comportements, les sommes perçues devraient d'abord être consacrées à satisfaire les besoins de la clientèle, et leur utilisation devrait être encadrée dans un esprit de traçabilité, de transparence et de reddition de comptes qui, par exemple, a fait défaut dans le cas du Fonds vert.

Au nom de l'équité et de la cohérence, l'approche qui semblerait la plus structurante consisterait à considérer que, puisque ces hausses de tarifs ont pour objectif de soutenir la transition énergétique, leur utilisation devrait logiquement servir aussi les objectifs de celle-ci. Dans un premier temps, cela pourrait se traduire par un soutien financier aux clientèles pour bonifier les programmes finançant l'efficacité énergétique et l'électrification du chauffage des bâtiments ou des procédés industriels.

Mais, en prenant du recul, on peut suggérer que le rôle de levier de l'électricité peut prendre d'autres formes, si l'on s'affranchit de l'approche en silos qui caractérise souvent la gestion publique. La tarification de l'électricité a traditionnellement été abordée dans un contexte étroit : le développement d'Hydro-Québec et ses besoins financiers d'une part, et la protection des consommateurs de l'autre. On assiste maintenant à un élargissement des perspectives, puisque la décarbonation et le PEV reposent largement sur l'électrification pour remplacer l'utilisation des hydrocarbures.

Si on cherche à redéployer les fonds issus des hausses tarifaires vers des utilisations pertinentes, qui correspondent à la logique de la transition dont Hydro-Québec est un partenaire incontournable, il pourrait être utile d'élargir les champs d'action. Les ressources financières générées par l'électricité devraient être consacrées non seulement à l'électrification, qui est un prolongement naturel de la mission de la société d'État, mais aussi à l'atteinte des autres volets du vaste chantier de la décarbonation.

Par exemple, la réduction des GES dans les transports des personnes reposera en grande partie sur la réduction des véhicules personnels et le développement du transport en commun. Les besoins financiers seront considérables pour entretenir les infrastructures existantes, éponger les déficits d'exploitation, et à plus forte raison, mettre en œuvre de nouveaux projets qui seront nécessaires pour que le transport collectif devienne une solution de rechange au transport individuel. Voici une illustration de l'utilisation du produit des revenus provenant de l'électricité qui serait cohérente avec l'esprit qui a présidé à la hausse des tarifs, qui renforcerait les efforts de décarbonation, et qui pourrait être acceptable socialement parce qu'elle servirait les intérêts des usagers.

Conclusion: comment composer avec l'acceptabilité sociale?

Ces diverses considérations se heurtent toutefois à une réalité incontournable. Pour les raisons qui viennent d'être décrites, il n'y a pas d'acceptabilité sociale pour une hausse des tarifs. En 2022, par exemple, un sondage de Léger indiquait qu'à peine 22 % des répondants acceptaient que les tarifs augmentent au rythme de l'inflation. Un sondage récent de la même maison indique par ailleurs que 83 % des répondants, une majorité écrasante, s'opposent à l'idée d'une hausse des tarifs pour favoriser une réduction de la consommation.

Au Québec, il existe ce que l'on pourrait décrire comme une hypersensibilité tarifaire dans le cas de l'électricité. Les décideurs doivent tenir compte de ces résistances. Ne pas le faire condamnerait toute réforme tarifaire à l'échec. C'est pour cette raison que, par exemple, l'ex-PDG d'Hydro-Québec s'est dit à l'aise avec la politique tarifaire du gouvernement et qu'il a fait reposer le plan d'action de la société d'État sur des hausses de tarifs domestiques plafonnées à 3 % jusqu'en 2025. « Au Québec et dans le monde, nous faisons face à un gros défi. [...] C'est la transition économique et énergétique qui est nécessaire essentiellement pour sauver la planète. La clé, donc, c'est l'acceptabilité sociale de cette transition, l'acceptabilité sociale des investissements nécessaires pour naviguer cette transition », a-t-il expliqué à juste titre dans une entrevue à la suite de l'entente avec Terre-Neuve.

Cette résistance aux hausses de tarifs a sans doute été plus vive dans la période précise où nous sommes, marquée par une grave crise inflationniste qui a laissé des traces. Mais ce contexte est temporaire, et les raisons qui pouvaient justifier que l'on donne un répit aux consommateurs s'estomperont à mesure que leur pouvoir d'achat sera restauré. On ne peut donc pas faire reposer une politique tarifaire qui nous mène à 2035 sur le contexte précis de la crise inflationniste postpandémique de 2022-2023.

La promesse d'un plafonnement des tarifs, qui ne sera vraisemblablement pas respectée, parce qu'elle est financièrement intenable, ne permet pas cette transformation des esprits et le développement d'une nouvelle acceptabilité sociale. Elle consiste plutôt, au nom de l'acceptabilité sociale, à dire aux citoyens ce qu'ils aimeraient entendre et à retarder le moment où on devra leur donner l'heure juste, ce qui rendra les virages nécessaires encore plus pénalisants.

Le respect de l'acceptabilité sociale ne peut pas être le seul guide des politiques publiques, d'autant plus que c'est un concept élastique dont les contours varieront selon l'interlocuteur et qui, souvent, sert de paravent pour l'inaction. La responsabilité d'un gouvernement, pour assurer le bien commun, doit être, dans certains cas, d'œuvrer pour modifier l'opinion publique ou même, parfois, d'y résister. Certains enjeux ont exigé que l'on surmonte les contraintes imposées par une absence d'acceptabilité sociale, comme le redressement des finances publiques, qui n'est jamais populaire. Cette résistance est certainement perceptible face aux enjeux soulevés par les changements climatiques ou la transition énergétique.

Dans ces cas, le devoir des gouvernements, à travers l'écoute, la pédagogie et le dialogue, consiste à expliquer les enjeux, à préparer les esprits, à proposer des cheminements qui permettront aux citoyens de s'adapter, même si leurs propositions ne sont pas populaires, et ainsi à obtenir l'acceptabilité sociale recherchée. Mais quand la situation l'exige, le devoir des gouvernements est aussi d'agir, même si l'acceptabilité sociale n'est pas au rendez-vous, et d'affronter les résistances, en misant sur la franchise, la transparence et le courage, qui sont aussi des facteurs de succès en politique.

À cela s'ajoute le fait, qu'en démocratie, il ne faut pas sous-estimer les vertus du débat public. Face à l'enjeu de la transition énergétique, la réflexion collective et la conversation démocratique qu'elle exige n'ont pas encore vraiment eu lieu. En raison des défis considérables que devra relever le Québec dans un avenir très proche, ce grand débat aurait dû idéalement être amorcé il y a longtemps. Mais il n'est pas trop tard. C'est dans cet esprit que s'inscrit la réflexion sur la tarification de l'électricité proposée par cette étude.

