CWC-2

D-99-133 R-3399-98 29 juillet 1999

PRÉSENTS :

Me Catherine Rudel-Tessier, LL.M.
M. André Dumais, B. Sc.A.
M. Jean-Noël Vallière, B. Sc. (Écon.)

Régisseurs

La liste des intervenants apparaît à la page suivante

Décision

Audience sur les coûts d'exploitation que doit supporter un détaillant en essence ou en carburant diesel

1. INTRODUCTION

Depuis l'entrée en vigueur de l'article 59 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*[1], le 11 février 1998, la Régie de l'énergie (Régie) fixe annuellement un montant, par litre, au titre des coûts d'exploitation que doit supporter un détaillant d'essence et de carburant diesel. Les montants peuvent être différents selon les régions et la Régie apprécie l'opportunité de retirer ou d'inclure ce montant dans les coûts que doit supporter un détaillant, pour une période ou pour une zone déterminée. La Régie doit, dans l'exercice de ses pouvoirs, assurer la protection des intérêts des consommateurs.

Aux fins de l'application de l'article 59, la Régie établit quels sont les coûts raisonnables et nécessaires pour faire le commerce au détail d'essence et de carburant diesel de manière efficace. Pour cela, elle détermine les diverses composantes des coûts d'exploitation et vérifie, dans son analyse d'opportunité, l'effet qu'aurait, sur les consommateurs et sur le marché pétrolier, le fait d'ajouter un montant additionnel à ceux déjà définis à l'article 139 de la Loi pour la fixation du coût minimum de vente de ces produits pétroliers.

Un processus d'audience publique s'est déroulé du 2 avril 1998 au 25 mai 1999. La Régie possède maintenant les éléments requis pour rendre une décision portant sur les coûts d'exploitation que doit supporter un détaillant en essence ou en carburant diesel.

Première du genre au Canada, cette audience a compté sur l'apport d'un grand nombre de spécialistes. Elle a permis à la Régie d'évaluer adéquatement les enjeux présents et ainsi de rendre une décision éclairée.

Le présent document est composé de neuf sections. Après un rappel de la démarche et du déroulement de l'audience, le cadre législatif de la présente audience ainsi que les questions débattues sont présentés. À la suite de la détermination des coûts d'exploitation à la section 6, la Régie communique ses décisions aux sections 7 et 8 concernant, d'une part, la détermination de zones et, d'autre part, l'opportunité de l'inclusion d'un montant au titre des coûts d'exploitation.

---

[1] L.R.Q., chapitre R-6.01, ci-après la « Loi ».

« 45.1. Lorsque dans une zone, une entreprise vend au détail de l'essence ou du carburant diesel à un prix inférieur à ce qu'il en coûte à un détaillant de cette zone pour acquérir et revendre ces produits, cette entreprise est présumée exercer ses droits de manière excessive et déraisonnable, contrairement aux exigences de la bonne foi, et commettre une faute envers ce détaillant.

Le tribunal peut condamner l'auteur d'une telle faute à des dommages intérêts punitifs.

Pour l'application du premier alinéa :

1° les coûts que doit supporter le détaillant sont la somme :

a) du prix minimal à la rampe de chargement indiqué dans le périodique désigné par le ministre dans un avis publié à la Gazette officielle du Québec;

b) du coût minimal de transport du produit, lequel s'entend de ce qu'il en coûte à un détaillant pour acheminer le produit depuis la raffinerie jusqu'à l'essencerie par le moyen de transport le plus économique;

c) des taxes fédérales et provinciales;

d) du montant que la Régie a fixé au titre des coûts d'exploitation en vertu de l'article 59 de la Loi sur la Régie de l'énergie (1996, chapitre 61), sauf décision contraire de la Régie ;

2° la zone est le territoire d'une municipalité locale ou, le cas échéant, celui d'une zone de vente déterminée par la Régie de l'énergie. » »

Au terme de cet exercice entrepris en 1998, la Régie doit donc, non seulement fixer un montant au titre des coûts d'exploitation qui peut être différent selon les régions, mais elle doit aussi décider de l'opportunité de l'inclure dans le prix minimum du carburant, pour une période ou pour une zone qu'elle peut déterminer. Elle doit, ce faisant, assurer la protection des intérêts des consommateurs.

