
Facture d'électricité au Québec : un choc imminent?

**Comprendre les causes, les
conséquences et les solutions**

union
des consommateurs

28 août 2024
(version révisée)

CRÉDITS

Rédaction par **Joanie Ouellette**, analyste des enjeux économiques et énergétiques, Union des consommateurs.

Révision par **Maxime Dorais**, codirecteur général – développement, partenariats, recherche et affaires publiques, Union des consommateurs.
Viviane de Tilly, analyste externe des enjeux énergétiques.

Les organismes membres d'Union des consommateurs sont:

ACEF Appalaches-Beauce-
Etchemins

ACEF de l'Est de Montréal

ACEF de Laval

ACEF du Grand-Portage

ACEF du Nord de Montréal

ACEF Estrie

ACEF Lanaudière

ACEF Montérégie-Est

ACEF Rive-Sud de Montréal

ACEF du Sud-Ouest de Montréal

Centre d'intervention budgétaire et
sociale (CIBES) de la Mauricie

Espace Finances

Service d'Aide au consommateurs
(Mauricie)

Les groupes membres affiliés d'Union des consommateurs sont:

Association des consommateurs pour la qualité dans la construction

Centre d'éducation financière EBO d'Ottawa



7000, avenue du Parc, bureau 201 Montréal (Québec) H3N 1X1

Téléphone : 514 521-6820 Télécopieur : 514 521-0736

info@uniondesconsommateurs.ca

www.uniondesconsommateurs.ca

© Union des consommateurs — 2024 Reproduction autorisée, à condition que la source soit mentionnée. Toute reproduction ou utilisation à des fins commerciales est strictement interdite

À PROPOS D'UNION DES CONSOMMATEURS

Union des consommateurs est un organisme à but non lucratif qui regroupe 14 groupes de défense des droits des consommateurs. La mission d'Union des consommateurs est de représenter et défendre les droits des consommateurs, en prenant en compte de façon particulière les intérêts des ménages à revenu modeste. Ses interventions s'articulent autour des valeurs chères à ses membres : la solidarité, l'équité et la justice sociale, ainsi que l'amélioration des conditions de vie des consommateurs aux plans économique, social, politique et environnemental.

La structure d'Union des consommateurs lui permet de maintenir une vision large des enjeux de consommation tout en développant une expertise pointue dans certains secteurs d'intervention, notamment par ses travaux de recherche sur les nouvelles problématiques auxquelles les consommateurs doivent faire face ; ses actions, de portée nationale, sont alimentées et légitimées par le travail terrain et l'enracinement des associations membres dans leur communauté.

Union des consommateurs agit principalement sur la scène nationale, en représentant les intérêts des consommateurs auprès de diverses instances politiques ou réglementaires, sur la place publique ou encore par des actions collectives. Parmi ses dossiers privilégiés de recherche, d'action et de représentation, mentionnons le budget familial et l'endettement, l'énergie, les questions liées à la téléphonie, à la radiodiffusion, à Internet et à la vie privée, la santé, les produits et services financiers ainsi que les politiques sociales et fiscales.

union
des consommateurs

RÉSUMÉ

Les tarifs d'électricité résidentiels au Québec sont sur le point de subir une augmentation significative, avec une hausse pouvant atteindre 33 % à 174 % au cours des dix prochaines années. Le débat public souffre actuellement d'un manque de transparence quant aux conséquences financières, pour les ménages, des développements du secteur énergétique. L'absence de projections et de modélisations de divers scénarios et de leur impact sur les factures d'électricité limite la capacité de prendre des décisions éclairées. Ce rapport vise à identifier les causes et les conséquences potentielles des hausses tarifaires attendues.

Plusieurs éléments sont susceptibles d'augmenter significativement les tarifs d'électricité, tels que la montée en flèche des investissements d'Hydro-Québec, la diminution des approvisionnements résidentiels issus du bloc patrimonial et l'atténuation de l'interfinancement. L'ampleur de ces hausses dépendra de la mise en place ou non de mécanismes de protection pour les ménages et de stratégies visant à limiter les besoins énergétiques du Québec. Sans mesures adéquates de protection, la précarité énergétique risque d'affecter une part croissante de la population, touchant non seulement les ménages à faible revenu, mais également ceux de la classe moyenne. Le cas échéant, le maintien de finances personnelles saines pourrait être fortement compromis pour de nombreux ménages.

Heureusement, plusieurs solutions peuvent être mises en place, dont la réallocation du bloc d'électricité patrimonial, la mise en œuvre d'une stratégie de lutte contre la précarité énergétique et d'un programme de soutien aux ménages, le renforcement de l'interfinancement et l'optimisation de la demande énergétique.

TABLE DES MATIÈRES

1 Introduction

3 Les causes

- 3 L'investissement massif associé au plan d'action 2035 d'Hydro-Québec.
- 7 La réduction des approvisionnements issus du bloc patrimonial.
- 11 Le coût de production plus élevé des nouvelles sources d'approvisionnement et le déficit causé par le tarif L.
- 15 La potentielle atténuation de l'interfinancement.
- 17 Autres sources de potentielles hausses.
- 19 Évolution de la facture mensuelle des clients résidentiels selon plusieurs scénarios.

24 Les conséquences

- 24 La précarité énergétique, un enjeu prioritaire.
- 27 De l'impératif de la justice sociale.

30 Les solutions

- 30 Planification stratégique du secteur de l'énergie et optimisation de la demande.
- 32 Mesures politiques et réglementaires.
- 34 Aide ciblée pour les consommateurs à revenu faible et moyen.

36 Conclusion

INTRODUCTION

La transition énergétique s'impose comme une nécessité pressante, au Québec comme ailleurs, face aux impacts croissants des changements climatiques. La consommation d'énergie étant responsable d'environ 70 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) de la provinceⁱ, il est primordial d'effectuer une transformation profonde de l'utilisation de l'énergie. Or, cela s'accompagne de défis économiques majeurs, dont la hausse potentielle des tarifs d'électricitéⁱⁱ.

L'objectif premier de la transition énergétique est de décarboner notre système énergétique en sortant rapidement de la dépendance aux énergies fossiles, principales responsables des changements climatiques. Cela implique d'électrifier, à partir de sources renouvelables, la majorité des biens et services utilisant aujourd'hui des énergies fossiles : procédés industriels, transport, chauffage au gaz et plus encore. Toutefois, si cette transition est menée sans prendre en compte les enjeux sociaux, elle pourrait provoquer un choc tarifaire pour les services d'électricité résidentiels, avec une augmentation rapide et significative des tarifs.

Bien que le gouvernement et Hydro-Québec aient affirmé que les hausses tarifaires ne dépasseraient jamais 3 % « à l'avenir ⁱⁱⁱ», le projet de loi 69, *Loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques*, ne comporte aucune

mesure concrète en ce sens. Plus encore, il modifie les modalités tarifaires et planifie un développement accéléré de nouvelles sources de production d'électricité, ce qui, prévoit-on, devrait accroître les coûts de production. Bien qu'un programme de soutien aux ménages soit présent, celui-ci demeure entièrement facultatif et ses modalités ne sont pas précisées. Il est donc largement insuffisant pour protéger les consommateurs face aux hausses anticipées.

Le présent rapport sonne donc l'alarme quant à la possibilité d'un choc tarifaire pour les services d'électricité résidentiels sur un horizon de 10 ans. Selon les projections d'Union des consommateurs, les tarifs d'électricité pourraient subir une hausse annuelle de 5,6 % à 9 % dès 2028, dépassant largement les 3 % avancés par le gouvernement. Ces hausses, loin d'être temporaires, risquent de s'intensifier à moyen terme, particulièrement avec l'entrée en service des nouvelles sources de production, ce qui fragiliserait davantage les finances des ménages québécois déjà aux prises avec la hausse générale du coût de la vie.

Face à ces enjeux, ce rapport a pour objectif d'analyser les différents facteurs contribuant à la hausse anticipée des tarifs d'électricité au Québec, ainsi que les conséquences qu'elle aura sur les ménages. Il s'articule en trois parties :

1. Analyse des causes de l'augmentation des tarifs résidentiels : Nous examinerons en détail les nouveaux éléments susceptibles de mener à un choc tarifaire, soit l'explosion des investissements d'Hydro-Québec, la diminution de la part des approvisionnements résidentiels d'électricité issue du bloc patrimonial et la possible atténuation de l'interfinancement. L'impact des différents scénarios sur la facture des consommateurs résidentiels sera présenté.
2. Analyse des conséquences pour les ménages : Nous présenterons les conséquences socioéconomiques des hausses rapides de tarifs, tout en observant l'importance d'effectuer la transition énergétique dans le respect des

besoins des ménages, dans un souci de justice sociale.

3. Solutions pour atténuer le choc tarifaire : Nous proposerons des mesures concrètes pour limiter les hausses tarifaires et protéger les consommateurs résidentiels, sans compromettre la viabilité de la transition énergétique.

Ce rapport vise à éclairer le débat public quant aux enjeux socioéconomiques de la transition énergétique du Québec. Il est crucial de mener une discussion ouverte et transparente sur les défis et les opportunités qui nous attendent afin d'assurer une transition énergétique non seulement réussie, mais qui améliore également les conditions de vie de la population.

PREMIÈRE PARTIE – LES CAUSES

Après une longue période de surplus d'électricité, le Québec dépend de plus en plus des importations et accélère le développement de nouvelles capacités de production pour répondre à une demande en forte croissance. Si cette augmentation de la demande s'inscrit dans des objectifs louables de décarbonation, elle n'est pas sans poser de risques au maintien de tarifs d'électricité abordables.

Cette première partie vise à identifier les facteurs précis qui menacent de causer une hausse soudaine des tarifs d'électricité. Les sections qui suivent permettent d'étudier en détail chacune de ces causes et leur impact potentiel sur les tarifs d'électricité des ménages québécois. Ensuite, différents scénarios illustrant l'impact de potentielles hausses tarifaires sur les factures d'électricité des ménages seront présentés.

L'investissement massif associé au plan d'action 2035 d'Hydro-Québec

Les investissements colossaux prévus dans le *Plan d'action 2035* d'Hydro-Québec^{iv} font craindre une hausse importante des tarifs d'électricité pour les consommateurs québécois. Le plus grand objectif de ce plan est certainement le développement de 150 à 200 térawattheures (TWh) d'électricité supplémentaires d'ici 2050, doublant ainsi la production totale d'Hydro-Québec en seulement 26 ans. L'investissement requis pour le développement de ces nouvelles infrastructures de production se situe entre 90 et 110 milliards de dollars. Dans son ensemble, ce plan nécessite des dépenses de 155 à 185 milliards de dollars. Résultat : les

investissements annuels d'Hydro-Québec vont tripler, voire quadrupler.

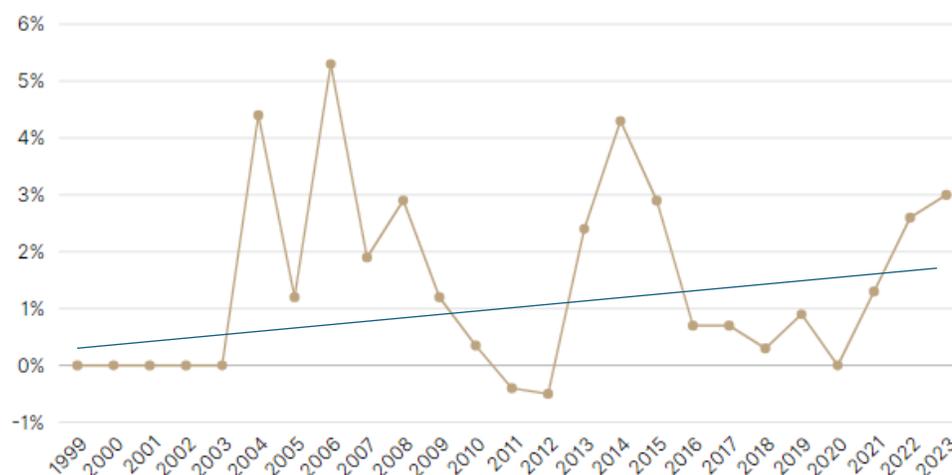
L'ampleur sans précédent de ce plan d'action soulève une interrogation majeure : comment financer un tel chantier? Bien sûr, l'ensemble du *Plan d'action 2035* n'est pas destiné à la transition énergétique, et il est donc normal que plusieurs mesures soient financées à même les fonds d'Hydro-Québec. Or, pour celles permettant de répondre aux besoins de la transition énergétique – qui sont les plus coûteuses du plan –, est-il raisonnable que la totalité de la charge financière repose sur Hydro-Québec et ses clients?

