

MÉMOIRE

Soumis à la **Commission des finances publiques**
dans le cadre des audiences publiques sur le projet de loi n° 28,
Loi concernant principalement la mise en œuvre
de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014
et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016



2 février 2015

Mémoire déposé par :



6226, rue Saint-Hubert
Montréal (Québec) H2S 2M2

Téléphone : 514 521-6820
Sans frais : 1 888 521-6820
Télécopieur : 514 521-0736

info@uniondesconsommateurs.ca
www.uniondesconsommateurs.ca

Membres d'Union des consommateurs

ACEF Appalaches-Beauce-Étchemins
ACEF de l'Est de Montréal
ACEF de l'Île Jésus
ACEF du Grand-Portage
ACEF du Nord de Montréal
ACEF Estrie
ACEF Lanaudière
ACEF Montérégie-est
ACEF Rive-Sud de Québec
ACQC
Membres individuels



Union des consommateurs est membre de l'Organisation internationale des consommateurs (OI), une fédération regroupant 240 membres en provenance de 120 pays.

L'usage du masculin, dans ce mémoire, a valeur d'épicène.

Table des matières

UNION DES CONSOMMATEURS, LA FORCE D'UN RÉSEAU	4
PARTIE 1 MODIFICATIONS TOUCHANT LA LOI SUR LA REGIE DE L'ENERGIE	5
a) Électricité patrimoniale – Article 17 (art. 71.1)	5
b) Énergie différée et électricité patrimoniale – Article 17 (art. 71.2)	7
c) Détournement des trop-perçus d'Hydro-Québec – Article 21	8
Complément d'information	10
PARTIE 2 MESURES RELATIVES A LA SANTE	14
a) Loi sur l'assurance maladie.....	14
b) Concernant les modifications à la Loi sur l'assurance médicament.....	14
Notre solution	17

Union des consommateurs, la force d'un réseau

Union des consommateurs (UC) est un organisme à but non lucratif qui regroupe dix Associations coopératives d'économie familiale (ACEF), l'Association des consommateurs pour la qualité dans la construction (ACQC) ainsi que des membres individuels. La mission d'UC est de représenter et défendre les consommateurs, en prenant en compte de façon particulière les intérêts des ménages à revenu modeste. Les interventions d'UC 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'UC 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 recours collectifs. 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, la radiodiffusion, la télédistribution et l'inforoute, la santé, l'agroalimentaire et les biotechnologies, les produits et services financiers ainsi que les politiques sociales et fiscales.

Finalement, dans le contexte de la mondialisation des marchés, UC travaille en collaboration avec plusieurs groupes de consommateurs du Canada anglais et de l'étranger. Elle est membre de l'*Organisation internationale des consommateurs* (OI), organisme reconnu notamment par les Nations Unies.

Depuis plus de 40 ans, les ACEF travaillent sans relâche au Québec auprès des personnes à faible revenu. Tout en revendiquant des améliorations aux politiques sociales et fiscales, les ACEF ont, depuis le début de leur existence, offert des services directs aux familles, dont des services de consultation budgétaire personnalisés.

Partie 1 Modifications touchant la *Loi sur la Régie de l'énergie*

a) Électricité patrimoniale – Article 17 (art. 71.1)

Plusieurs modifications à la *Loi sur la Régie de l'énergie* sont mises de l'avant dans le Projet de loi № 28. Malheureusement, celles-ci vont généralement à l'encontre des intérêts des consommateurs résidentiels. En particulier, celles contenues dans l'article 17 et qui visent à restreindre l'utilisation de l'électricité patrimoniale par la clientèle québécoise, ouvrent la porte à une tarification abusive de l'électricité, qui se traduira inmanquablement par des hausses de tarifs pour les usagers.

La quantité d'électricité produite par Hydro-Québec que l'on nomme le bloc d'électricité patrimoniale témoigne du succès de la nationalisation de l'électricité au Québec et en constitue l'héritage. Suite à l'élection quasi référendaire de 1962, la population québécoise a choisi de financer par l'entremise des tarifs d'électricité le développement des centrales et du réseau d'Hydro-Québec et d'en assumer les risques, étant entendu que le succès de l'entreprise permettrait aux Québécois, une fois les installations amorties, de bénéficier à bon prix de l'électricité ainsi produite. Symbole de la réussite de cet investissement collectif, le bloc d'électricité patrimoniale est aujourd'hui offert à un tarif raisonnable à la clientèle québécoise. Il constitue la pierre angulaire du « pacte social » entourant la nationalisation de l'électricité et doit être considéré comme un acquis social. C'est cette situation qu'entend changer le projet de loi.

Le Québec est dans une situation pratiquement unique au monde : avoir un climat aussi rigoureux et utiliser l'électricité comme mode de chauffage principal. C'est pourquoi la clientèle d'Hydro-Québec doit pouvoir s'approvisionner de façon prioritaire à partir du bloc d'électricité patrimoniale. L'électricité est un service essentiel, et il est du devoir des pouvoirs publics de conserver des tarifs d'électricité abordables pour tous, en offrant d'abord, pour répondre à leurs besoins, l'accès au bloc d'électricité le moins cher, dont la collectivité a assumé les frais d'infrastructure nécessaire à la production.