C'est donc bien, en plus de son pouvoir de surveillance des prix, une compétence relative au *prix plancher* de la vente au détail de l'essence que le législateur a donné

à la Régie[11]. Aux trois éléments déjà compris dans le prix minimum publié par la Régie[12], en deça duquel un commerçant est présumé avoir exercé ses droits de manière excessive et déraisonnable et avoir commis une faute sanctionnable par un tribunal, la Régie a donc le pouvoir de décider d'ajouter un montant au titre des coûts d'exploitation.

La rédaction de l'article 59 de la Loi donne une grande latitude à la Régie pour déterminer quels sont ces coûts nécessaires et raisonnables. Elle doit décider des coûts qu'elle considérera, soit notamment les coûts directs, les coûts à court terme ou encore les coûts marginaux.

La Régie doit également définir ce que signifie *faire le commerce de façon efficace.*

Mais ce qui, de l'avis de la Régie, se dégage de façon particulièrement claire de la lecture de la Loi[13], c'est que le législateur avait un objectif clair, soit la protection des intérêts des consommateurs et non celle des intérêts commerciaux des détaillants d'essence.

La Régie estime que le législateur n'a pas voulu, par sa modification à la *Loi sur l'utilisation des produits pétroliers*, assurer un profit à des entreprises de commerce au détail. Il n'a pas voulu protéger les concurrents, mais bien la concurrence. Pour ce faire, il a cru nécessaire, selon la Régie, d'empêcher que certaines entreprises, par des prix de vente sous le coût d'acquisition des produits, forcent des entreprises moins solides financièrement, ou ne disposant pas d'autres sources importantes de revenus, à quitter le marché.

Le législateur québécois a ainsi voulu éviter que cette manifestation de concurrence *imparfaite* nuise aux intérêts des consommateurs en diminuant de façon importante, par exemple, le nombre de concurrents dans le marché. Par contre, il a aussi voulu éviter d'*inhiber le mécanisme normal de sortie du marché d'un concurrent inefficace ou rendre illégale la vente sous le coût d'un détaillant inefficace*[14].

Certains intervenants ont prétendu qu'« *il découle de tout le contexte législatif ayant mené à l'adoption de la Loi que l'inclusion des coûts d'exploitation est la mesure naturelle à adopter*

---

[11] En vertu du nouvel article 67 de la LPEP.
[12] « Bulletin d'information sur les prix des produits pétroliers au Québec » publié sur le site Internet de la Régie.
[13] Article 59 in fine.
[14] Argumentation écrite de l'intervenante ARC/Option Consommateurs page 12.

À l'instar de plusieurs intervenants, la Régie considère que la poursuite de la rationalisation du parc d'essenceries est inévitable. De plus, la Régie fait sien l'argument de l'ICPP qui note que : *« la rationalisation du secteur de la vente au détail de l'essence que l'on observe au Québec est une réponse normale aux nouvelles contraintes de l'environnement de marché*[69]*. »*

Comme une large partie des coûts d'exploitation est fixe, si la rationalisation permet effectivement d'augmenter le « litrage » annuel moyen, les coûts unitaires s'en trouveront donc forcément réduits[70]. Par contre, comme le souligne l'AQUIP, le total des coûts d'exploitation doit également tenir compte de la hausse de certains coûts engendrée par cette augmentation d'activités[71].

5.3.2 Les avancements technologiques

Parallèlement à la rationalisation du réseau, les participants du secteur de vente au détail de l'essence et du carburant diesel ont fait preuve d'initiative et de créativité pour développer ou adapter des technologies à leur secteur d'activité. Ainsi, au fil des ans, la station-service a subi plusieurs changements, tant au niveau du positionnement des pompes[72], permettant l'augmentation du nombre de clients par unité de temps[73], que sur les types de pompes utilisées : pompe multiservices[74], modes de paiement[75], etc.