Un impact indéniable sur les tarifs

L'investissement en jeu suscite des inquiétudes quant à son impact potentiel sur les tarifs d'électricité québécois. Selon une estimation de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, le plan d'Hydro-Québec entraînera une augmentation tarifaire annuelle moyenne de 5,7 % pour l'ensemble des consommateurs sur la période 2025-2035, soit un peu moins pour les clients

résidentiels et davantage pour les petites et moyennes entreprises si l'interfinancement est maintenu^v. L'expert en énergie Pierre-Olivier Pineau propose une estimation similaire : 6 % en moyenne par année pendant 10 ans^{vi}. Rappelons que la hausse annuelle des tarifs résidentiels est en moyenne de 1,5% depuis le début du siècle (voir graphique 1).

Graphique 1 – Hausse annuelle des tarifs d'électricité résidentiels d'Hydro-Québec (1999-2023)



Source : Compilé à partir des données issues des rapports annuels d'Hydro-Québec depuis 1999.

La *Stratégie de développement de l'éolien* d'Hydro-Québec laisse croire à un mode de financement fondé sur le développement de partenariats avec les municipalités, les communautés autochtones et les entreprises privées^{vii}. Cela devrait permettre de réduire les investissements requis de la part d'Hydro-

Québec. Il est toutefois légitime de se questionner sur le développement de partenariats public-privé, la privatisation partielle du secteur de l'électricité étant associée à des risques importants pour la gestion du secteur de l'électricité et pour les tarifs.

Encadré 1.**La privatisation, une solution au financement
des services d'électricité?**

La question d'une plus grande ouverture du secteur de l'électricité au privé revient régulièrement dans le débat public. Plusieurs pays ont expérimenté cette voie, offrant ainsi des enseignements précieux sur les effets généraux de la privatisation du secteur énergétique. Dans la grande majorité des cas, les prix de l'électricité ont augmenté et sont devenus plus volatils^{viii}. Aucune étude n'a démontré que la privatisation du secteur de l'électricité québécois permettrait de réduire les tarifs. Face à une situation où les tarifs ont peu de chances de diminuer, mais risquent au contraire d'augmenter fortement et de devenir instables, il semble plus prudent de protéger le caractère public de l'électricité.

De plus, une privatisation des services d'électricité pourrait amoindrir les nombreux avantages sociaux résultant de la nationalisation : financement des services publics, bloc patrimonial, interfinancement, politiques de recouvrement équitables, etc. La priorité donnée à la rentabilité et aux attentes des actionnaires privés pourrait progressivement prendre le pas sur la mission d'offrir des services d'électricité fiables et abordables.

Enfin, Hydro-Québec est actuellement en meilleure position pour assurer une planification et des investissements à long terme dans le réseau électrique. Forte de services établis, que ce soit dans le développement de la production, la maintenance du réseau ou la recherche et l'innovation, et d'une capacité d'emprunt massif à faible coût, Hydro-Québec est bien placée pour répondre aux objectifs de la transition énergétique. À l'inverse, l'ouverture au privé introduirait des risques supplémentaires pour la réalisation de cette mission. En s'appropriant d'importants gisements éoliens pour les mettre au profit d'intérêts privés et en compétitionnant pour l'accès à la main-d'œuvre, la privatisation pourrait entraver les efforts d'Hydro-Québec.

En somme, la privatisation n'améliorerait pas la performance d'Hydro-Québec et entraînerait potentiellement une augmentation de tarifs. Maintenir Hydro-Québec et les services d'électricité dans le giron public apparaît donc comme la solution la plus fiable pour garantir des tarifs d'électricité stables et prévisibles, tout en soutenant les objectifs de transition énergétique du Québec.

Quelles sont les ambitions les plus souhaitables?

Au-delà du financement, l'ampleur même du plan suscite des interrogations. En 2022, le plan stratégique d'Hydro-Québec, alors dirigée par

Sophie Brochu, visait à développer 100 TWh, soit la moitié moins que l'objectif actuel^{ix}. De plus, cette nouvelle capacité était presque

entièrement destinée à la décarbonation des entreprises et à l'électrification des transports, là où le nouvel objectif de 200 TWh semble principalement motivé par la volonté du gouvernement de développer de nouvelles filières industrielles énergivores, notamment celles de la batterie et de l'hydrogène^x.

La différence entre le développement de 100 et 200 TWh a des implications majeures sur les investissements requis et les deux prévisions ne semblent pas répondre aux mêmes besoins. Afin de garantir que le Québec se dirige vers un

développement optimal de la production d'électricité, l'élaboration de plusieurs scénarios de développement de la demande – précisant les facteurs influençant la demande, les bénéficiaires et l'impact sur les ménages et le territoire – est essentielle. Ces scénarios devraient ensuite faire l'objet d'un débat public incluant toutes les parties prenantes afin d'assurer que le choix qui sera fait entre ces différentes options soit justifié et qu'il rencontre le degré d'acceptation sociale nécessaire.

Encadré 2.

En mode solution... sur le financement de la transition énergétique

Il est crucial d'explorer des modes de financement alternatifs aux tarifs d'électricité afin de répartir équitablement les coûts de la transition énergétique et de préserver l'abordabilité des tarifs d'électricité résidentiels. Des solutions telles que l'augmentation de la contribution des grands consommateurs d'énergie, la mobilisation de financements provenant des grands pollueurs (par exemple, via le Fonds d'électrification et de changements climatiques) et l'utilisation de fonds publics dédiés à la transition énergétique pourraient être mises en place.

De plus, en misant davantage sur la réduction de la demande en électricité par des mesures de sobriété collective et d'efficacité énergétique plutôt que sur le développement massif de nouvelles sources de production, il serait possible de diminuer les investissements requis de la part d'Hydro-Québec. Selon un rapport d'Écohabitation, à un moindre coût que celui du développement de nouveaux barrages, les mesures d'efficacité énergétique destinées aux habitations construites avant 2010 permettraient d'économiser 30 TWh sur les 93 TWh consommés actuellement par le secteur résidentiel, soit près de 30 %, en plus de diminuer considérablement la facture d'électricité des ménages^{xi}. Cela permettrait de combler la demande d'électricité issue de l'électrification des transports.

En conclusion, bien que le *Plan d'action 2035* d'Hydro-Québec représente une étape nécessaire vers un avenir énergétique plus durable, il est crucial de veiller à ce que ses coûts

ne se répercutent pas entièrement sur les consommateurs d'électricité. L'accroissement du financement public, la mise en place de mesures de protection des consommateurs et la priorité

donnée à la réduction de la demande plutôt qu'au développement de l'offre seront essentiels pour garantir que le fardeau économique de la

transition énergétique soit partagé de manière équitable.

La réduction de la proportion des approvisionnements résidentiels issue du bloc patrimonial

Le développement de 200 TWh de nouvelles capacités de production, principalement pour répondre à la demande industrielle, suscite également des inquiétudes en raison de la réduction de la proportion des approvisionnements issus du bloc patrimonial qui sera destinée aux ménages. Si rien n'est fait, deux changements majeurs feront fortement grimper la facture des clients résidentiels. D'une

part, le fait que la production sera doublée diminuera la proportion d'électricité patrimoniale dans l'électricité totale produite par Hydro-Québec. D'autre part, la nouvelle répartition de la consommation entre les différentes catégories de clients devrait mener à ce qu'une moins grande quantité d'électricité patrimoniale soit destinée aux clients résidentiels.

Encadré 3.

Qu'est-ce que le bloc d'électricité patrimoniale?

Le bloc patrimonial est une quantité fixe d'électricité de 165 TWh par an qu'Hydro-Québec doit fournir aux consommateurs québécois à prix avantageux. Ce mécanisme permet de garantir des prix stables et prévisibles pour les consommateurs québécois.

L'électricité du bloc patrimonial provient des grands barrages hydroélectriques construits avant 1998. Pour Hydro-Québec, le coût de l'approvisionnement issu de ces infrastructures, dont les investissements ont déjà été amortis, est particulièrement bas, soit moins de 3 cents par kilowattheure. Ce faible coût contribue à maintenir les tarifs d'électricité à un niveau bas pour les clients d'Hydro-Québec.

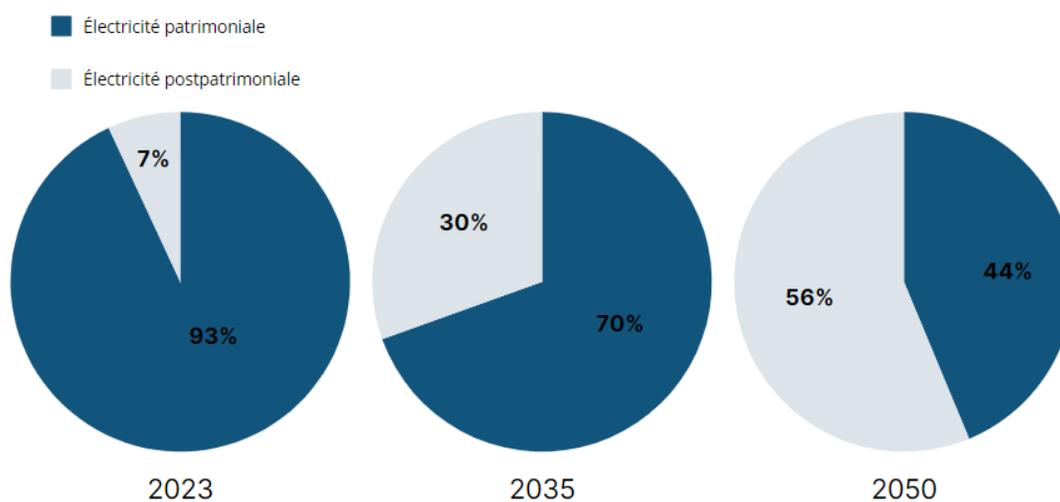
Mis en place par la *Loi sur la Régie de l'énergie*, en 2000, le bloc patrimonial représente une part importante de la production totale d'Hydro-Québec. Le tarif appliqué à cette électricité est aujourd'hui bien inférieur aux tarifs de marché, bien qu'il soit indexé chaque année à l'inflation.

Réduction de la part d'électricité patrimoniale dans la production totale d'Hydro-Québec

Actuellement, le bloc patrimonial fournit environ 93 % de l'électricité distribuée au Québec par Hydro-Québec. Cependant, avec le développement prévu de nouvelles capacités de production, cette proportion est appelée à

diminuer considérablement. D'ici 2050, Hydro-Québec prévoit doubler sa production totale d'électricité, ce qui réduira la part de l'électricité distribuée au Québec provenant du bloc patrimonial à environ 44 % (voir graphique 2).

Graphique 2. Estimation de l'évolution de la proportion de l'électricité consommée au Québec issue du bloc patrimonial (2023, 2035, 2050)



Source : Estimations calculées à partir des données issues d'Hydro-Québec, [Un avenir à bâtir. Rapport annuel 2023, 2024 et Hydro-Québec, Plan d'action 2035. Vers un Québec décarboné et prospère, 2023.](#)

L'intégration croissante de l'électricité postpatrimoniale ^{xii} dans l'approvisionnement énergétique risque d'entraîner une augmentation des factures pour les consommateurs en raison de son coût de production nettement plus élevé. Actuellement, le coût de production de l'électricité postpatrimoniale est d'environ 11 ¢ par kilowattheure, soit près de quatre fois celui de

l'électricité patrimoniale. À mesure que la part d'électricité provenant du bloc patrimonial diminue, les consommateurs devront assumer des coûts plus élevés, car une proportion croissante de l'approvisionnement proviendra de cette électricité plus coûteuse, au prix de 11 ¢ par kilowattheure.

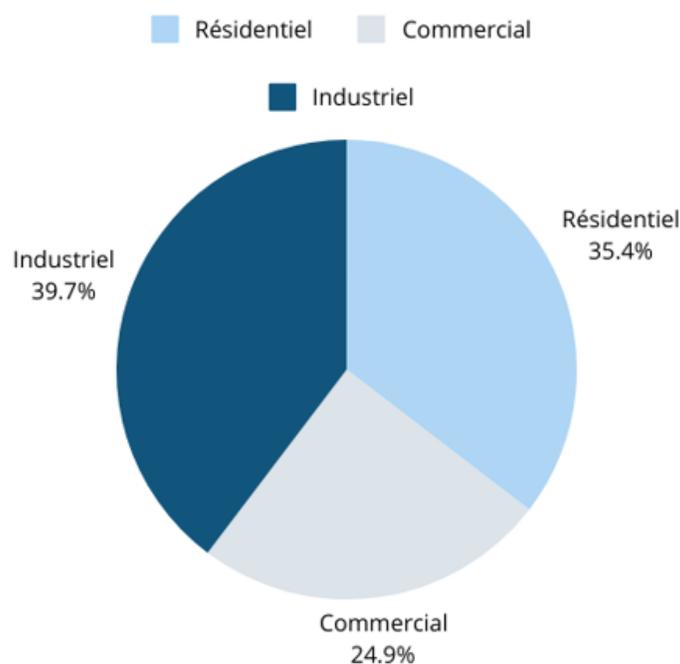
Cette situation soulève des questions d'équité et de maintien du pacte social : alors que la population québécoise a contribué au financement des barrages hydroélectriques qui produisent l'électricité dite patrimoniale, il semble légitime qu'elle puisse s'exprimer sur la

manière dont les bénéfices de ce bloc seront partagés à l'avenir, en particulier dans le contexte d'un développement énergétique majeur qui pourrait défavoriser économiquement les ménages.