L'article 17 du projet de loi propose pourtant de faire tout le contraire, en décrétant que les besoins des marchés québécois « *sont satisfaits en priorité par la fourniture d'électricité autre que patrimoniale vendue au distributeur d'électricité* ».

Aussi invraisemblable que cela puisse paraître, la clientèle québécoise d'Hydro-Québec n'aura donc plus un accès prioritaire à l'énergie produite par les grandes centrales hydrauliques issues de la nationalisation, mais devra plutôt s'approvisionner en premier lieu aux sources de production les plus coûteuses (éolien, petites centrales, biomasse, ou autres blocs d'énergie dont l'achat aura pu être imposé par le gouvernement) avant d'avoir accès au bloc patrimonial. Cette mesure, en flagrante contradiction avec le pacte social conclu lors de la nationalisation, vise donc à faciliter le subventionnement de l'électricité issue du secteur privé, en s'assurant qu'elle soit payée par la clientèle québécoise via des hausses de tarifs.

A-t-on nationalisé l'électricité pour favoriser l'octroi de subventions au secteur privé? Est-il acceptable que la clientèle québécoise paye le gros prix pour financer de nouvelles sources de production, qui génèrent des surplus dont elle n'a pas besoin, pour permettre que son patrimoine soit vendu à bas prix à l'étranger?

En priorisant les intérêts des producteurs privés d'énergie, cette modification législative laisse en plan les consommateurs québécois. Il s'agit d'un véritable changement de paradigme; la Politique énergétique de 2006-2015 indiquait en effet clairement que le bloc patrimonial revêt un caractère prioritaire pour l'approvisionnement en électricité des Québécois. Le ministère des Ressources naturelles, sous le titre « L'énergie pour construire le Québec de demain », y écrivait :

• Afin que les consommateurs d'électricité continuent à profiter de leur avantage tarifaire actuel, le gouvernement entend conserver les dispositions législatives en vigueur concernant le « bloc patrimonial ». Les citoyens, entreprises et institutions du Québec continueront ainsi de bénéficier pleinement de l'avantage « hydroquébécois ».

Grâce au maintien des dispositions concernant le « bloc patrimonial », toutes les catégories de consommateurs continueront d'avoir accès à une source d'énergie bon marché¹.

De plus, la hiérarchisation des approvisionnements respectant les acquis de la nationalisation a été confirmée dans divers *Plans stratégiques* d'Hydro-Québec. Dans le plan 2002-2006, au moment d'une modification de la Loi sur l'énergie, on lisait textuellement que la détermination du bloc patrimonial visait à « *préserver les acquis de la nationalisation* »² et que ce n'est qu' « *au-delà de ce volume annuel, que l'approvisionnement en électricité des clients québécois se ferait au moyen d'appels d'offres conduisant à la conclusion de contrats avec des fournisseurs au prix du marché* »³.

Telle qu'elle est proposée, la modification législative établit une mécanique de taxation indirecte visant la clientèle d'Hydro-Québec. Non seulement le subventionnement de production privée d'électricité est-il maintenant institué, mais le gouvernement pourra aussi détourner l'électricité patrimoniale de la clientèle québécoise et lui substituer de l'électricité vendue à un tarif plus élevé sans que la Régie de l'énergie ne puisse s'y opposer, et ce, même si cette « nouvelle » électricité provient toujours d'Hydro-Québec. À titre d'exemple, l'imposition de l'achat à la clientèle québécoise des 8 TWh d'électricité provenant du complexe *La Romaine* provoquerait une hausse annuelle pour les usagers québécois de l'ordre de 480 M\$. La table est mise pour que l'utilisation des tarifs d'électricité à des fins fiscales se généralise.

¹ **Ministère des Ressources naturelles et de la Faune**, L'énergie pour construire le Québec de demain – La stratégie énergétique du Québec 2006-2015, Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, Québec, 2006, 138 pages, page 22. [En ligne] : <http://www.mern.gouv.qc.ca/publications/energie/strategie/strategie-energetique-2006-2015.pdf>

² **Hydro-Québec**, Plan stratégique 2002-2006, Montréal, 2001, 175 pages, page 20. [En ligne] : http://www.hydroquebec.com/publications/fr/plan_strategique/pdf/plan-strategique-2002-2006.pdf

³ Ibid, page 5.

Union des consommateurs recommande de donc modifier l'article 17 afin d'affirmer l'aspect prioritaire que doit avoir l'électricité patrimoniale dans l'approvisionnement des Québécois en électricité. Cet article, qui, sous cette forme, réaffirmerait le pacte social et les acquis de la nationalisation, se lirait donc comme suit :

« 71.1. La fourniture d'électricité est destinée exclusivement à la satisfaction des besoins des marchés québécois.

~~Ces besoins sont satisfaits en priorité par la fourniture d'électricité autre que patrimoniale vendue au distributeur d'électricité, puis lorsque cette fourniture est écoulée, par l'électricité patrimoniale.~~ »

b) Énergie différée et électricité patrimoniale – Article 17 (art. 71.2)

La coûteuse substitution de l'électricité patrimoniale par de l'électricité « non patrimoniale » est de nouveau mise de l'avant par l'ajout de l'article 71.2, qui interdit de différer la fourniture d'électricité.