La notion de service a elle aussi évolué et on a assisté à l'introduction de plusieurs innovations permettant de satisfaire de façons différentes les besoins des clients. On peut penser aux divers types de services offerts (libre-service, avec service ou super-service) et à l'offre globale de l'essencerie intégrant maintenant des services ancillaires de toutes sortes (épicerie, restauration rapide, nettoyeur, services bancaires, club vidéo, etc.).[76]

Pour la Régie, la multiplicité des types d'offres et de services représente un indice de vive concurrence où chaque compétiteur tente effectivement de se distinguer

---

69 Pièce ICPP-1, mémoire d'Alain Lapointe, pages 29 et 30.
70 Pièce ICPP-1, mémoire d'Alain Lapointe, pages 29 et 30.
71 Notes sténographiques du 5 octobre 1998, volume 17 am, pages 25 à 60.
72 Pièce PC-38.
73 Notes sténographiques du 3 décembre, volume 22, pages 97 et 98(Petro-Canada).
74 Notes sténographiques du 5 octobre 1998, volume 17 pm, page 63(AQUIP).
75 Notes sténographiques du 28 septembre 1998, volume 12, page 215(Nadeau).
76 Preuve de Petro-Canada, page 17.

18,5 % en 1982[90]. En somme, il s'agit d'un portrait peu reluisant : revenu disponible en baisse, taux d'endettement en progression et taux d'épargne personnel faible.

5.4.2 Le temps de magasinage

Le temps de magasinage des ménages canadiens est affecté négativement par deux facteurs : l'augmentation du taux de participation des femmes mariées sur le marché du travail et la nouvelle composition des ménages[91].

Au Québec, le taux d'activité des femmes mariées est passé de 28 % en 1971 à 47 % en 1981, pour continuer de progresser jusqu'à 60 % en 1991[92]. Le nombre de femmes mariées sur le marché du travail a plus que doublé au cours de cette période. Bien que ce taux d'activité génère des revenus additionnels pour combler les besoins du couple, il diminue par contre considérablement le temps disponible pour le magasinage et les activités discrétionnaires du ménage[93].

De même, l'évolution de la composition des ménages au cours des dernières décennies a accentué la contrainte sur le temps disponible. D'une part, le nombre de personnes par ménage a diminué de 3,7 qu'il était en 1971 à seulement 2,5 en 1995 et d'autre part, la proportion de ménages composés de une ou deux personnes est passé de 35 % à 58,7 % et le pourcentage de familles monoparentales a grimpé de 10,2 % à 15,9 %. On constate ainsi que pour une large proportion des ménages canadiens, l'organisation de leurs activités discrétionnaires devient de plus en plus difficile[94].

Le consommateur d'aujourd'hui ayant à sa disposition moins d'argent et de temps pour effectuer ses achats, il n'est pas étonnant de constater qu'il est plus sensible aux prix affichés, qu'il recherche un meilleur rapport qualité/prix et qu'il est attiré par les concepts de vente au détail qui lui permettent de réduire son temps de magasinage, tout en satisfaisant l'ensemble de ses besoins. Le *one stop shopping* est donc recherché de plus en plus.

---

[90] Pièce Esso-1, mémoire de JoAnne Labrecque, page 22.
[91] Pièce Esso-1, mémoire de JoAnne Labrecque, page 23.
[92] Pièce Esso-1, mémoire de JoAnne Labrecque, pages 14 et 23 à 25.
[93] Pièce Esso-1, mémoire de JoAnne Labrecque, page 23.
[94] Pièce Esso-1, mémoire de JoAnne Labrecque, pages 24 et 25.

5.5 L'OPINION DE LA RÉGIE

Compte tenu de ce qui précède, la toile de fond a permis de préciser le contexte concurrentiel dans lequel évolue le marché de l'essence et du carburant diesel au Québec.