Réduction de la part d'électricité patrimoniale destinée aux clients résidentiels

Le bloc patrimonial est actuellement réparti entre chaque catégorie de clients d'Hydro-Québec selon « *la proportion du volume de consommation de cette catégorie sur le volume de consommation de l'ensemble des catégories de consommateurs ayant accès au volume d'électricité patrimoniale* ^{xiii} ». Cela signifie que plus une catégorie consomme d'électricité par rapport aux autres catégories, plus elle aura droit à une grande proportion du bloc patrimonial. À l'heure actuelle, les clients résidentiels consomment 38 % de l'électricité distribuée, suivis de la grande industrie et des clients commerciaux, qui consomment respectivement 31 % et 27 % du volume des ventes. Le bloc patrimonial est donc réparti de manière relativement équilibrée, avec un léger avantage pour les consommateurs résidentiels.

Toutefois, cette répartition pourrait évoluer dans les années à venir. Selon les prévisions d'Hydro-Québec, d'ici 2035, la demande en électricité du secteur résidentiel devrait croître modérément (+20%), tandis que celle du secteur industriel devrait augmenter de manière significative (+48%)^{xiv}. En 2035, la grande industrie deviendrait ainsi la catégorie de clients consommant le plus d'électricité, avec 94 TWh (environ 40%), suivie des clients résidentiels avec 83,9 TWh (environ 35%), et des clients commerciaux avec 59 TWh (environ 25%) (voir graphique 3). Le volume d'électricité patrimoniale alloué aux ménages passerait donc d'environ 63 TWh à 58 TWh, tandis que celui destiné à l'industrie augmenterait d'environ 51 TWh à 66 TWh.

Graphique 3- Prévisions de la consommation d'électricité par catégorie de clients en 2035

Source. Calculs faits à partir des données issues d'Hydro-Québec, [État d'avancement 2023 du Plan d'approvisionnement 2023-2032, version révisée du 12 février 2024](#).

Compte tenu des objectifs de transition énergétique du gouvernement et d'Hydro-Québec, qui visent de plus en plus à réduire la consommation d'électricité des ménages grâce à des mesures d'efficacité énergétique, un objectif louable en soi, l'écart entre la consommation des clients résidentiels et industriels pourrait se creuser encore davantage par rapport aux prévisions actuelles.

Si ces projections se concrétisent, la grande industrie bénéficiera donc d'une plus grande part

du bloc patrimonial, tandis que les ménages devront se contenter d'une part réduite. Cette nouvelle répartition entraînera une augmentation des factures d'électricité pour les ménages, car c'est en grande partie l'électricité patrimoniale, dont le prix est inférieur à celui du marché, qui contribue à maintenir les tarifs bas. En diminuant la proportion d'électricité à faible coût disponible pour les ménages, on augmente la dépendance à l'électricité postpatrimoniale, plus chère, ce qui se traduit par des factures plus élevées pour les consommateurs résidentiels.

Encadré 4.**En mode solution... sur la répartition du bloc patrimonial**

La modification du mode d'allocation des volumes d'électricité patrimoniale pourrait permettre de maintenir des tarifs bas et stables pour les ménages. Pour atténuer les impacts tarifaires de la transition énergétique et préserver l'accès à une électricité abordable pour les ménages, il serait souhaitable de prioriser l'accès au bloc patrimonial par les clients résidentiels. Les surplus pourraient ensuite être partagés entre les autres clients d'Hydro-Québec ou être répartis selon un ordre de priorité.

Cette approche garantirait que les ménages, souvent plus vulnérables aux hausses de tarifs, continuent de bénéficier des faibles coûts de l'électricité produite par les grands barrages qui sont le fruit de la nationalisation de l'électricité québécoise. En réservant une part plus importante du bloc patrimonial aux clients résidentiels, on pourrait également mieux protéger les consommateurs contre les fluctuations des prix de l'électricité.

En conclusion, les bas tarifs d'Hydro-Québec sont en grande partie rendus possibles grâce à l'approvisionnement à faible coût issu du bloc patrimonial. Ce bloc, qui fournit un peu plus de 90 % de l'électricité distribuée au Québec, a garanti un accès à une électricité à un prix relativement stable et abordable pour l'ensemble des Québécois, tout en bénéficiant aux commerces et à l'industrie. Cependant, la montée en flèche des approvisionnements postpatrimoniaux et la nouvelle répartition du

bloc patrimonial en faveur de la grande industrie menacent de faire augmenter fortement les factures d'électricité des clients résidentiels. Pour éviter cette hausse, il serait nécessaire de réviser le mode d'allocation du bloc patrimonial de manière à prioriser les besoins résidentiels. Cela permettrait de préserver, pour les ménages, les avantages issus de la nationalisation de l'électricité québécoise et des infrastructures patrimoniales d'Hydro-Québec.

Le coût de production plus élevé des nouvelles sources d'approvisionnement et le déficit causé par le tarif L

En raison des coûts d'approvisionnements actuels d'Hydro-Québec, qui sont particulièrement bas, le développement de nouvelles sources de production entraîne une augmentation des tarifs. En effet, les nouveaux approvisionnements en électricité ont un coût de production nettement plus élevé que celui des

barrages existants d'Hydro-Québec : le coût moyen de production d'Hydro-Québec est d'environ 3 cents par kilowattheure, tandis que le coût marginal des nouveaux approvisionnements (voir encadré 5) est d'environ 11 cents par kilowattheure. Cela signifie que chaque nouveau kilowattheure

coûte en moyenne 8 cents de plus à Hydro-Québec.

Encadré 5.

Qu'est-ce que le coût marginal et pourquoi est-il important?

Le coût marginal désigne le coût supplémentaire nécessaire à la production d'une unité additionnelle d'un bien ou d'un service. Il représente donc la hausse des coûts de production résultant de cette augmentation de la production. Ce concept permet de déterminer le niveau de production optimal, c'est-à-dire celui au-delà duquel les profits commencent à diminuer.

En effet, lorsque la production augmente, les économies d'échelle (réduction des coûts unitaires de production à mesure que la quantité produite augmente) peuvent être, à un certain point, annulées par une augmentation du coût marginal. Le point optimal se trouve donc là où le coût marginal est égal à la recette marginale, soit le prix de vente de l'unité supplémentaire.

Pour les services d'électricité, augmenter la production jusqu'à un certain point peut avoir un impact minime sur le coût de chaque unité produite. Cependant, à mesure que la demande augmente, il devient nécessaire d'activer des sources de production plus coûteuses et de construire de nouvelles infrastructures (centrales, lignes de transport, etc.), ce qui engendre des coûts supplémentaires répercutés sur le coût marginal de chaque unité produite. À un certain moment, le coût marginal de cette nouvelle production peut dépasser ce que les clients sont prêts à payer pour ce service ou entraîner une perte de profits si le prix de vente est inférieur au coût marginal. Il n'est alors plus optimal, économiquement, de développer la production au-delà de ce seuil.

L'expert en énergie Jean-François Blain a tiré la sonnette d'alarme à de nombreuses reprises relativement à l'augmentation des tarifs résidentiels qui résulterait de l'augmentation du coût marginal de la nouvelle production associée au plan d'action d'Hydro-Québec^{xv}. Comme il l'explique, le problème principal ne réside pas seulement dans le coût plus élevé de cette nouvelle production, mais également dans le fait que celle-ci sera vendue en dessous de ce coût à la grande industrie. Ce déficit devra alors être

pris en charge par les autres clients d'Hydro-Québec.

La nouvelle production prévue par le *Plan d'action 2035* vise en grande partie à répondre à la demande de la grande industrie, desservie au tarif L, soit environ 5 cents le kilowattheure. Il y a donc un écart important entre le coût marginal de la nouvelle production (environ 11 cents le kilowattheure) et le tarif auquel elle sera vendue à la grande industrie (environ 5 cents le

kilowattheure). Le déficit entre le coût et la recette d'une grande partie de la nouvelle production serait donc d'approximativement 6 cents le kilowattheure. C'est l'ensemble des autres clients d'Hydro-Québec qui devra

compenser ce déficit, subventionnant ainsi indirectement les nouvelles industries énergivores en payant des tarifs d'électricité plus élevés pour compenser la vente à perte de l'électricité qui leur est destinée.

Encadré 6.

Une demande en électricité qui explose

En raison principalement de la transition énergétique, la demande pour l'électricité québécoise n'a jamais été aussi forte. La nécessité de décarboner les industries a conduit à une augmentation de la demande pour l'électricité propre. L'électricité du Québec, étant propre et offrant des tarifs industriels parmi les plus bas au monde, devient donc particulièrement attractive, surtout pour les industries énergivores.

Cette situation explique l'explosion de la demande pour l'électricité québécoise au cours des dernières années. Cependant, cette demande dépasse les capacités d'approvisionnement du Québec. Le gouvernement doit désormais sélectionner les entreprises ayant droit à cette électricité propre. Les grandes gagnantes de cette sélection sont sans conteste les entreprises de la filière batterie et de celle hydrogène.

Toutefois, l'octroi de ces blocs de puissance à de nouvelles industries a suscité des contestations. D'une part, certains dénoncent que cette allocation freine les industries déjà présentes au Québec dans leur propre quête de décarbonation, plusieurs se voyant refuser des blocs de puissance essentiels pour atteindre leurs objectifs^{xvi}. D'autre part, certains estiment que cette distribution d'électricité québécoise est précipitée et aurait dû suivre une planification rigoureuse et à long terme du secteur de l'énergie^{xvii}. Cela aurait permis de s'assurer que l'électricité est allouée de manière optimale, sans promettre plus que ce que le Québec peut fournir, évitant les répercussions majeures sur les ménages et sur le territoire. À titre indicatif, l'entreprise Northvolt a obtenu un bloc de puissance de 360 MW, ce qui équivaut à la moitié de la puissance produite par le complexe La Romaine et près de 1 % de la puissance totale d'Hydro-Québec.

Le gouvernement défend sa position en affirmant que le développement de ces nouvelles filières fera du Québec un leader mondial de la batterie, créera des emplois et aidera d'autres pays à se décarboner grâce à l'électricité propre du Québec^{xviii}.

Pour chaque tranche de 1 000 mégawatts de nouvelle puissance, M. Blain estime que cet écart représente un déficit d'environ 8,5 milliards de dollars sur 20 ans, entraînant à lui seul une hausse tarifaire de 3,57 %^{xix}. Or, le *Plan d'action 2035* prévoit développer entre 8000 et 9000 mégawatts de puissance, ce qui pourrait représenter une hausse tarifaire de 32 %. Notons qu'il s'agit d'estimations conservatrices. En somme, les clients résidentiels et commerciaux devraient subir une augmentation de tarifs d'électricité pour compenser le fait que celle-ci est vendue à perte à la grande industrie.

C'est l'une des raisons pour lesquelles Sophie Brochu, ex-PDG d'Hydro-Québec, soutenait l'idée de vendre aux industries l'électricité à un prix plus élevé. Comme elle l'affirmait : « *Si vous êtes en mesure de vendre un produit et que vous êtes en mesure de le vendre plus cher parce que vous êtes propre, ça veut dire que vous êtes capable de payer plus cher pour votre électricité parce qu'elle est propre* ^{xx} ». Il s'agit d'un transfert de valeur d'Hydro-Québec à ces entreprises.

Encadré 7.

En mode solution... quant au coût plus élevé de la nouvelle production

Afin d'éviter que les consommateurs d'électricité résidentiels subventionnent indirectement l'électricité de la grande industrie via leur propre facture d'électricité, il est essentiel de déterminer quels secteurs devraient bénéficier des tarifs préférentiels d'Hydro-Québec et quels secteurs devraient assumer le coût marginal, plus élevé, des nouveaux approvisionnements en payant un tarif supérieur.

Cela permettrait de mieux équilibrer les bénéfices économiques de l'électricité propre tout en assurant une répartition plus équitable des coûts et des bénéfices des nouveaux approvisionnements.