La possibilité de différer certaines livraisons d'énergie « non patrimoniale » en période de surplus d'approvisionnements permet à la clientèle québécoise d'utiliser davantage d'électricité patrimoniale et ainsi, d'amoindrir les hausses tarifaires. Suite à la modification proposée, la clientèle se voit encore une fois forcée de s'approvisionner d'abord à une source plus onéreuse et de renoncer à utiliser l'électricité plus abordable du bloc patrimonial.

À l'heure actuelle, les quantités d'électricité dont l'achat peut être différé sont produites par Hydro-Québec. L'article du projet de loi vise donc à s'assurer qu'Hydro-Québec vendra à la clientèle québécoise des quantités d'énergie « non patrimoniale », plus chères, avant de lui vendre de l'électricité issue du bloc patrimonial. Il s'agit en réalité d'une hausse de tarifs déguisée. Pour les années 2015-2016, nous en évaluons l'impact à **130 M\$**⁴.

En conséquence, Union des consommateurs recommande de retirer du projet de loi la proposition d'ajout de l'article 71.2 à la Loi sur la Régie de l'énergie.

Attendu que l'électricité est un service public et, qui plus est un service essentiel, attendu, en outre, que le respect du contrat social concernant la livraison d'électricité devrait faire en sorte qu'Hydro-Québec se voit forcée de tenir compte en priorité des intérêts de la clientèle québécoise, son actionnaire unique, le gouvernement du Québec, devrait imposer à Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'utiliser tous les moyens dont elle dispose, notamment celui de différer des livraisons d'énergie lors des périodes de surplus, afin de maximiser l'utilisation prioritaire de l'électricité patrimoniale. Le gouvernement devrait de plus, par décret, enjoindre la Régie à veiller attentivement au respect rigoureux de cette façon de faire.

⁴ Nous avons utilisé l'analyse de l'ingénieur Co Pham, tiré du Mémoire de l'ACEF de Québec pour les années 2014-2015 que nous avons transposé pour les années 2015 et 2016. Voir : **Co Pham ing.**, Mémoire de l'ACEF de Québec, ACEF de Québec, Québec, 11 novembre 2014, 53 pages, pages 12 à 21. [En ligne] : http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/282/DocPrj/R-3905-2014-C-ACEFQ-0010-Preuve-Memoire-2014_11_06.pdf

c) Détournement des trop-perçus d'Hydro-Québec – Article 21

Des rendements déraisonnables pour l'actionnaire

Il revient à la Régie de l'énergie de fixer, lors de l'établissement des tarifs, le profit raisonnable que peut faire Hydro Québec. Depuis plusieurs années, Hydro-Québec a toutefois la fâcheuse habitude de surestimer ses coûts et de sous-estimer ses revenus lorsqu'elle se présente devant la Régie de l'énergie aux fins de l'établissement des tarifs. Conséquence? En fin d'année, Hydro réalise systématiquement un « trop-perçu », c'est-à-dire qu'elle génère plus de revenus que ce qui lui est nécessaire afin de récupérer ses coûts et de s'assurer le profit⁵ « juste et raisonnable » autorisé par la Régie de l'énergie.

Voici quelques chiffres à cet effet pour la période 2009 à 2013 concernant les deux divisions d'Hydro-Québec soumises à l'autorité de la Régie, Distribution (« HQD ») et TransÉnergie (« HQT ») :

Tableau 1
Trop-perçus réalisés par HQD et HQT entre 2009 et 2013⁶. (Donnée en M\$)

Année	2009	2010	2011	2012	2013	Total
HQ Distribution	107,7	172,8	103,3	114,9	207,8	706,5
HQ TransÉnergie	85,2	84,4	72,9	159,5	65,1	467,1
Total	192,9	257,2	176,2	274,4	272,9	1173,6

Ainsi, entre 2009 et 2013, près de 1,2 milliard a été empoché par Hydro-Québec au-delà du profit qui avait été jugé « juste et raisonnable » et autorisé par la Régie de l'énergie. Pour mettre un terme à cette situation abusive, la Régie a instauré un mécanisme de « Traitement des écarts de rendement » ou plus prosaïquement, un mécanisme visant à redonner aux clients d'Hydro une partie des montants qu'ils ont payé en trop et qui ont généré un profit supérieur à celui qui avait été jugé raisonnable. La mise en œuvre de ce mécanisme a débuté avec l'année tarifaire 2014. Ainsi, le trop-perçu qui sera constaté lors de la fermeture de livres comptables vers le mois de mai 2015, doit normalement servir à amoindrir la hausse tarifaire de l'année 2016.

⁵ Évalué en termes d'un taux de rendement sur l'actif de l'entreprise réglementée.