En ce qui concerne le produit, la Régie retient les caractéristiques suivantes :

- essentiel pour la majorité des besoins de déplacement;
- peu substituable à court et moyen terme;
- inélastique par rapport au prix, le client étant captif;
- réglementé au niveau de la sécurité des équipements.

La façon de vendre de l'essence a évolué au rythme des développements technologiques et du contexte économique. Pour répondre aux besoins évolutifs du consommateur, la tendance lourde en ce domaine veut que l'on utilise plusieurs formes de jumelage de commerces, d'une part, pour réduire le coût unitaire et, d'autre part, pour créer une synergie entre les divers types d'opération.

De l'ensemble de la preuve, la Régie conclut que le marché de la vente d'essence et de carburant diesel est en général compétitif et à l'avantage des consommateurs. Comme le marché est à maturité, avec des hausses annuelles estimées à ±1% à long terme, la seule façon pour un détaillant d'essence d'augmenter sa part de marché repose donc sur l'offre d'un prix compétitif pour l'essence, jumelée à la vente d'autres produits et services.

Au plan de l'offre, la Régie note que la faible productivité du parc québécois d'essencerie, en terme de volume moyen annuel, devrait faire en sorte que les efforts de rationalisation se poursuivent. Par contre, cette réduction du nombre de participants dans l'industrie de la vente au détail de l'essence et du carburant diesel ne devrait pas affecter la compétitivité de ce secteur pour deux raisons : d'une part, il s'agit d'un domaine où les barrières à l'entrée sont, somme toute, réduites et, d'autre part, certains entrants potentiels sont déjà identifiés et obligent les compétiteurs actuels à en tenir compte dans leurs stratégies.

6. DÉTERMINATION DES COÛTS D'EXPLOITATION

Le premier paragraphe de l'article 59 de la Loi énonce clairement que :

> *« La Régie fixe annuellement un montant, par litre, au titre des coûts d'exploitation que doit supporter un détaillant en essence ou en carburant diesel; elle peut fixer des montants différents selon des régions qu'elle détermine ; »*

Le législateur précise également que :

> *« Aux fins du paragraphe 1, les coûts d'exploitation sont les coûts nécessaires et raisonnables pour faire le commerce au détail d'essence ou de carburant diesel de façon efficace. »*

Cet exercice est effectué en quatre étapes. Premièrement, la Régie caractérise ce qu'elle entend par faire le commerce de façon efficace puis, en second lieu, elle détermine quels sont les coûts nécessaires et raisonnables pour l'exploitation de ce commerce de référence. Par la suite, la Régie évalue les diverses méthodes de calcul proposées par les intervenants, pour finalement fixer un montant au titre des coûts d'exploitation.

6.1 FAIRE LE COMMERCE DE FAÇON EFFICACE

Il existe plusieurs types d'essenceries en opération au Québec : du simple gaz-bar, en passant par le dépanneur libre-service jusqu'aux grandes surfaces avec point de vente pour l'essence. Chaque mode possède une structure de coûts représentant une réalité économique et financière qui lui est propre[95]. La Régie devra donc d'abord déterminer quel type d'exploitation représente, selon elle, une opération efficace pour desservir les consommateurs québécois.

Le concept d'efficacité fut débattu longuement au cours de cette audience. La Régie retient à ce titre la définition suivante : *l'efficacité se définit comme étant la production d'un certain niveau de biens ou services au moindre coût possible*[96].

---

[95] Pièce U-0 , page 5; preuve de Petro-Canada, page 28.
[96] Preuve de Petro-Canada, mémoire de Robert Gagné, page 5.

6.1.1 Le mode d'exploitation

Plusieurs catégories de services sont offertes par les essenceries en opération au Québec. Sur la base des données Kent Marketing de 1997 pour le Québec[97], 51 % des stations étaient avec service, 43 % libre-service et 6 % offraient le service à titre facultatif. Entre 1989 et 1997, la proportion de stations avec service a diminué de 13 %; cette diminution a profité largement aux stations libre-service qui ont vu leur part augmenter de 11 % durant la même période. Bien que 51 % des essenceries offrent encore aux clients un service complet, le volume total de celles-ci ne représente que 35 % des volumes totaux du Québec; 54 % des ventes d'essence sont effectuées par des stations libre-service[98].