En somme, doubler la production d'électricité d'Hydro-Québec nécessitera de s'approvisionner à partir de sources dont le coût de production est plus de trois fois plus élevé, entraînant une augmentation du prix moyen de vente de

l'électricité. La grande industrie, grande bénéficiaire de cette nouvelle production, a aujourd'hui droit à un tarif bien en dessous de son coût marginal. Cela signifie que la vente d'électricité à la grande industrie se fera à perte,

un déficit qui devra être comblé par l'ensemble des autres clients d'Hydro-Québec. En conséquence, les ménages et les commerces verront leurs tarifs d'électricité augmenter rapidement.

Un débat public apparaît donc nécessaire pour déterminer si les ménages et les commerces sont

prêts à accepter une hausse significative de leurs tarifs d'électricité pour soutenir le développement de nouvelles filières industrielles. Des prévisions à long terme devraient également être faites afin de s'assurer que la décarbonation des industries québécoises n'est pas compromise par l'arrivée de nouvelles industries énergivores.

La potentielle atténuation de l'interfinancement

Depuis plusieurs décennies, la population québécoise bénéficie d'un dispositif d'interfinancement qui permet de répartir une partie des coûts des services d'électricité résidentiels sur les clients industriels et commerciaux d'Hydro-Québec. Cette mesure a permis de maintenir les tarifs d'électricité résidentiels à un niveau inférieur à ce qu'ils seraient autrement, réduisant ainsi les factures d'électricité des ménages.

L'interfinancement ne concerne pas le coût de l'électricité elle-même, mais plutôt les coûts de desserte pour chaque catégorie de clients. Plusieurs facteurs font en sorte qu'il en coûte plus cher à Hydro-Québec de distribuer de l'électricité aux clients résidentiels qu'aux entreprises. D'une part, les ménages sont plus dispersés géographiquement, nécessitant des

infrastructures couvrant un plus large territoire. D'autre part, comme chaque client résidentiel consomme moins d'électricité qu'une entreprise moyenne, le coût de ces infrastructures est donc plus élevé par unité d'électricité livrée.

L'interfinancement s'est avéré être une solution efficace afin d'assurer un accès fiable et abordable à l'électricité sur l'ensemble du territoire québécois, permettant aux autres catégories de clients de couvrir une partie des frais supplémentaires associés aux clients résidentiels^{xxi}. La grande industrie peut tout de même profiter de tarifs « au moins deux fois plus bas que dans la majorité des pays occidentaux ^{xxii} », alors que les clients commerciaux et institutionnels bénéficient de tarifs similaires à ceux des clients résidentiels (voir tableau 1).

Tableau 1. Tarif moyen des différentes catégories de client d'Hydro-Québec, 2023

Catégorie	D	M	L
Clientèle	Résidentiel	Commercial	Grand industriel
Tarif moyen	8,48 ¢/kWh	8,50 ¢/kWh	5,05 ¢/kWh

Source : Whitmore, Johanne et Pierre-Olivier Pineau, État de l'énergie au Québec 2024, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal, préparé pour le gouvernement du Québec, 2024.

Considéré comme un acquis social depuis 1962, l'interfinancement pourrait être fragilisé. L'article 30 du projet de loi 69, déposé en juin 2024 par le ministre Pierre Fitzgibbon, ouvre en effet une brèche en permettant l'atténuation de l'interfinancement sur recommandation du gouvernement. Une telle évolution pourrait entraîner une augmentation significative des tarifs d'électricité résidentiels, ce qui soulève des inquiétudes quant à l'impact sur les ménages.

Actuellement, les clients résidentiels couvrent 86 % des coûts des services d'électricité qui leur sont destinés. La hausse tarifaire demandée par Hydro-Québec pour 2025 devrait ramener l'indice d'interfinancement à son niveau d'origine de 81 %. L'élimination complète de l'interfinancement entraînerait ainsi une augmentation des tarifs d'électricité de 14 % à 19 %, tandis qu'une réduction partielle de l'interfinancement se traduirait probablement par une hausse de quelques points de pourcentage, en fonction de l'ampleur de cette atténuation.

Encadré 8.**En mode solution... pour clarifier
la protection de l'interfinancement**

Pour éviter que l'atténuation de l'interfinancement des tarifs d'électricité ne devienne possible, la solution est simple : retirer l'article 30 du projet de loi 69 – *Loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives*. Il serait également souhaitable d'inscrire dans la loi un indice d'interfinancement de 81% en faveur des clients résidentiels d'Hydro-Québec.

Alors que les ménages devront déjà faire face à d'importantes augmentations des tarifs d'électricité dans les années à venir, la fin de l'interfinancement ne ferait qu'aggraver le choc tarifaire qui est à prévoir. Comme nous

l'examinerons plus en détail dans la seconde partie de ce rapport, une telle mesure contribuerait à accentuer la vulnérabilité des ménages en difficulté économique.

Autres sources de potentielles hausses

Ce rapport n'a pas pour ambition d'examiner de manière exhaustive toutes les causes potentielles des hausses tarifaires auxquelles le Québec pourrait être confronté dans les vingt prochaines années. Toutefois, compte tenu des préoccupations croissantes concernant un éventuel choc tarifaire, l'objectif est de se concentrer sur l'analyse des principales causes *exceptionnelles* de ces hausses anticipées. Ces causes sont qualifiées d'*exceptionnelles*, car elles dépassent les facteurs habituels tels que l'inflation, les investissements d'entretien et de modernisation du réseau, ainsi que la croissance démographique et économique.

D'autres facteurs pourraient également contribuer à une augmentation de la facture

d'électricité des ménages, mais ils ne seront pas analysés en détail dans ce rapport puisque leur impact sur la facture des ménages dépendra largement de leurs modalités de mise en œuvre. Parmi ces autres facteurs :

La modulation tarifaire : Elle constitue une stratégie de tarification de l'électricité qui ajuste le prix en fonction de la demande ou du moment de la journée. Cette méthode pourrait faire augmenter la facture des ménages si un modèle punitif – facturant l'électricité plus cher lorsque la demande est élevée – est mis en place. D'autres modèles existent toutefois, comme l'offre de type crédit hivernal, qui récompense les consommateurs capables de déplacer leur consommation, sans toutefois pénaliser ceux qui

ne le peuvent pas. La modulation tarifaire est susceptible d'affecter particulièrement les personnes vivant dans des logements mal isolés et celles qui ne peuvent pas déplacer le moment de leur consommation d'électricité.

La facturation de la puissance : Au lieu de facturer seulement la quantité totale d'énergie consommée sur une période, cette méthode facture également la demande maximale de puissance à un moment donné. Le projet de loi 69 prévoit un retour de la facturation de la puissance dès 2026, alors que celle-ci a été abolie par la Régie de l'énergie en 2018. Cela pourrait avoir un impact significatif sur la facture des ménages, notamment ceux ayant des pics de consommation élevés. Bien que cette méthode vise principalement les ménages ayant une consommation « luxueuse » de l'énergie (spa, piscine chauffée, maison imposante, etc.) et ceux ayant un véhicule électrique, elle pourrait aussi

pénaliser les ménages vivant dans des logements mal isolés.

Entente sur la biénergie : Une entente controversée entre Hydro-Québec et Énergir, contestée par des groupes de la société civile puis validée par la Cour supérieure, prévoit qu'Hydro-Québec compensera Énergir, principal distributeur de gaz naturel du Québec, pour la perte de revenu liée à la décarbonation des bâtiments. Une fois en vigueur, cette entente entraînera une augmentation des tarifs d'électricité de 1,4 % en raison d'un transfert potentiel de 2,4 milliards de dollars d'Hydro-Québec vers Énergir^{xxiii}.

En somme, ces facteurs additionnels pourraient représenter des défis significatifs pour les ménages québécois, accentuant la nécessité de mettre en place des stratégies de protection et d'aide aux ménages pour atténuer les effets de potentielles hausses tarifaires.

Évolution de la facture mensuelle des clients résidentiels selon plusieurs scénarios

De nombreux ménages ne sont pas pleinement conscients des tarifs d'électricité qui s'appliquent à leur consommation : ce qu'ils perçoivent directement, c'est le montant de leur facture. Par conséquent, évoquer des hausses tarifaires sans clarifier leur impact concret sur les factures peut être abstrait pour une grande partie de la population.

Cette section analyse l'impact de quatre scénarios d'augmentation tarifaire sur les factures d'électricité des ménages. Il est important de préciser que ces scénarios ne sont pas issus de modélisations scientifiques, mais plutôt d'évaluations préliminaires basées sur des hypothèses réalistes. En raison de l'absence de l'ensemble des données nécessaires à l'estimation précise des tarifs d'électricité en

2035, nous avons jugé pertinent de présenter ces différents scénarios afin d'illustrer concrètement

l'impact potentiel des hausses tarifaires sur les factures des ménages.

Description des scénarios

Scénario 1 : Augmentation limitée

Tarif D moyen en 2035 : 11,7 ¢/kWh.

Ce scénario envisage une augmentation tarifaire moyenne de 3 % par an. Bien qu'un scénario zéro, où les efforts seraient concentrés sur la réduction de la demande énergétique, aurait été idéal pour diminuer la facture des ménages, le travail de modélisation nécessaire pour estimer un tel scénario est considérable et dépasse le cadre de ce rapport. Nous avons donc choisi de nous baser sur un plafond de 3 % des hausses tarifaires annuelles comme premier scénario, tel que proposé par le gouvernement et par Hydro-Québec à plusieurs reprises.

Scénario 2 : Augmentation notable

Tarif D moyen en 2035 : 14,5 ¢/kWh.

Ce scénario envisage une augmentation tarifaire moyenne de 5 %, reflétant l'augmentation tarifaire moyenne des dernières années, à laquelle s'ajoute l'augmentation estimée du tarif D découlant des investissements prévus dans le *Plan d'action 2035*. Un tel scénario ne pourrait donc se concrétiser que si des mesures sont mises en place pour protéger les consommateurs résidentiels contre les autres sources potentielles d'augmentation des tarifs d'électricité.

Scénario 3 : Augmentation significative

Tarif D moyen en 2035 : 18,7 ¢/kWh.

Ce scénario envisage une augmentation tarifaire moyenne de 7,5 % par an. Il intègre l'augmentation tarifaire moyenne et les hausses liées aux investissements d'Hydro-Québec, tout en étant conservateur quant à l'impact des autres sources de hausse tarifaire. Ce scénario représente des hausses tarifaires cinq fois plus élevées que celles auxquelles les ménages québécois sont habitués.

Scénario 4 : Augmentation substantielle

Tarif D moyen en 2035 : 24,1 ¢/kWh.

Ce scénario projette une augmentation tarifaire moyenne de 10 % par an. Il repose sur l'hypothèse que toutes les sources de hausse tarifaire mentionnées dans ce rapport se concrétiseront sans être atténuées. Nos calculs suggèrent que les ménages pourraient subir une hausse tarifaire de 9 % dès 2028. Cependant, la plupart des sources de hausse tarifaire n'auront un impact significatif qu'après 2028, lorsque les nouvelles sources d'approvisionnement auront une plus grande part dans le bouquet énergétique du Québec.

De plus, ce scénario s'appuie sur une projection du ministre Fitzgibbon, exprimée lors de l'étude des crédits budgétaires 2024-2025^{xxiv}. Le ministre a évoqué une approche en deux temps pour diminuer la consommation résidentielle jugée excessive : sensibiliser et éduquer les ménages pour les inciter à réduire leur consommation volontairement, puis utiliser les tarifs d'électricité pour pénaliser la consommation d'électricité des ménages. À cet effet, il a suggéré d'aligner le prix de l'électricité québécoise sur les tarifs européens, qui s'élèvent en moyenne à 0,34 dollar canadien par kilowattheure (0,23 euro par kilowattheure). Le présent scénario est donc bien en deçà de cette projection.

Types de ménages**Ménage A : Ménage à consommation modeste**

Consommation mensuelle d'électricité : 1 083 kWh.

Nous retiendrons la classification des ménages établie par Hydro-Québec^{xxv}. Le type de ménage ayant le plus faible niveau de consommation vit dans une habitation à logements multiples sans climatisation. Cela reflète une utilisation restreinte de l'énergie, typique des ménages à budget limité, bien que cela puisse également inclure d'autres groupes de population^{xxvi}.

Ménage B : Ménage moyen

Consommation mensuelle d'électricité : 2000 kWh.

Ce type de ménage réside dans une maison unifamiliale et utilise la climatisation. Cette consommation est représentative d'un ménage de classe moyenne, ayant des besoins énergétiques supplémentaires liés à la climatisation et à d'autres appareils électriques

courants dans ce type de résidence. Il s'agit néanmoins d'une consommation inférieure à celle d'un ménage aisé qui pourrait avoir des équipements énergivores comme une piscine ou un spa.

Ménage C : Ménage moyen ayant eu des gains d'efficacité énergétique

Consommation mensuelle d'électricité : 1000 kWh.