⁶ Données réelles. Pour les années 2009-2012, voir **Hydro-Québec**, pièce B-0020, Dossier R-3843-2013, « Demande R-3842-2013 – Réponses du Transporteur et du Distributeur à la demande de complément de preuve de la Régie de l'énergie (« Régie ») », Hydro-Québec, Montréal, 44 pages, page 39. [En ligne] : http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/190/DocPrj/R-3842-2013-B-0020-Demande-Piece-2013_08_27.pdf . Pour l'année 2013 de HQD ; voir aussi **Hydro-Québec**, HQD-2, Doc 3 « Rapport annuel 2013 – Comparaison des résultats réglementaires et des revenus requis reconnus pour l'année 2013 », Hydro-Québec, Montréal, 18 pages, page 7. [En ligne] : <http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/RappHQD2013/HQD-02-03-Comparaisonresultatsreelsvsreconnus.pdf> . Pour l'année 2013 de HQT, voir **Hydro-Québec**, HQT-2, Doc 1, « Rapport annuel au 31 décembre 2013 – Comparaison des résultats des activités réglementées avec les revenus requis autorisés », Hydro-Québec, Montréal, 7 pages, page 6. [En ligne] : http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/RappHQT2013/HQT-02-01_1ResultatsvsRevenusrequis2013_2014-07-04.pdf

Les consommateurs d'électricité du Québec seront cependant privés de l'application de cette mesure visant à rétablir l'équité tarifaire, si l'assemblée adopte la modification législative proposée, qui interdit expressément la prise en considération des excédents pour fixer ou modifier les tarifs.

En plus de bafouer l'autorité de l'organisme réglementaire et un processus démocratique de détermination équitable des tarifs, le fait d'empêcher, par cette disposition, l'application de la décision de la Régie entraînera pour la clientèle un coût additionnel qui peut être estimé à **155 M\$**⁷ annuellement. Ceci représente une hausse de tarifs déguisée que nous évaluons à 1,4 %.

Union des consommateurs recommande de retirer l'article 21 du projet de loi.

⁷ En prenant pour hypothèses que les « trop-perçus » de 2014 seront d'une envergure similaire à la moyenne de ceux des années 2009 à 2013.

Complément d'information

Considérations sur la Régie de l'énergie, le bloc d'électricité patrimoniale et le coût des surplus d'approvisionnement

Lors de sa mise en place en 1996⁸, la Régie de l'énergie s'est vu attribuer un large ensemble de compétences relatives à la tarification et à l'établissement de l'équilibre entre l'offre et la demande d'électricité. L'ensemble des activités d'Hydro-Québec : production, transport et distribution, est alors réglementé. La Régie a notamment pour mandat de déterminer les tarifs d'électricité en fonction des coûts nécessaires à la prestation du service et d'un rendement juste et raisonnable sur l'actif d'Hydro-Québec. Quant au *Plan de ressources* d'Hydro-Québec, il doit être approuvé par la Régie, et viser prioritairement à élaborer des stratégies agissant tant sur l'offre que la demande afin d'y trouver un juste équilibre.

La nouvelle réglementation assure à la clientèle d'Hydro-Québec des approvisionnements suffisants pour répondre à leurs besoins, ainsi que des tarifs raisonnables, du fait du contrôle de la Régie sur le rendement de l'ensemble des activités d'Hydro-Québec.

L'adhésion à ce cadre réglementaire fait l'unanimité parmi les acteurs du milieu énergétique, car la création de la Régie fait suite aux recommandations de la Table de consultation du débat public sur l'énergie, et devient une des pierres angulaires de la Politique énergétique québécoise de 1996.

Le corpus réglementaire reconduit donc le « pacte social » établi avec la population québécoise, et qui garantit notamment : l'uniformité territoriale des tarifs, la stabilité tarifaire assurée par la filière hydroélectrique et son bilan énergétique québécois, et des bas tarifs d'électricité, notamment pour le secteur résidentiel⁹.

Lorsque le gouvernement modifie la Loi sur la Régie de l'énergie en 2000, les pouvoirs dévolus à l'autorité réglementaire sont grandement diminués. La Régie perd sa juridiction sur les exportations ainsi que sur la composante production d'Hydro-Québec. La détermination du prix de l'énergie produite par Hydro-Québec revient ainsi sous la houlette gouvernementale, et le bloc d'électricité patrimoniale est créé afin d'assurer que le distributeur aura accès à l'électricité produite par les infrastructures dont les coûts sont largement amortis, afin de pouvoir fournir à la clientèle québécoise de l'énergie à bas prix, « *Afin de préserver les acquis de la nationalisation.* »¹⁰. Cette quantité d'énergie de 165 térawattheures, soit une quantité alors suffisante pour répondre à l'ensemble des besoins de la clientèle, renouvelable d'année en année, est fournie par Hydro-Québec, et le prix en a été arbitrairement fixé par le gouvernement à 2,79¢ / kWh.

⁸ Voir : **Assemblée nationale**, Loi sur la Régie de l'énergie, site des Publications du Québec, Gazette officielle du Québec, Québec, 29 janvier 1997, 129^e année, No 4, 36 pages. [En ligne] :

<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=1996C61F.PDF>

⁹ Le tarif de fourniture d'électricité au Québec et les options possibles pour introduire la concurrence dans la production d'électricité, **Merrill Lynch & Co.**, 2000.