La Régie constate que le mode d'exploitation libre-service satisfait grandement les attentes des consommateurs tout en permettant l'atteinte de hauts volumes de vente du point de vue des détaillants. Grâce à ces résultats, ce mode d'opération rend donc possible la diminution du coût total unitaire, par la diminution de certains coûts importants tels les salaires[99].

La Régie, pour ces raisons, retient le **libre-service** comme mode d'exploitation efficace à titre de référence.

6.1.2 Les commerces complémentaires

Plusieurs intervenants ont fait remarquer à la Régie l'importance pour l'exploitant d'une essencerie de profiter d'offres ancillaires sur un même site[100]. En fait, tous les modèles présentés par les intervenants lors de l'audience bénéficiaient d'une forme de jumelage. Certaines essenceries étaient simplement associées avec des mini-dépanneurs[101] ou des ateliers mécaniques, alors que d'autres profitaient d'offres multiples telles que dépanneurs, lave-autos, etc. Les offres ancillaires peuvent prendre plusieurs formes. Selon les données Kent Marketing pour 1997, 38 % des stations étaient jumelées à des ateliers d'entretien, 31 % à des dépanneurs, 22 % à des lave-autos et 2 % à des services de restauration rapide[102].

---

97 Pièce Esso-1, page 17.
98 Pièce Esso-1, page 17.
99 Pièce ICPP-1, mémoire d'Alain Lapointe, page 36.
100 Pièce U-0, page 5; pièce Esso-1, page 21; preuve de Petro-Canada, page 21.
101 Notes sténographiques du 18 septembre 1998, volume 11 pm, page 42(A.S.A.)
102 Pièce Esso-1, page 19.

Le premier avantage d'un tel jumelage est de permettre aux commerces d'économiser certains coûts communs. Les économies d'échelle ainsi réalisées permettent la production d'un service à un coût total inférieur à ce qu'il serait si les commerces le produisaient de façon séparée[103]. Deuxièmement, le jumelage crée des synergies entre les différents commerces. Il accroît donc l'achalandage et permet d'augmenter, entre autres, les volumes de vente d'essence[104].

Cette façon de faire permet aux consommateurs de retrouver en un même endroit une multitude de biens et services de consommation courante. Cela permet également de développer une offre mieux adaptée aux besoins des consommateurs et de répondre à leurs multiples attentes en leur proposant une approche basée sur un *one stop shopping*. Le résultat net pour le site est un achalandage accru[105].

La majorité des intervenants a proposé à la Régie le modèle essencerie avec dépanneur comme commerce efficace. En fait, toujours selon les données Kent Marketing[106], le nombre d'essenceries avec dépanneur est passé de 454 en 1989 à 668 en 1997, soit une augmentation de 47,1 %. Le nombre de stations avec des lave-autos a aussi augmenté au cours de la même période; d'un niveau moindre, leur nombre est passé durant la même période de 443 à 467 pour ainsi atteindre 22 % du marché en 1997.

Pour leur part, les ateliers d'entretien et les postes d'essence non-jumelés de type gaz-bar ont vu leur présence diminuer respectivement de 12 % et 5 %[107].

Compte tenu des synergies inhérentes au jumelage de différents commerces, du partage des coûts et de l'attrait des consommateurs pour le *one stop shopping*, la Régie retient à titre de commerce complémentaire la présence d'un dépanneur. Pour la Régie, le commerce au détail d'essence et de carburant diesel s'effectue de façon efficace lorsqu'un **dépanneur** est jumelé à un débit d'essence de type libre-service.

---

[103] Preuve de Petro-Canada, page 3.
[104] Pièce U-0, page 5.
[105] Pièce Esso-1, mémoire de JoAnne Labrecque, page 28.
[106] Pièce Esso-1, page 19.
[107] Pièce Esso-1, page 19.