Ce troisième type de ménage vise principalement à examiner l'effet des gains d'efficacité énergétique pour atténuer la hausse de la facture d'électricité résultant de l'augmentation des tarifs. Nous partons de la consommation moyenne d'un ménage québécois, à laquelle nous appliquons des économies d'énergie de 50 % obtenues grâce à d'importants travaux de rénovation écoénergétique. Il s'agit donc d'une hypothèse très optimiste, mais néanmoins envisageable, de gains d'efficacité énergétique.

Résultats

Le tableau 2 présente la projection des factures mensuelles d'électricité pour les trois types de ménages étudiés, selon les quatre scénarios envisagés, tous plausibles.

Tableau 2. Projection des factures d'électricité mensuelles* moyennes des ménages en 2035 selon cinq scénarios

	Ménage de type A Modeste	Ménage de type B Moyen	Ménage de type C Importants gains d'économie d'énergie
Facture actuelle	119 \$	208 \$	111 \$
Scénario 1 ±3 %	160 \$	283 \$	148 \$
Scénario 2 ±5 %	194 \$	347 \$	180 \$
Scénario 3 ±7,5 %	247 \$	446 \$	229 \$
Scénario 4 ±10 %	315 \$	570 \$	292 \$

* Facture moyenne avec taxes de 15 % et frais de service de 44,81 ¢/jour.

L'étude des différents scénarios met en lumière l'augmentation significative des factures d'électricité que les ménages devraient subir au cours des onze prochaines années. Pour un ménage modeste ou un ménage ayant réalisé d'importants gains d'efficacité énergétique, l'augmentation de la facture varie de 33 % à 165 %. Pour un ménage moyen, cette augmentation varie de 36 % à 174 %. Cela démontre que même une augmentation modeste des tarifs d'électricité aura un impact notable sur les factures des ménages.

Le troisième scénario, que nous considérons comme probable, entraînerait une hausse marquée des factures d'électricité, atteignant 247 \$ mensuellement pour les ménages à consommation modeste et 446 \$ pour les ménages moyens. Même un ménage qui ferait d'importants efforts pour limiter sa consommation verrait sa facture augmenter de manière significative. La concrétisation de ce scénario ferait doubler la facture d'électricité des ménages en à peine onze ans, ce qui représente une pression financière importante.

Cette augmentation rapide mettrait à rude épreuve le budget de plusieurs ménages, exacerbant les difficultés financières pour de nombreux Québécois déjà fragilisés par la conjoncture économique. Une telle augmentation tarifaire aggraverait certes les difficultés financières des ménages les plus vulnérables, mais affecterait également la classe

moyenne, dont la facture annuelle d'électricité dépasserait 5 300 \$ (contre 2 300 \$ actuellement).

Les données montrent que même avec des gains d'efficacité énergétique importants (ménage C), les factures d'électricité dépasseraient 200 \$ par mois à partir du scénario 3. Par conséquent, à partir de ce scénario, malgré des efforts exceptionnels en efficacité énergétique, un ménage moyen se retrouverait tout de même à dépenser davantage d'argent en électricité qu'il ne le fait présentement. Cela souligne la nécessité d'une approche équilibrée, combinant des incitations à l'efficacité énergétique avec des mesures de protection des ménages contre les hausses tarifaires.

Il apparaît également impératif d'éviter que le quatrième scénario se réalise, lequel entraînerait des factures d'électricité de 315 \$ à 570 \$ par mois pour des ménages dont la consommation répond principalement à des besoins essentiels. Ces montants représenteraient une part significative du revenu des ménages : en considérant l'hypothèse que le revenu du ménage moyen^{xxvii} augmenterait de 2,1 % par an, soit l'augmentation nominale moyenne depuis 2015^{xxviii}, cela signifierait que l'électricité occuperait 6,7 % du revenu du ménage moyen^{xxix}. Ce niveau de dépenses dépasserait le seuil actuel de précarité énergétique (voir deuxième partie) pour les ménages canadiens, qui est de 6%^{xxx}, indiquant que ce problème

pourrait non seulement toucher de manière significative les ménages à faible revenu, mais également affecter une portion de ménages de la classe moyenne.

Il est crucial de noter que la consommation des ménages les plus aisés n'est pas prise en compte dans cette analyse. Ainsi, les augmentations de factures présentées concernent des ménages qui n'ont pas nécessairement la capacité d'adaptation requise pour y faire face. Alors que plusieurs personnes suggèrent d'augmenter les tarifs d'électricité pour inciter les ménages à réduire leur consommation, les données présentées suggèrent qu'il serait plus judicieux de cibler directement les habitudes de

consommation d'énergie jugées excessives. Cela permettrait d'éviter de pénaliser l'ensemble des ménages pour le style de vie des plus aisés.

Enfin, il serait souhaitable que les scénarios et modélisations de croissance des tarifs d'électricité dont disposent le gouvernement et Hydro-Québec soient rendus publics et accompagnés de données détaillées sur l'impact réel sur les factures des ménages. La transparence ainsi obtenue permettrait un débat public plus éclairé, où les parties prenantes seraient pleinement informées des implications des développements potentiels du secteur énergétique québécois.

DEUXIÈME PARTIE – LES CONSÉQUENCES

Alors que l'augmentation des tarifs d'électricité est imminente, il est impératif de se pencher sur les effets potentiels de cette hausse sur les ménages québécois. Protéger les ménages, en particulier les plus vulnérables, devrait être au cœur de nos préoccupations, surtout lorsque

des décisions conséquentes sont prises. Cette deuxième partie s'attardera sur les conséquences socioéconomiques d'un choc tarifaire et mettra en lumière l'importance d'intégrer des considérations de justice sociale dans la planification de ce processus.

La précarité énergétique, un enjeu prioritaire

L'une des principales conséquences d'une augmentation significative des tarifs d'électricité est l'aggravation de la précarité énergétique. Mylène Riva, professeure de géographie, définit la précarité énergétique comme « *une situation qui survient lorsqu'un ménage n'a pas les moyens ou l'accès à des*

services énergétiques résidentiels adéquats pour maintenir une température ambiante confortable, répondre à ses besoins et vivre dans la dignité^{xxxii} ». Selon ses estimations, entre 9 % et 16 % des ménages québécois seraient aujourd'hui en situation de précarité énergétique^{xxxii}.

Encadré 9.

Les facteurs contribuant à la précarité énergétique

Trois facteurs principaux expliquent la précarité énergétique : la précarité économique, la mauvaise performance énergétique des bâtiments et le coût de l'énergie^{xxxiii}. D'une part, la précarité économique limite les ressources financières des ménages, ce qui rend difficile de supporter des dépenses énergétiques élevées. D'autre part, la mauvaise performance énergétique des bâtiments entraîne une consommation d'énergie accrue pour maintenir un état de confort. Enfin, le coût de l'énergie alourdit la charge financière des ménages, les forçant souvent à choisir entre chauffer convenablement leur logement et satisfaire d'autres besoins essentiels.

Au Québec, de nombreux ménages peinent chaque année à payer leurs factures d'électricité. En 2023, 178 000 foyers ont dû négocier des ententes de paiement avec Hydro-Québec afin d'éviter une interruption d'alimentation^{xxxiv}. Cette situation est d'autant plus préoccupante que la majeure partie de la consommation d'électricité des ménages répond à des besoins essentiels : 54 % pour le chauffage et la climatisation, 20 % pour l'eau chaude, 18 % pour les électroménagers et les appareils électroniques, 5 % pour l'éclairage et 3 % pour les autres usages^{xxxv}. En réalité, les ménages ne cherchent pas à consommer l'électricité en tant que telle, mais plutôt à utiliser les services rendus possibles grâce à elle : s'éclairer, se chauffer, se laver, cuisiner, accéder à l'information, utiliser des appareils technologiques, se divertir, communiquer, voire se déplacer^{xxxvi}.

La consommation d'électricité est largement influencée par des facteurs structurels tels que la qualité de l'isolation des bâtiments, l'efficacité énergétique des appareils électroménagers, la réglementation en matière de construction et les politiques de soutien à l'amélioration de l'efficacité énergétique^{xxxvii}. Ces facteurs, qui vont bien au-delà de la simple volonté individuelle, nécessitent des investissements ciblés et des politiques publiques à long terme pour réduire la consommation d'énergie. Les ménages en situation de précarité énergétique ont donc souvent peu de moyens pour réduire

leur consommation d'électricité sans perte de confort.

La précarité énergétique mène les personnes affectées à développer des stratégies d'adaptation, souvent au détriment de leur santé, de leur bien-être ou de leur vie sociale. Les principales stratégies concernent le chauffage : réduire la température du chauffage, ne chauffer que lorsque certaines personnes sont présentes, voire ne pas chauffer du tout^{xxxviii}. Cela a des conséquences importantes sur la santé et le bien-être des ménages concernés.

Ainsi, plusieurs études montrent que les ménages en situation de précarité énergétique subissent non seulement une détérioration de leur situation financière, mais connaissent également une hausse de l'insécurité alimentaire et une augmentation des problèmes de santé respiratoires, cutanés et mentaux^{xxxix}. Alors que ces problèmes étaient principalement associés au froid, les épisodes de canicule de plus en plus fréquents aggravent désormais les problèmes de santé liés à la chaleur lorsque les logements sont mal rafraîchis. La précarité énergétique n'est donc pas seulement un problème individuel, mais aussi un enjeu de santé publique, pouvant coûter des dizaines de millions de dollars chaque année au système de santé^{xl}.

Sans mesures compensatoires pour les ménages vulnérables, une hausse rapide des tarifs d'électricité aurait inévitablement pour

effet d'augmenter la précarité énergétique. Or, les ménages québécois subissent déjà les effets d'une hausse considérable du coût de la vie. En plus de la précarité énergétique, il est donc important de considérer le *taux d'effort au logement* des ménages, c'est-à-dire le pourcentage du revenu avant impôt qu'une personne ou un ménage consacre aux dépenses liées à son logement^{xlii}. Ces dépenses comprennent notamment le montant du loyer ou des paiements hypothécaires et les coûts de l'électricité et du chauffage.

Il est généralement convenu que le taux d'effort au logement ne devrait pas dépasser 30 % pour maintenir une situation financière stable et éviter la précarité. En 2021, le quart des locataires québécois dépassait ce taux d'effort^{xliii}, et plus de 8 % consacraient plus de 50 % de leur revenu au logement^{xliiii}. Il est probable que la situation se soit aggravée depuis, alors que la crise du logement s'est exacerbée.

Sans soutien supplémentaire, une augmentation des factures d'électricité entraînerait inévitablement des taux d'effort au logement élevés. Par exemple, si le scénario 4 (voir partie 1) se réalise, avec des factures d'électricité représentant environ 6,7 % du revenu moyen, il ne resterait que 23,3 % du revenu disponible pour les autres dépenses liées au logement, dans l'optique de maintien d'une

situation financière saine. Pour les ménages à revenu modeste, le revenu disponible pour le logement serait encore plus restreint, ce qui est particulièrement préoccupant. Il est peu probable que la situation économique des ménages ainsi que les marchés immobilier et locatif rendent un tel scénario viable pour les ménages à l'horizon des 10 prochaines années.

En conclusion, la précarité énergétique est un problème complexe et déjà bien présent, qui nécessite d'être pris en compte dans les décisions liées au secteur de l'énergie. Les augmentations des tarifs d'électricité risquent d'aggraver la précarité énergétique, augmentant la pression financière sur les ménages et exacerbant les problèmes de santé publique qui y sont liés. Il est donc crucial de planifier le développement du secteur énergétique de manière à limiter l'impact sur les tarifs d'électricité des ménages. Parallèlement, les politiques publiques visant à améliorer l'efficacité énergétique des logements sont essentielles pour réduire la consommation d'énergie et alléger les factures des ménages, et elles devront être conçues et mises en œuvre de manière à atteindre les ménages à faible revenu et les ménages locataires. Seule une approche intégrée permettra de garantir un avenir énergétique viable pour tous les Québécois.

De l'impératif de la justice sociale

Notre examen en première partie a révélé que, si aucun changement n'intervient dans le développement de la production d'électricité et son mode de financement, la population québécoise devra inévitablement assumer une part significative des coûts de la transition énergétique à travers ses factures d'électricité. Or, imposer à l'ensemble de la population le coût de la transition énergétique, sans prendre en compte la contribution inégale aux émissions de GES ni qui sont les bénéficiaires des mesures de transition, constitue une injustice sociale qui pénalise de manière disproportionnée les personnes les plus pauvres.