¹⁰ **Hydro-Québec**, Plan stratégique 2002-2006, Hydro-Québec, Montréal, 2001, 175 pages, page 20. [En ligne] : http://www.hydroquebec.com/publications/fr/plan_strategique/pdf/plan-strategique-2002-2006.pdf

Si les besoins de la province dépassent la quantité d'électricité patrimoniale, il est prévu qu'Hydro-Québec procédera par appel d'offres pour répondre à ces nouveaux besoins. La Régie s'assure de la nécessité de l'appel d'offres, et donc, de l'existence des besoins, et valide la procédure retenue.

Le prix de l'électricité patrimoniale de 2,79¢ / kWh a été choisi afin de générer davantage de bénéfices pour Hydro-Québec et son actionnaire gouvernemental que ne l'eût fait la tarification en fonction du coût de service qui aurait eu cours selon les prérogatives originales¹¹ de la Régie de l'énergie. La différence entre le prix fixé par le gouvernement et le coût de revient réel de l'époque¹², est de 4,3M\$ / TWh, et générera 710 millions de profit¹³ pour les 165 TWh du bloc patrimonial.

Depuis le 1^{er} janvier 2014, le prix de l'électricité patrimoniale est désormais indexé au taux d'inflation, ce qui assure une marge bénéficiaire doublement croissante à Hydro-Québec, car il est généralement admis que le coût de service des centrales patrimoniales décroît au fil du temps¹⁴.

Cependant, depuis quelques années, ce sont principalement les approvisionnements décrétés par le gouvernement qui sont venus alourdir la facture d'énergie des consommateurs. En effet, depuis 2009, les gouvernements successifs ont imposé à Hydro-Québec l'achat à fort prix de quantités importantes d'électricité des filières éolienne, de la biomasse et des petites centrales hydrauliques à Hydro-Québec. Le distributeur s'est alors tourné vers ses clients pour éponger la note.

L'achat de cette électricité, qui excède les besoins de la clientèle du Québec, a eu pour conséquence de laisser des volumes appréciables d'électricité patrimoniale inutilisée. L'information présentée par Hydro-Québec¹⁵ montre que l'électricité patrimoniale inutilisée sera de 56 TWh pour la période 2014-2023. À ces surplus il est possible d'ajouter les quantités d'énergie que peut normalement produire la centrale de TransCanada Energy, fermée pour cause de surplus énergétiques, et la sous utilisation de certains contrats d'électricité « non patrimoniale »¹⁶. En prenant en compte ces considérations, les surplus d'approvisionnement tournent autour de 115 TWh pour la période considérée.

Il est possible d'évaluer les pertes financières encourues par la clientèle québécoise suite à l'accumulation de ces surplus. Elles sont composées de plusieurs éléments : l'électricité patrimoniale inutilisée (et sa substitution par de l'énergie plus coûteuse), les pénalités financières liées à la fermeture de la centrale de TransCanada Énergie à Bécancour, les coûts liés au contrat non patrimonial entre les divisions Production et Distribution d'Hydro-Québec, les coûts liés au « service d'intégration éolienne », les coûts des lignes de transport nécessaires pour acheminer cette nouvelle énergie vers la clientèle.

¹¹ Loi sur la Régie de l'énergie, 1996.

¹² Le coût de revient au kilowattheure de l'électricité patrimoniale avait été évalué à environ 2,36¢/kWh.

¹³ Soit 0,43¢/kWh multiplié par 165 000 000 kWh. La marge bénéficiaire est donc de 18%.

¹⁴ Puisque celles-ci deviennent presque entièrement amorties. Actuellement, le coût estimé de l'électricité patrimoniale est inférieur à 2¢ / kWh, générant une marge bénéficiaire de plus de 30%.

¹⁵ Voir : **Hydro-Québec**, État d'avancement 2014 du plan d'approvisionnement 2014-2023, Hydro-Québec Distribution, Montréal, 3 novembre 2014, 49 pages, page 16. [En ligne] : http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/Suivis/SuiviR-3864-2013_PlanAppro2014-2023/HQD_EtatAvancement_03nov2014.pdf

¹⁶ *Ibid*, Note 15, page 16. Voir le « Tableau 4-1, Bilan en énergie (en TWh) », à ligne « HQP - Base et cyclable ».

1. **Électricité patrimoniale inutilisée** : En prenant comme hypothèse un coût de 9,4 ¢ / kWh pour l'électricité dont l'achat a été imposé par le gouvernement¹⁷, chaque térawattheure d'électricité patrimoniale substitué coûte environ 65 M\$ à la clientèle¹⁸. Les 56 TWh d'électricité patrimoniale inutilisée représentent ainsi pour la clientèle québécoise une charge financière de **3,6 milliards** pour la période 2014-2023.
2. **Centrale de TransCanada Energy (« TCE »)** : En vertu du contrat signé avec la multinationale TransCanada, Hydro-Québec doit payer des pénalités financières de l'ordre de 150 M\$ par année pour que la centrale de TCE située à Bécancour *ne produise pas* d'une électricité dont nous n'avons pas besoin¹⁹. Il s'agit donc d'une charge financière de **1,5 milliard** pour la période 2014-2023.
3. **Contrat d'électricité « non patrimoniale » entre HQP et HQD** : Hydro-Québec Distribution²⁰ doit payer certains coûts fixes (techniquement liés à une prime de puissance) à Hydro-Québec Production²¹ pour un contrat d'approvisionnement²² qu'elle n'entend que peu utiliser en raison des surplus énergétiques. Nous estimons le coût de la puissance inutilisée²³ à environ 30 M\$ par année pour les 10 prochaines années soit environ **300 M\$** pour la période considérée.