D'une part, les tarifs d'électricité, en tant que mode de financement de projets sociaux, sont intrinsèquement régressifs, car ils imposent un fardeau financier uniforme à l'ensemble des

abonnés, sans considération des écarts de revenus. Par conséquent, les ménages à faible revenu se trouvent disproportionnellement sollicités, ceux-ci devant consacrer une proportion plus importante de leur revenu à ces dépenses. D'autre part, cette situation est d'autant plus problématique que les ménages à faible revenu contribuent moins aux émissions de GES liées à l'énergie^{xliv}. Enfin, les ménages les plus riches sont plus susceptibles de bénéficier de la transition énergétique : ils pourront notamment obtenir des gains économiques en investissant dans des travaux ou des technologies leur permettant d'économiser sur leurs factures d'énergie, tels que les rénovations écoénergétiques, les voitures électriques, les thermopompes et les appareils électroménagers Energy Star.

Encadré 10.**Transition écologique et inclusion sociale :
des enjeux indissociables**

Le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) en France a récemment publié un rapport éclairant sur l'inclusion sociale dans le contexte de la transition écologique^{xlv}. Bien que l'analyse porte principalement sur les émissions de GES, les principaux constats nous semblent également pertinents pour la transition énergétique.

1. Les comportements individuels n'ont qu'un impact limité sur les émissions de GES;
2. Du fait des contraintes budgétaires qui pèsent sur les ménages plus modestes, leurs comportements sont déjà plus sobres;
3. Ces mêmes contraintes budgétaires limitent également leur possibilité de modifier leur comportement, ce qui réduit la part qu'ils peuvent jouer dans la transition;
4. Confrontés à l'impossibilité de réduire davantage leurs émissions par manque de moyens, ces ménages risquent d'être pénalisés par les politiques d'incitation et de responsabilisation individuelles. Cela peut aggraver les inégalités et le risque d'exclusion sociale;
5. Les politiques publiques doivent donc offrir aux ménages une réelle possibilité de modifier leurs comportements et leur consommation, notamment en rendant accessibles financièrement les solutions souhaitées;
6. La transition écologique peut donc également être un levier pour accroître l'inclusion sociale et réduire les inégalités.

En somme, pour être justes, les politiques de transition doivent s'adapter aux inégalités existantes. Il est notamment crucial de tenir compte de la contribution inégale des différentes catégories sociales à la dégradation de l'environnement et du climat. De même, il est essentiel de prendre en considération les disparités dans les capacités d'action et d'adaptation des populations face aux mesures de transition.

Ainsi, financer la transition énergétique à partir des tarifs d'électricité pénalise injustement les

ménages les plus pauvres. Cela les obligerait à financer, par un mécanisme régressif, une

transition dont ils sont moins responsables et dont ils bénéficieront moins. Cette situation pourrait même accroître leur précarité économique.

Par conséquent, la transition énergétique ne peut se concevoir uniquement sous l'angle technique et économique : il est impératif de l'appréhender dans sa dimension sociale, en

intégrant les principes de justice et d'équité^{xlvi}. Cela s'avère nécessaire pour éviter d'accentuer les inégalités sociales existantes. Il est indispensable de mettre en place des mécanismes permettant aux populations les plus vulnérables de contribuer à cette transformation du système économique et énergétique et d'en bénéficier de manière équitable.

Encadré 11.

Le manque de justice sociale : une barrière au succès de la transition énergétique?

L'absence de mesures compensatoires justes et d'une implication équitable des ménages vulnérables dans la transition énergétique peut engendrer une opposition contre celle-ci. En effet, lorsque les mesures de transition sont perçues comme injustes, avec des hausses de coûts non compensées et une charge disproportionnée sur les ménages modestes, ces derniers risquent de se mobiliser contre ces mesures. Des études montrent que cette opposition peut conduire à l'élection de partis politiques s'opposant à la transition énergétique^{xlvii}.

Par conséquent, une transition énergétique qui ignore les besoins des ménages vulnérables risque d'être confrontée à leur opposition, compromettant ainsi son succès. Il est important de souligner que ces ménages ne sont pas nécessairement contre la transition en soi, mais que leur situation financière ne leur permet tout simplement pas de supporter des charges supplémentaires sans aide adéquate.

TROISIÈME PARTIE – LES SOLUTIONS

Dans la première partie de ce rapport, nous avons démontré la forte probabilité d'une augmentation rapide des tarifs d'électricité au Québec dans les prochaines années. Dans la seconde, nous avons examiné les répercussions potentielles de cette hausse sur les ménages québécois. Cette troisième partie se consacre à la proposition de solutions concrètes pour

atténuer l'augmentation des tarifs résidentiels et en limiter l'impact sur les ménages. Les recommandations se structurent autour de trois axes principaux : 1) la planification stratégique du secteur de l'énergie et l'optimisation de la demande, 2) les mesures politiques et réglementaires et 3) l'aide ciblée pour les consommateurs à revenu faible et moyen.

1. Planification stratégique du secteur de l'énergie et optimisation de la demande

a) Intégration de divers scénarios de développement de la demande dans le PGIRE

Pour assurer une gestion optimale du secteur de l'énergie, il est crucial d'intégrer différents scénarios de développement de la demande dans les plans de gestion intégrée des ressources énergétiques (PGIRE). En incluant des scénarios de développement modéré, voire nul, il est possible de prévenir des augmentations tarifaires significatives et de réserver une part de la puissance électrique pour les secteurs nécessitant une décarbonation. Si d'autres scénarios de développement sont envisagés, il est impératif d'en identifier clairement les bénéficiaires et de veiller à ce que les coûts supplémentaires soient justifiés par des avantages tangibles pour la population.

b) Mise en œuvre de mesures de sobriété collective

La sobriété collective vise à transformer les usages sociétaux de l'énergie afin de réduire la demande à la source tout en maintenant la qualité de vie des gens. Contrairement aux approches centrées sur la sobriété individuelle, cette approche se concentre sur la modification des infrastructures et des normes socioculturelles plutôt que sur les actions individuelles. Voici quelques exemples de mesures applicables au Québec^{xlviii}.

- Fermeture des lumières et des enseignes lumineuses des commerces et bureaux en dehors des heures d'ouverture;
- Limitation de l'étalement urbain;
- Réduction du gaspillage énergétique (ex. limitation des pertes de chaleur, remplaçant d'équipements inefficaces, optimisation du chauffage, de la climatisation et de l'éclairage, etc.);
- Développement de l'offre et de l'accessibilité des transports collectifs et actifs;
- Interdiction de la publicité pour les véhicules polluants et l'industrie aérienne;
- Réglementation stricte de la production dans les secteurs énergivores à faible valeur ajoutée, comme le minage de cryptomonnaies;
- Mise en place d'incitatifs au covoiturage supplémentaires;
- Réduction de la consommation d'électricité liée à l'éclairage public.

c) Mise en place de programmes de rénovation écoénergétique

Des programmes ambitieux de rénovation écoénergétique peuvent considérablement réduire la consommation d'énergie des ménages tout en améliorant leurs finances. Une étude de la firme Dunsky estime que le secteur résidentiel québécois pourrait économiser entre 11 et 15 TWh au cours des dix prochaines années grâce à des mesures d'efficacité énergétique, soit l'équivalent de la consommation annuelle d'environ 850 000 ménages^{xlix}. Ces initiatives offrent des bénéfices financiers supérieurs à leurs coûts, avec un gain net de 21 à 37 ¢/kWh économisé, comparé à un coût de 18 ¢/kWh. De plus, un rapport d'Écohabitation estime que des mesures d'efficacité énergétique visant les habitations construites avant 2010 pourraient générer des économies de 30 TWh, à un coût inférieur à celui de la construction de nouveaux barrages^l.

d) Entretien et modernisation des infrastructures électriques existantes

Investir dans la modernisation du réseau électrique est essentiel pour en améliorer l'efficacité et réduire les coûts. En diminuant les pertes énergétiques, la modernisation permet d'éviter la construction d'une partie des nouvelles sources de production et contribue à une distribution d'électricité plus fiable et plus économique.

e) Encourager un dialogue ouvert et un débat inclusif sur les enjeux énergétiques

Il est primordial de garantir que toutes les parties concernées aient accès à des informations claires et transparentes sur les enjeux énergétiques. Ces informations doivent couvrir l'impact sur les factures d'électricité, les chiffres concrets sur le remplacement des énergies fossiles et la décarbonation, les effets sur le territoire ainsi que les bénéfices et les impacts anticipés. Avant toute décision importante, une consultation inclusive de la population, incluant les voix des personnes vulnérables, est cruciale. Cette démarche participative assure une meilleure compréhension des préoccupations et des besoins de chacun, favorisant des décisions plus équitables et une acceptabilité sociale large.

2. Mesures politiques et réglementaires

a) Protection et renforcement de l'interfinancement

Il est crucial de retirer l'article 30 du projet de loi 69 sur la gouvernance responsable des ressources énergétiques, qui propose de permettre l'atténuation de l'interfinancement. Il serait également souhaitable de protéger légalement l'indice d'interfinancement à son niveau original de 81 % afin de favoriser le maintien de tarifs d'électricité abordables pour l'ensemble de la population.

b) Établissement des catégories de consommateurs ayant droit aux tarifs préférentiels d'Hydro-Québec

Il est nécessaire de revoir et de déterminer les secteurs d'activité qui devraient pouvoir bénéficier des tarifs préférentiels d'Hydro-Québec. Selon Marie-Claude Prémont, professeure de droit public, le modèle d'électricité instauré à la suite de la Révolution tranquille repose sur la transformation de l'électricité, d'un simple bien de consommation en un service public essentiel^{li}. C'est dans ce cadre que les contrats spéciaux d'électricité ont vu le jour, afin de soutenir l'industrialisation de certaines régions au bénéfice de l'ensemble de la population québécoise. Ces tarifs spéciaux ne sont pas simplement des instruments du marché : ils reflètent la volonté de servir l'intérêt public en revitalisant économiquement les régions, s'inscrivant ainsi dans la conception de l'électricité comme service public essentiel.

Aujourd'hui, il est légitime de reconsidérer quels secteurs économiques devraient bénéficier des tarifs préférentiels d'Hydro-Québec. Certains secteurs ayant une faible

valeur ajoutée pour le Québec et créant peu d'emplois profitent malgré tout de tarifs inférieurs à ceux payés par les ménages ainsi que les petites et moyennes entreprises. Un débat public large est nécessaire pour déterminer quels secteurs économiques sont suffisamment essentiels à la vitalité économique des régions et bénéfiques pour l'ensemble des Québécois pour mériter ces tarifs spéciaux. Les autres secteurs devraient payer un coût plus élevé correspondant au coût marginal des nouveaux approvisionnements.

c) Nouvelle distribution du bloc d'électricité patrimonial

En continuité avec le point précédent, il serait souhaitable de revoir le mode de distribution du bloc d'électricité patrimonial. Union des consommateurs suggère de prioriser la distribution du bloc d'électricité patrimonial aux ménages, puis de partager le reste entre les clients bénéficiant des tarifs au coût moyen d'Hydro-Québec. Cette répartition garantit que les besoins des ménages soient satisfaits en premier, réduisant ainsi l'impact des hausses tarifaires liées au développement de nouvelles industries. En donnant la priorité aux clients résidentiels, Hydro-Québec peut mieux protéger les consommateurs contre les augmentations de coûts, maintenant ainsi l'accès à une électricité abordable pour tous. Cette priorisation pourrait également s'appliquer à d'autres secteurs d'activité jugés essentiels.

d) Accroître le soutien aux investissements d'Hydro-Québec destinés à répondre aux objectifs de la transition énergétique

Il serait souhaitable d'utiliser les fonds publics pour couvrir une partie des dépenses d'Hydro-Québec liées à la transition énergétique, puisque son développement poursuit des objectifs politiques plus larges. Cette initiative pourrait s'intégrer dans un nouveau pacte social, où l'État s'engagerait à garantir à nouveau l'accès à une électricité fiable et abordable à long terme pour l'ensemble de la population et à favoriser le succès de la transition énergétique en échange de cet investissement public. Nous recommandons d'utiliser le Fonds d'électrification et de changements climatiques pour financer la transition énergétique, tout en soulignant qu'il devra être renfloué pour remplir pleinement cette mission. Recourir à des sources de financement comme ce fonds permettrait de faire supporter une part des coûts de la transition énergétique aux émetteurs de GES plutôt qu'aux consommateurs d'électricité. Cette approche serait plus équitable et aiderait à réduire la pression sur les tarifs d'électricité résidentiels.

e) E) Réglementer davantage le secteur du bâtiment

Une réglementation accrue du secteur du bâtiment est nécessaire pour améliorer l'efficacité énergétique. Cette réglementation devrait se concentrer sur trois volets principaux. D'une part, tous les bâtiments devraient être évalués pour obtenir une cote d'efficacité énergétique, laquelle devrait être communiquée aux acheteurs et aux locataires potentiels avant la signature des contrats. D'autre part, des normes de construction devraient être mises en place pour garantir que les nouveaux bâtiments atteignent des niveaux élevés de performance énergétique. Enfin, les propriétaires de logements locatifs devraient être incités à améliorer l'efficacité énergétique de leurs bâtiments. Par exemple, il pourrait être interdit d'augmenter les loyers de logements ayant une mauvaise cote de performance énergétique. Une réglementation stricte, accompagnée de mesures d'aide financière, devrait être instaurée pour éviter que le coût des travaux, notamment la part subventionnée, ne soit entièrement répercuté sur les loyers.

3. Aide ciblée pour les consommateurs à revenu faible et moyen

a) Amélioration du programme de soutien aux ménages prévu dans le PL69

Il est essentiel de rendre obligatoire le programme de soutien aux ménages prévu dans le projet de loi 69, actuellement facultatif. Ce programme devrait prioritairement viser à limiter les hausses tarifaires, puis à instaurer des mesures structurantes de soutien aux ménages, telles que l'amélioration de l'efficacité énergétique et la lutte contre la précarité énergétique. Ce n'est qu'en dernier lieu que le programme devrait se concentrer sur l'aide aux ménages pour faire face aux augmentations de tarifs.

b) Création d'un fonds de solidarité énergétique

Il est souhaitable de mettre en place un fonds de solidarité énergétique permettant d'offrir une aide d'urgence aux ménages en difficulté et de les soutenir financièrement dans l'achat de biens et services permettant de réduire leurs factures d'électricité. Cette initiative permettra à la fois de soutenir les ménages en difficulté et de prévenir des difficultés futures.

c) Soutenir les services de conseil en énergie

Il pourrait être bénéfique de collaborer avec les organismes communautaires et indépendants pour identifier les ménages vulnérables et leur offrir un soutien

personnalisé. Un financement pourrait être alloué aux organismes offrant des services de conseil en énergie, incluant le renseignement et l'accompagnement quant à l'optimisation de la consommation d'énergie, l'accès aux aides disponibles et l'éducation quant aux mesures permettant d'éviter l'interruption des services d'électricité lors de difficultés de paiement. Ces services permettent de guider les ménages vers des pratiques énergétiques plus efficaces et de les soutenir dans leurs démarches administratives.

d) Établissement d'une stratégie de lutte contre la précarité énergétique

Il est essentiel de développer une stratégie québécoise de lutte contre la précarité énergétique afin de mieux comprendre et combattre cette réalité à partir de données et d'indicateurs précis. Cette stratégie devrait inclure des mesures concrètes pour réduire la précarité énergétique ainsi que l'intégration de la lutte contre la précarité énergétique dans toutes les politiques énergétiques du Québec. Cela permettrait de faire de cette lutte une priorité transversale et de réduire la vulnérabilité des ménages face au développement du secteur de l'énergie.

CONCLUSION

Face à l'augmentation imminente des tarifs d'électricité au Québec, ce rapport tire la sonnette d'alarme : les ménages ne sont présentement pas suffisamment protégés. Le risque de choc tarifaire pour les services d'électricité résidentiels est bien réel et menace de plonger non seulement les ménages à revenu modeste, mais aussi ceux de la classe moyenne, dans la précarité énergétique, tout en aggravant la situation de ceux qui y sont déjà confrontés.

Cette situation est d'autant plus inquiétante que les ménages québécois ont déjà subi une hausse rapide du coût de la vie ces dernières années, consacrant une part croissante de leur revenu au logement. Dans ce contexte, la hausse des tarifs d'électricité compromet le maintien de finances personnelles équilibrées.

Alors que des décisions conséquentes pour l'avenir énergétique du Québec sont prises à un rythme rapide, Union des consommateurs s'inquiète du manque de transparence quant à leur impact financier direct sur les ménages. Pour prendre des décisions éclairées, il est essentiel que les répercussions sur les factures d'électricité soient présentées et discutées en amont. En négligeant les enjeux sociaux dans la planification énergétique, il existe un risque réel

d'accentuer les inégalités et de transformer la transition énergétique en source d'injustice, là où elle pourrait autrement améliorer les conditions de vie des ménages.

Des solutions existent pour atténuer cette crise imminente. Ce rapport en propose plusieurs, avec l'espoir que le débat public générera d'autres idées novatrices. Il est impératif de soutenir les ménages durant cette transformation du secteur énergétique québécois et de mettre en place toutes les mesures nécessaires pour éviter un choc tarifaire, et ce, non seulement à court terme, mais également à moyen et long terme. Face aux nombreuses solutions qui peuvent être facilement mises en place, ne rien faire serait un choix politique malheureux.

Le Québec a toujours su tirer profit de ses ressources énergétiques pour servir l'intérêt général de sa population. Il est essentiel de poursuivre dans cette voie en relevant les défis du 21^e siècle. En agissant dès maintenant, il est possible d'éviter aux ménages un choc tarifaire tout en bâtissant un secteur énergétique plus durable et équitable.

RÉFÉRENCES

Rapports, livres et articles scientifiques

Agence Internationale de l'Énergie (IEA), [Net Zero by 2050. A Roadmap for the Global Energy Sector](#), Paris, 2021.

Association Négawatt, [Sobriété. Négawatt présente ses propositions chiffrées](#), version mise à jour du 29 septembre 2022.

Boardman, Brenda, *Fuel poverty: From Cold Homes to Affordable Warmth*, Belhaven Press, 1991.

Boroumand, Raphaël Homayoun, Stéphane Goutte et Thomas Porcher, *20 idées reçues sur l'énergie*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, 2018.

Cadoret, Isabelle, et Véronique Thelen, « Évaluation de l'effet revenu sur la précarité énergétique des ménages en France », *Revue française d'économie*, Vol. 37, No. 4, 2022, pp. 45-97.

Conseil National des Politiques de Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion Sociale, [Faire de la transition un levier de l'inclusion sociale. L'impact social de l'écologie](#), juin 2024.

Day, Rosie, Gordon Walker et Neil Simcock, « Conceptualising Energy Use and Energy Poverty Using a Capabilities Framework », *Energy Policy*, Vol. 93, 2016, pp. 255-264.

Debrégas, Anne, [Secteur électrique : les déboires de la concurrence](#), *The Other Economy*, 22 juin 2022.

De Groote, Olivier, Axel Gautier et Frank Verboven, « The political economy of financing climate policy—Evidence from the solar PV subsidy programs », *Resource and Energy Economics*, Vol. 77, 2024, 101436.

Denise, Hélène et Manuel Domergue, « Logement et énergie : lutter contre la précarité énergétique et participer à la transition écologique », *Informations sociales*, Vol. 206, No. 2, 2022, pp. 48-55.

Durdilly, Robert et Bertrand Lapostolet, « La précarité énergétique, une nouvelle dimension à prendre en compte », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, Vol. 90, No. 2, 2018, pp. 35-37.

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, *Hausse estimée des tarifs d'électricité des PME du Québec d'ici 2035*, mai 2024.

Fondation David Suzuki, [Pour une justice environnementale québécoise : réalités, arguments, pistes d'action](#), septembre 2022.

Fondation du Grand Montréal, [Signes vitaux 2022 : La situation du logement dans le Grand Montréal](#), 2022.

Green, Kenneth P, Taylor Jackson, Ian Herzog et Milagros Palacios, [Energy Costs and Canadian Households: How Much Are We Spending?](#), Fraser Institute, 2016.

Middlemiss, Lucie, « Who is vulnerable to energy poverty in the Global North, and what is their experience? », *WIRES Energy and Environment*, Vol. 11, No. 6, 2022, e455.

Observatoire québécois des inégalités, [L'empreinte carbone des ménages québécois selon le revenu](#), 17 avril 2023.

Observatoire québécois des inégalités, [Rapport de la SCHL sur le marché locatif : la crise du logement risque d'exacerber les inégalités au Québec](#), 31 janvier 2024.

Prémont, Marie-Claude et Marc-Urbain Proulx, « L'hydroélectricité du Québec et les grandes régions productrices », *Revue Organisations & Territoires*, Vol. 29, No. 1, 2020, pp. 83–97.

Prémont, Marie-Claude, « L'hydro-électricité du Québec sous tension », dans Stéphane Paquin et X. Hubert Rioux (dir.), *La Révolution tranquille 60 ans après. Rétrospective et avenir*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2022.

Riva, Mylène, Sophie Kingunza Makasi, Kimberley C. O'Sullivan, Runa R. Das, Philippe Dufresne, David Kaiser et Sébastien Breau, « Energy poverty: an overlooked determinant of health and climate resilience in Canada », *Canadian Journal of Public Health*, vol. 114, 2023, pp. 422–431.

Rénovons, [Coûts et bénéfices d'un plan de rénovation des passoires énergétiques en 10 ans](#), Scénario Rénovons, 5 juin 2020.

Stokes, Leah C., « Electoral Backlash against Climate Policy: A Natural Experiment on Retrospective Voting and Local Resistance to Public Policy », *American Journal of Political Science*, Vol. 60, No. 4, 2016, pp. 958–974.

Voeten, Erik, « The Energy Transition and Support for the Radical Right: Evidence from the Netherlands », *Comparative Political Studies*, 2024, Vol. 0, pp. 1–35.

Whitmore, Johanne et Pierre-Olivier Pineau, [État de l'énergie au Québec 2024](#), Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal, préparé pour le gouvernement du Québec, 2024.

Articles de journaux

Hélène Baril, [Les ménages québécois ont moins de mal à payer l'électricité](#), *La presse*, 12 janvier 2024.

Hélène Baril, [Hausse des tarifs d'électricité pour la biénergie](#), *La Presse*, 16 février 2024.

Olivier Bourque, [Quel effet auront les grands projets industriels sur les tarifs d'électricité?](#), *Radio-Canada*, 27 octobre 2023.

Olivier Bourque, [Plusieurs grands industriels manquent d'électricité](#), *Radio-Canada*, 23 mai 2024.

Tommy Chouinard, [Des hausses plafonnées à 3 % jusqu'en 2035, prévoit Sabia](#), *La Presse*, 30 novembre 2023.

Pierre Fitzgibbon, [De grands projets pour notre avenir](#), *La presse*, 19 février 2024.

Francis Halin et Sylvain Larocque, [Filière batterie: Hydro-Québec a eu peur de manquer d'électricité pour les projets de Fitzgibbon](#), *Le journal de Montréal*, 19 février 2024.

La Presse canadienne, [« Jamais » les hausses de tarifs n'excéderont 3 %, assure François Legault](#), *Radio-Canada*, 25 octobre 2023.

Émilie Laurin-Dansereau et Jean-Pierre Finet, [Chaque année, vous donnerez 13,39\\$ pour Northvolt... à perpétuité!](#), *Journal de Montréal*, 16 mars 2024.

Pierre-Olivier Pineau, [Tarifs d'électricité : il faut se parler d'interfinancement](#), *Les affaires*, mis à jour le 11 avril 2024.

Mathieu Perreault, [La précarité énergétique touche davantage les plus pauvres](#), *La Presse*, 26 avril 2024.

Stéphane Rolland, [Les tarifs industriels ne pourront demeurer aussi bas, dit Sophie Brochu](#), *La Presse*, 11 avril 2022.

Francis Vailles, [Sophie Brochu lance un ultimatum](#), La Presse, 14 octobre 2022.

Autres

Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec, [Commentaires de l'Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec](#), présentés au Ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie dans le cadre de la *Consultation sur l'encadrement et le développement des énergies propres au Québec*, 2023.

Jean-François Blain, « Hydro-Québec et nous, Quel avenir pour le service public de l'énergie », colloque de l'Institut de recherche en économie contemporaine, 28 mars 2024.

Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, Étude des crédits budgétaires 2024-2025, [Étude des crédits budgétaires du ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie, volet Énergie](#), 17 avril 2024.

Patrick Bonin, [Plan d'action 2035 d'Hydro-Québec : moratoire demandé sur l'octroi d'électricité pour le développement industriel](#), Greenpeace, 9 novembre 2024.

Fonds de recherche du Québec, [Prévenir et réduire la précarité énergétique : un enjeu de logement, de santé et d'équité pour la transition énergétique au Québec](#), projet de recherche, 2023.

Hydro-Québec, [Plan stratégique 2022-2026](#), 2022.

Hydro-Québec, [Plan d'action 2035. Vers un Québec décarboné et prospère](#), 2023.

Hydro-Québec, [Un avenir à bâtir. Rapport annuel 2023](#), 2024.

Hydro-Québec, [Tracer la voie vers une réussite collective. Stratégie de développement éolien](#), 2024.

Hydro-Québec, [Répartition de la consommation d'un ménage](#), consulté le 10 juillet 2024.