Par ailleurs, un autre volet de ce même contrat permettrait l'achat d'une certaine quantité d'énergie à un prix inférieur à celui de l'électricité issue des filières éoliennes, de la petite hydraulique et de la biomasse. En raison des surplus existants, Hydro-Québec vend plutôt à sa clientèle de l'énergie éolienne ou provenant de mini-centrales, beaucoup plus chère. Le surcoût imputable à cet achat forcé, et la renonciation à de l'électricité moins coûteuse, est d'environ 80 M\$ par année ou **800 M\$** pour la période à l'étude.

4. **Entente d'intégration éolienne** : Puisque l'énergie produite par les éoliennes est par nature intermittente, il est nécessaire d'obtenir un service énergétique qui rend plus contant les flux énergétiques produits. En pratique, ce service est offert par Hydro-Québec Production qui est capable de moduler les livraisons d'électricité moyennant une rétribution financière. Puisque cette énergie est en grande partie excédentaire, on peut aisément affirmer que la majorité des coûts liés à l'*Entente d'intégration éolienne* constituent une dépense superflue pour les consommateurs québécois. En se basant sur les coûts historiques de l'année 2013 ainsi que les

¹⁷ Calculs de UC à partir de : **Hydro-Québec**, Approvisionnements en électricité, HQD-6, Doc 1, Original : 2014-08-01 HQD-6, document 1 « Approvisionnements en électricité », Hydro-Québec Distribution, Montréal, 1^{er} août 2014, 17 pages, page 17. [En ligne] : http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/282/DocPrj/R-3905-2014-B-0020-Demande-Piece-2014_08_01.pdf

¹⁸ La différence de coût entre l'électricité patrimoniale (environ 2,9 ¢/kWh) et celle des achats imposés par le gouvernement (9,4 ¢/kWh) est de 6,5 ¢/kWh, soit 65 M\$ par TWh.

¹⁹ Voir par exemple : **COUTURE, Pierre**. « Les surplus d'Hydro-Québec vont coûter une fortune », in Le Soleil, Québec, 15 janvier 2013. [En ligne] : <http://www.lapresse.ca/le-soleil/affaires/actualite-economique/201301/14/01-4611279-les-surplus-dhydro-quebec-vont-couter-une-fortune.php>

²⁰ « HQD » est la division d'Hydro-Québec responsable des approvisionnements de la clientèle québécoise.

²¹ « HQP » est la division d'Hydro-Québec responsable de la production d'électricité.

²² *Op. Cit.* Note 15, **Hydro-Québec**, État d'avancement 2014 du plan d'approvisionnement 2014-2023.

²³ Estimation basée sur un coût de la puissance de 128,5 \$/MW, et 250 MW de puissance qui demeurent inutilisés 90 % du temps.

prévisions faites par Hydro-Québec pour les années 2014 et 2015²⁴, ces coûts peuvent être estimés à 50 M\$ annuellement ou **500 M\$** pour la période 2014-2023.

- 5. Lignes de transport :** L'ajout de lignes de transport est nécessaire pour raccorder les nouvelles sources de production au réseau d'Hydro-Québec. Plusieurs raccordements doivent cependant se faire sur plusieurs centaines de kilomètres et coûtent une véritable fortune. À titre d'exemple, le projet de lignes de transport *Projet du Transporteur d'intégration des parcs éoliens de l'appel d'offres A/O 2005-03 au réseau de transport d'Hydro-Québec* doit coûter près de 1,5 milliard. En utilisant une période d'amortissement de 40 ans, ce seul projet aura un impact tarifaire annuel de l'ordre de 50 M\$²⁵ ou de **500 M\$** pour la période considérée.

Au total, entre 2014 et 2023, c'est environ **7,2 \$ milliards** que devra déboursier la clientèle québécoise pour de l'électricité dont elle n'a pas besoin, soit une moyenne annuelle d'environ 720 millions de dollars. À titre indicatif, pour l'année 2015, le nombre de térawattheures d'électricité patrimoniale inutilisée étant plus élevé que la moyenne, nous pouvons estimer le coût des surplus approvisionnement en énergie pour les usagers québécois d'Hydro-Québec à **780 M\$**.

Il va sans dire que la mise en place de mesures législatives visant l'arrêt immédiat de l'accumulation des surplus d'énergie, et l'accès sans contrainte pour la clientèle québécoise à l'électricité patrimoniale devraient être des priorités pour tout gouvernement qui songe à modifier la Loi sur la Régie de l'énergie.

²⁴ Voir : **Hydro-Québec**, HQD-6, Doc 1 «Approvisionnements en électricité», Hydro-Québec Distribution, Montréal, 1^{er} août 2014, 17 pages, page 17. [En ligne] : http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/282/DocPrj/R-3905-2014-B-0020-Demande-Piece-2014_08_01.pdf

²⁵ Soit environ 90 % de l'impact tarifaire annuel de 62 M\$ attribuable à la charge locale. Voir : **Hydro-Québec**, Demande de raccordement du Distributeur, R-3742-2010, HQT-1, Doc 1 «Annexe 1», Hydro-Québec Transport, Montréal, 12 août 2010, 260 pages, page 242. [En ligne] : http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/6/DocPrj/R-3742-2010-B-0005-DEMANDE-ANNEXE-2010_08_17.pdf

Partie 2 Mesures relatives à la santé

a) Loi sur l'assurance maladie

Avant de vous faire part de nos commentaires concernant les modifications à la Loi sur l'assurance médicaments, nous souhaitons vous faire part de notre étonnement et notre crainte concernant l'ajout, par l'article 166 du projet de loi, d'un article à la Loi sur l'assurance maladie qui fait mention de ceci: « ... lorsqu'un service fourni par un professionnel de la santé cesse d'être un service assuré. », ce qui fait craindre que le gouvernement envisage de désassurer certains services. Pour Union des consommateurs, il est essentiel que soient maintenus les principes de la *Loi canadienne sur la santé*, dont, notamment, la gestion publique, l'accessibilité, l'universalité, l'intégralité. Or, certains de ces principes risquent de ne plus être respectés si un ou des services sont désassurés. Le gouvernement a le devoir d'assurer un accès équitable pour tous à des soins de qualité, accessibles et gratuits.

b) Concernant les modifications à la Loi sur l'assurance médicament

D'entrée de jeu, nous tenons à redire que « nous croyons que seul un régime d'assurance-médicaments géré, financé et intégré au système public de santé, et encadré par une politique du médicament améliorée, permettrait d'adopter des mesures de contrôle des coûts et des dépenses qui soient pleinement efficaces. Les pays qui ont adopté un tel régime entièrement public, la France, le Royaume-Uni, la Suède, l'Australie, la Nouvelle-Zélande ont des prix de 24 % à 48 % moindres qu'au Québec et une croissance annuelle des coûts de 2 à 3 fois inférieure à la nôtre²⁶. »

De plus, un régime entièrement public éliminerait les nombreuses iniquités causées par l'existence de deux régimes, public et privé.

Voici quelques exemples de ces iniquités. Le caractère peu progressif du régime en place fait en sorte qu'au public, en 2011, une personne seule gagnant plus de 14 622 \$ devait assumer le montant de prime maximal (600 \$ par année), alors que dans les régimes privés d'assurance collective, la prime des assurés n'est pas fixée en fonction du revenu, mais plutôt en fonction du risque représenté par l'état de santé de l'ensemble des employés d'un même bureau.

Dans les régimes privés, le montant de la **franchise** est inégal d'un assureur à l'autre : certains n'en exigent aucune alors que d'autres la fixent à 50 \$ ou 100 \$. Dans le régime public, la franchise est établie annuellement, elle est actuellement fixée à 195 \$ (16,65 \$ par mois). Mais certaines clientèles en sont exemptées.

²⁶ GIBEAU, Élisabeth. «L'évolution des dépenses en médicaments au Québec: sous contrôle, à quelles conditions» in la Revue vie économique, Vol. 3, No 1, Édition Vie Économique, Montréal, septembre 2011. [En ligne] <http://www.eve.coop/?a=109>

La **coassurance**, c'est-à-dire le pourcentage du coût du médicament qu'un assuré doit payer une fois la franchise payée, varie aussi d'un assureur à l'autre, alors que dans le régime public, il a été fixé à 32,5 % en juillet 2014. Aussi, dans bon nombre des régimes privés, les assurés doivent déboursier 100 % des coûts de leurs médicaments au moment de l'achat et sont remboursés suite à l'envoi de leur facture. Ce n'est pas le cas dans le régime public : les gens ne déboursent que le montant de la coassurance au moment de l'achat du médicament.

En ce qui concerne la **couverture**, il n'y a pas non plus d'équité entre les deux régimes. Dans les régimes privés, les assurés doivent habituellement déboursier des montants pour la franchise, la coassurance et la prime pour leurs enfants. Dans le régime public, les médicaments sont entièrement gratuits pour les enfants et les jeunes de 18-25 ans qui sont aux études à temps plein.

Un régime entièrement public permettrait d'accorder à tous un accès raisonnable et équitable aux médicaments, peu importe la condition financière, l'âge ou l'état de santé. Un régime entièrement public serait avantageux pour le gouvernement (qui y trouverait les moyens de réduire l'augmentation de ses dépenses en médicaments), pour les assurés des actuels régimes publics et privés (qui profiteraient d'une réduction de leur contribution financière au régime) et pour les employeurs (qui n'auraient plus à gérer les hausses continues des primes de leur assurance collective)²⁷.

Revenons maintenant au projet de loi 28.