Hydro-Québec, [Consommation selon les caractéristiques de l'habitation](#), consulté le 15 juillet 2024.

Institut de la statistique du Québec, [Direction des statistiques du travail et de la rémunération](#), consulté le 15 juillet 2023.

Institut de la statistique du Québec, [Revenu médian et revenu moyen des ménages et des particuliers de 16 ans et plus, Québec](#), consulté le 8 août 2024.

Loi sur la régie de l'énergie, RLRQ, c. R-6.01, art. 52.2.

Statistique Canada, [Tableau 4. Pourcentage de ménages consacrant 30 % ou plus de leur revenu aux frais de logement selon le mode d'occupation, 2016 et 2021, 2022.](#)

Union des consommateurs, [Tarifs d'électricité : démystifier l'interfinancement pendant qu'il en est encore temps !](#), juillet 2023.

NOTES

ⁱ Whitmore, Johanne et Pierre-Olivier Pineau, [État de l'énergie au Québec 2024](#), Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal, préparé pour le gouvernement du Québec, 2024.

ⁱⁱ À l'échelle mondiale, l'Agence internationale de l'énergie estime qu'il faudra investir 4 000 milliards de dollars par an pour réaliser la transition énergétique. Voir Agence internationale de l'énergie (IEA), *Net Zero by 2050. A Roadmap for the Global Energy Sector*, 2021. Bien que le montant exact des investissements nécessaires pour le Québec ne soit pas précisé, il devrait bientôt être de plusieurs milliards de dollars par année.

ⁱⁱⁱ La Presse canadienne, « [Jamais](#) » [les hausses de tarifs n'excéderont 3 %, assure François Legault](#), Radio-Canada, 25 octobre 2023; Tommy Chouinard, [Des hausses plafonnées à 3 % jusqu'en 2035](#), prévoit Sabia, La Presse, 30 novembre 2023.

^{iv} Hydro-Québec, [Plan d'action 2035. Vers un Québec décarboné et prospère](#), 2023.

^v Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, [Hausse estimée des tarifs d'électricité des PME du Québec d'ici 2035](#), mai 2024.

^{vi} Pierre-Olivier Pineau, [Tarifs d'électricité : il faut se parler d'interfinancement](#), Les affaires, mis à jour le 11 avril 2024.

^{vii} Hydro-Québec, [Tracer la voie vers une réussite collective. Stratégie de développement éolien](#), 2024.

^{viii} Boroumand, Raphaël Homyoun, Stéphane Goutte et Thomas Porcher, *20 idées reçues sur l'énergie*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, 2018; Anne Debrégas, [Secteur électrique : les déboires de la concurrence](#), *The Other Economy*, 22 juin 2022.

^{ix} Hydro-Québec, [Plan stratégique 2022-2026](#), 2022.

^x Francis Vailles, [Sophie Brochu lance un ultimatum](#), La Presse, 14 octobre 2022.

^{xi} Écohabitation, [Comprendre les négawatts: économiser l'équivalent de la consommation électrique de tous les résidents du grand Montréal](#), 16 mars 2020.

^{xii} L'électricité postpatrimoniale désigne l'ensemble des approvisionnements d'Hydro-Québec qui ne proviennent pas du bloc patrimonial.

^{xiii} *Loi sur la régie de l'énergie*, RLRQ, c. R-6.01, art. 52.2.

^{xiv} Calculs faits à partir des données issues d'Hydro-Québec, [État d'avancement 2023 du Plan d'approvisionnement 2023-2032](#), version révisée du 12 février 2024.

^{xv} Olivier Bourque, [Quel effet auront les grands projets industriels sur les tarifs d'électricité?](#), [Radio-Canada](#), 27 octobre 2023 ; Jean-François Blain, « Hydro-Québec et nous, Quel avenir pour le service public de l'énergie », colloque de l'Institut de recherche en économie contemporaine, 28 mars 2024.

^{xvi} Francis Halin et Sylvain Larocque, [Filière batterie: Hydro-Québec a eu peur de manquer d'électricité pour les projets de Fitzgibbon](#), [Le Journal de Montréal](#), 19 février 2024 ; Olivier Bourque, [Plusieurs grands industriels manquent d'électricité](#), [Radio-Canada](#), 23 mai 2024.

^{xvii} Patrick Bonin, [Plan d'action 2035 d'Hydro-Québec : moratoire demandé sur l'octroi d'électricité pour le développement industriel](#), [Greenpeace](#), 9 novembre 2024 ; Émilie Laurin-Dansereau et Jean-Pierre Finet, [Chaque année, vous donnerez 13,39\\$ pour Northvolt... à perpétuité!](#), [Journal de Montréal](#), 16 mars 2024.

^{xviii} Pierre Fitzgibbon, [De grands projets pour notre avenir](#), [La Presse](#), 19 février 2024.

-
- ^{xix} Olivier Bourque, [Quel effet auront les grands projets industriels sur les tarifs d'électricité?](#), Radio-Canada, 27 octobre 2023.
- ^{xx} Stéphane Rolland, [Les tarifs industriels ne pourront demeurer aussi bas, dit Sophie Brochu](#), La Presse, 11 avril 2022.
- ^{xxi} Union des consommateurs, [Tarifs d'électricité : démystifier l'interfinancement pendant qu'il en est encore temps !](#), juillet 2023.
- ^{xxii} Hydro-Québec, [Plan d'action 2035. Vers un Québec décarboné et prospère](#), 2023.
- ^{xxiii} Hélène Baril, [Hausse des tarifs d'électricité pour la biénergie](#), La Presse, 16 février 2024.
- ^{xxiv} Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, Étude des crédits budgétaires 2024-2025, [Étude des crédits budgétaires du ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie, volet Énergie](#), 17 avril 2024.
- ^{xxv} Hydro-Québec, [Consommation selon les caractéristiques de l'habitation](#), consulté le 15 juillet 2024.
- ^{xxvi} Il est important de noter que, bien que ce ménage ait une consommation relativement faible, de nombreux ménages à revenu faible ou modeste vivent dans des « passoires énergétiques ». Ces logements mal isolés nécessitent une consommation d'électricité élevée pour maintenir une température confortable, ce qui peut entraîner une facture d'électricité disproportionnée par rapport à leur revenu. Ceux-ci auraient donc une consommation d'électricité bien supérieure à celle étudiée par le présent scénario.
- ^{xxvii} En prenant pour référence le revenu médian québécois de tous les ménages en 2021, qui était de 76 300 \$. Source : Institut de la statistique du Québec, [Revenu médian et revenu moyen des ménages et des particuliers de 16 ans et plus, Québec](#), consulté le 8 août 2024. L'utilisation du salaire médian est privilégiée car il offre une image plus précise du revenu typique, en indiquant le point où 50% des gens gagnent plus et 50% gagnent moins. Contrairement au salaire moyen, qui peut être faussé à la hausse par les revenus des personnes les plus riches, le salaire médian reflète mieux la réalité de la majorité.
- ^{xxviii} Institut de la statistique du Québec, [Direction des statistiques du travail et de la rémunération](#), consulté le 15 juillet 2023.
- ^{xxix} Le revenu après impôt de départ est celui moyen de la population québécoise en 2021. Source : Vitrine statistique sur l'égalité entre les femmes et les hommes, [Revenu moyen](#), consulté le 15 juillet 2024.
- ^{xxx} Mathieu Perreault, [La précarité énergétique touche davantage les plus pauvres](#), La Presse, 26 avril 2024.
- ^{xxxi} Riva, Mylène et al., « Energy poverty: an overlooked determinant of health and climate resilience in Canada », *Canadian Journal of Public Health*, 2023, vol. 114, pp. 422–431.
- ^{xxxii} Fonds de recherche du Québec, [Prévenir et réduire la précarité énergétique : un enjeu de logement, de santé et d'équité pour la transition énergétique au Québec](#), projet de recherche, 2023.
- ^{xxxiii} Boardman, Branda, *Fuel poverty: From cold homes to affordable warmth*, Belhaven Press, 1991.
- ^{xxxiv} Hélène Baril, [Les ménages québécois ont moins de mal à payer l'électricité](#), La Presse, 12 janvier 2024.
- ^{xxxv} Hydro-Québec, [Répartition de la consommation d'un ménage](#), consulté le 10 juillet 2024.
- ^{xxxvi} Day, Rosie, Gordon Walker et Neil Simcock, « Conceptualising energy use and energy poverty using a capabilities framework », *Energy Policy*, Vol. 93, 2016, pp. 255-264.
- ^{xxxvii} Anne Debrégas, « Secteur électrique : les déboires de la concurrence », *The Other Economy*, 22 juin 2022, <https://theothereconomy.com/fr/fiches/secteur-electrique-limpossible-concurrence/>.

^{xxxviii} Middlemiss, Lucie, « Who is vulnerable to energy poverty in the Global North, and what is their experience? », *WIRES Energy and Environment*, 2022, Vol. 11, N° 6.

^{xxxix} Green, Kenneth P. et al., *Energy costs and Canadian Households: How Much are we Spending?*, Fraser Institute, 2016, Durdilly, Robert et Bertrand Lapostolet, « La précarité énergétique, une nouvelle dimension à prendre en compte », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, vol. 90, no. 2, 2018, pp. 35-37 ; Denise, Hélène et Manuel Domergue. « Logement et énergie : lutter contre la précarité énergétique et participer à la transition écologique », *Informations sociales*, vol. 206, no. 2, 2022, pp. 48-55 ; Cadoret, Isabelle, et Véronique Thelen, « Évaluation de l'effet revenu sur la précarité énergétique des ménages en France », *Revue française d'économie*, vol. 37, no. 4, 2022, pp. 45-97.

^{xl} Le montant exact des dépenses en santé résultant de la précarité énergétique n'a pas été calculé pour le Québec. Toutefois, à titre comparatif, une étude menée en France a révélé que la rénovation énergétique de près de 7,4 millions de logements pourrait entraîner une économie annuelle de plus de 750 millions d'euros (1,1 milliards de dollars canadiens) sur les dépenses de santé. Voir Rénovons, [Coûts et bénéfices d'un plan de rénovation des passoires énergétiques en 10 ans](#), Scénario Rénovons 2020.

^{xli} Fondation du Grand Montréal, [Logement du Grand Montréal](#), Signes vitaux du Grand Montréal, 2022.

^{xlii} Statistique Canada, [Tableau 4. Pourcentage de ménages consacrant 30 % ou plus de leur revenu aux frais de logement selon le mode d'occupation](#), 2016 et 2021, 2022.

^{xliiii} Observatoire Québécois des inégalités, [Rapport de la SCHL sur le marché locatif : la crise du logement risque d'exacerber les inégalités au Québec](#), 31 janvier 2024.

^{xliv} Observatoire québécois des inégalités, [L'empreinte carbone des ménages québécois selon le revenu](#), 2023.

^{xlv} Conseil National des Politiques de Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion Sociale, [Faire de la transition un levier de l'inclusion sociale. L'impact social de l'écologie](#), juin 2024.

^{xlvi} Sur la question, voir également Fondation David Suzuki, [Pour une justice environnementale québécoise : réalités, arguments, pistes d'action](#), septembre 2022.

^{xlvii} Stokes, Leah C., « Electoral Backlash against Climate Policy: A Natural Experiment on Retrospective Voting and Local Resistance to Public Policy », *American Journal of Political Science*, Vol. 60, No. 4, 2016, pp. 958–974; Voeten, Erik, «The Energy Transition and Support for the Radical Right: Evidence from the Netherlands », *Comparative Political Studies*, 2024, Vol. 0, pp.1–35; De Groote, Olivier, Axel Gautier et Frank Verboven, «The political economy of financing climate policy—Evidence from the solar PV subsidy programs », *Resource and Energy Economics*, 2024, Vol. 77.

^{xlviii} Ces mesures sont inspirées de celles proposées dans Association NégaWatt, [Sobriété. NégaWatt présente ses propositions chiffrées](#), version mise à jour du 29 septembre 2022.

^{xlix} APCHQ, « Commentaires de l'Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec », présentés au Ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie dans le cadre de la *Consultation sur l'encadrement et le développement des énergies propres au Québec*, 2023.

^l Écohabitation, [Comprendre les négawatts: économiser l'équivalent de la consommation électrique de tous les résidents du grand Montréal](#), 16 mars 2020.

^{li} Marie-Claude Prémont, « L'hydro-électricité du Québec sous tension », dans Stéphane Paquin et X. Hubert Rioux (dir.), *La Révolution tranquille 60 ans après. Rétrospective et avenir*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2022. Voir également Marie-Claude Prémont, Marc-Urbain Proulx, « L'hydroélectricité du Québec et les grandes régions productrices », *Revue Organisations & Territoires*, Vol. 29, N° 1, 2020, pp. 83–97.