Les articles 173 et 179 permettent au gouvernement de conclure des ententes sur le prix des médicaments qui impliquent le versement de sommes au ministre sous forme de ristournes ou de rabais. Ces articles mentionnent que « nul n'a droit d'accès à une entente d'inscription ». Ainsi, ces ententes permettent au régime public de diminuer ses coûts, mais elles ne bénéficient pas aux assurés des régimes privés. Bien que les régimes privés soient tenus de couvrir de façon minimale les médicaments inscrits à la liste des médicaments remboursables, ils ne sont pas assujettis à la méthode de fixation des prix utilisée par le régime public, ils remboursent plutôt les pharmacies au prix courant, ce qui a pour effet de gonfler la facture des assurés des régimes privés. Le prix d'un même médicament peut être jusqu'à 50 % plus élevé pour un assuré d'un régime privé.

De telles ententes **secrètes** sont inacceptables, elles contribuent à maintenir l'iniquité du régime hybride.

Rappelons l'objectif de la Loi sur l'assurance-médicaments (L.R.Q., c. A-29.01), inscrit à son article 2 : « Le régime général a pour objet d'assurer à l'ensemble de la population du Québec un **accès raisonnable et équitable** aux médicaments requis par l'état de santé des personnes. À cette fin, il prévoit une protection de base à l'égard du coût de services thérapeutiques et de médicaments et exige des personnes ou des familles qui en bénéficient une **participation financière** tenant compte notamment de leur situation économique ».

De toute évidence, le choix d'un régime hybride public-privé empêche d'atteindre cet objectif.

²⁷ *Op. Cit.* Note 26, **GIBEAU, É.** «L'évolution des dépenses en médicaments au Québec: sous contrôle, à quelles conditions».

L'article 183 stipule que « toute baisse de la rémunération des pharmaciens découlant de l'application de l'article 180 ou convenue avec l'organisme représentatif concerné ne peut avoir d'effet à la baisse sur le taux d'ajustement du montant maximal de la prime annuelle et sur le taux d'ajustement de la franchise, de la coassurance ou de la contribution maximale annuelle ». Pourquoi donc? Une baisse de rémunération des pharmaciens ne devrait-elle pas plutôt avoir un effet à la baisse sur la participation financière de l'assuré? Nous nous permettons aussi de soulever la question suivante : Quel serait l'impact d'une hausse de rémunération des pharmaciens sur la participation financière des assurés du régime public? Augmenterait-elle?

L'article 167 vient intégrer au Régime d'assurance médicaments les services pharmaceutiques déterminés par règlement. Pour quelle raison ces services ne sont-ils pas couverts par le Régime d'assurance-maladie, permettant ainsi à tous de bénéficier sans frais de ces services. Nous reprenons les propos de l'Association québécoise des pharmaciens propriétaires tenus ici le 23 janvier dernier: « C'est une question de cohérence dans le système de santé. Exiger une contribution pour ces services constitue un frein majeur à leur utilisation, plus particulièrement pour les populations vulnérables. »

L'article 174 stipule que le gouvernement peut adopter des règlements pour déterminer les services pharmaceutiques à l'égard desquels aucune contribution n'est exigible; ces services pourront varier selon que la couverture d'assurance est assumée par la Régie ou par un contrat d'assurance collective de personnes ou un régime d'avantages sociaux.

Est-ce la volonté du gouvernement de permettre une contribution uniquement pour les personnes assurées par des régimes privés? Si c'est le cas, une forte augmentation des primes est à prévoir, les pharmaciens pouvant très bien décider de faire payer chèrement aux assureurs privés les services que le gouvernement refusera de payer quand ils sont fournis aux assurés du régime public.

Les dispositions du projet de loi 28 relatives à l'assurance médicaments sont excessivement complexes à comprendre et les résultats impossibles à prévoir à partir de ces textes. D'une part, de nouveaux services pharmaceutiques seront ajoutés au Régime d'assurance médicaments (plutôt qu'à l'assurance maladie, comme devraient logiquement l'être ces services). D'autre part, certains de ces services (lesquels? ce n'est pas précisé) pourront, selon que la couverture d'assurance est assumée par la Régie ou par un contrat d'assurance de personnes ou un régime d'avantages sociaux, ne faire l'objet d'aucune contribution. Comment s'y retrouver avec toutes ces particularités et si peu de précisions, parce que, notamment, les modifications seront effectuées par règlements. Ce qui apparaît clairement, c'est que la porte est ouverte à de nouveaux écarts entre les régimes, et à une iniquité encore plus grande.

Notre solution

Le remède le plus efficace contre l'iniquité que provoque la coexistence des régimes public et privé serait d'adopter un régime entièrement public d'assurance médicaments. Union des consommateurs mène une campagne pour l'adoption d'un tel régime depuis 2009. Les mêmes règles s'appliqueraient pour l'ensemble des Québécois et cela assurerait à tous l'accès aux médicaments à un coût raisonnable. Et élément important à considérer sur le plan économique, un régime entièrement public d'assurance médicaments permettrait de récupérer entre 1 et 3 milliards par année, selon l'ampleur des mesures qui accompagneraient la mise en place d'un tel régime.

Plutôt que de creuser l'écart et les iniquités entre les régimes actuels, le Québec se doit d'adopter la voie d'un régime entièrement public et de travailler d'urgence à sa réalisation, ce qui présenterait en outre l'avantage non négligeable de contribuer intelligemment à l'atteinte de l'équilibre budgétaire.

Merci de votre attention. Nous sommes disposés à répondre à vos questions.