

Le 9 juillet 2021

PAR DÉPÔT ÉLECTRONIQUE

M^e Véronique Dubois
Secrétaire de la Régie de l'énergie
RÉGIE DE L'ÉNERGIE
Tour de la Bourse
800, rue du Square-Victoria
Bureau 2.55
Montréal (Québec) H4Z 1A2

Objet : Audience sur les coûts d'exploitation que doit supporter un détaillant en essence ou en carburant diesel, article 59 de la Loi sur la Régie de l'énergie (L.R.Q., c. R-6.01)
Dossier : R-4141-2020

M^e Dubois,

Par la présente, notre cliente, Costco Wholesale Canada Ltd. (« Costco ») se désiste de son intervention dans le dossier mentionné en rubrique.

La décision procédurale D-2021-034 rendue par la Régie de l'énergie (la « Régie ») le 22 mars 2021 a confirmé les craintes de Costco que le processus actuel n'inclura aucune considération des éléments nécessaires afin de corriger l'inefficacité du marché québécois de la vente au détail d'essence, qui perdure depuis plus de vingt ans, au grand préjudice des consommateurs qui paient des prix plus élevés en raison de ce manque d'efficacité.

En effet, il est évident à plusieurs égards que le processus actuel ne pourra contribuer à la correction de l'inefficacité du marché :

- La Régie a refusé (sans explication) de rendre disponibles les résultats de son sondage sur les rabais obtenus à la rampe de chargement (les escomptes disponibles aux détaillants sur le prix d'inventaire);
- La Régie a annoncé dans sa décision procédurale qu'elle ne prendra pas en considération ces rabais à la rampe de chargement, malgré leur importance dans le calcul des coûts que doit supporter un détaillant en essence et malgré le récent rapport du professeur González qui souligne l'effet de ces rabais¹. De plus, il est de connaissance générale que ces rabais

¹ Patrick González, [Le prix à la rampe de chargement : une étude du marché des produits pétroliers raffinés au Québec](#), Rapport produit pour la Régie de l'énergie du Québec, Québec, Université Laval, 2020 [González].

sont encore plus importants aujourd'hui qu'ils ne l'étaient en 2012, lorsque la preuve a été établie que des rabais de 2 ¢/litre étaient généralement disponibles²;

- L'efficacité des essenceries au Québec est en stagnation depuis dix ans et aucun effort n'a été fait pour assurer une efficacité comparable à celle d'autres juridictions comme l'Ontario;
- La concurrence dans le domaine de la vente au détail d'essence au Québec est en danger en raison de l'oligopole de distributeurs régionaux d'essence, qui sont bénéficiaires de la politique de prix élevés adoptée par la Régie.

Les consommateurs du Québec ont le droit d'exiger l'amélioration de l'efficacité du parc d'essenceries au Québec, plutôt que la stagnation actuelle. Manifestement, les présentes procédures ne feront rien pour corriger l'échec du système réglementaire actuel.

1. L'intérêt des consommateurs

Dans l'exercice de ses pouvoirs, la Régie doit assurer la protection des intérêts des consommateurs, qui sont les seuls protégés par la *Loi sur la Régie de l'énergie* (la « LRE »)³. En 1999, la Régie a adopté une interprétation de ce principe selon laquelle l'objectif du législateur en matière de produits pétroliers est d'assurer la protection des intérêts des consommateurs et non celle des intérêts commerciaux des détaillants d'essence. La Régie a déterminé que le législateur n'a pas voulu protéger les concurrents, mais bien la concurrence. Le but ultime est de favoriser des prix concurrentiels à long terme⁴. Il est évident que l'intérêt des consommateurs est de payer moins cher pour leur essence.

Toutefois, pendant les vingt dernières années sous le système actuel, les consommateurs québécois n'ont jamais pu bénéficier des prix plus bas promis. Les coûts d'exploitation estimés par la Régie ont augmenté de 3,0 ¢ à 3,5 ¢/litre⁵, démontrant l'incapacité de la plupart des essenceries d'économiser sur leurs coûts d'exploitation. Le volume annuel de ventes des essenceries au Québec est en stagnation depuis les dix dernières années⁶. L'essencerie moyenne au Québec a de la difficulté à atteindre l'objectif modeste de volume d'essence vendu établi à 5,5 Ml par année, fixé par la Régie, surtout depuis l'augmentation du montant des coûts d'exploitation estimé par la Régie⁷.

La stagnation de l'efficacité des essenceries au Québec et l'arrivée de l'oligopole des distributeurs-grossistes démontrent que les décisions de la Régie des deux dernières décennies ont été rendues à contre-courant des intérêts des consommateurs et ont nui à la saine concurrence. Force est de constater que la politique législative est un échec.

² Réponses de Costco aux demandes de renseignements [*Réponses de Costco*], p. 1, datées du 27 septembre 2012, R-3787-2012, communiquées sous [CWC-20](#) dans le dossier R-4035-2018.

³ RLRQ, c. R-6.01, art. 59 al. 3.

⁴ Décision [D-99-133](#), p. 15 et affirmée dans la décision [D-2013-087](#), paragr. 8.

⁵ Décision [D-2013-087](#), affirmée dans les décisions [D-2015-111](#) et [D-2018-087](#).

⁶ Régie de l'énergie, [Portrait du marché québécois de la vente au détail d'essence et de diesel au 31 décembre 2019](#), novembre 2020 [*Portrait du marché québécois*], tableau A : Évolution du marché de la vente au détail d'essence et de diesel au Québec, 1997 à 2019, p. 14.

⁷ Décision [D-2013-087](#), *supra*, note 5.

2. Les rabais sur le coût d'achat d'essence

La Régie a annoncé dans sa décision procédurale qu'elle n'acceptera pas d'entendre les arguments sur l'inclusion des rabais sur le coût d'achat d'essence dans les coûts que doit supporter un détaillant en essence efficace. Ce faisant, la Régie confirme une interprétation législative de l'article 59 de la LRE qui ne reflète pas la réalité du marché⁸. Elle refuse de considérer l'interprétation alternative proposée par Costco⁹.

La Régie maintient cette interprétation erronée en dépit de la preuve irréfutable de l'existence des rabais¹⁰, qui constituent une réalité commerciale incontournable. Lors de l'audience R-3787-2012, Costco a démontré que les détaillants indépendants bénéficient d'un rabais sur le coût d'achat d'essence de l'ordre de grandeur de 1,5 ¢ à 2,5 ¢/litre et a demandé que la Régie tienne compte d'un rabais moyen de 2 ¢/litre¹¹. La Régie a décidé de ne pas en tenir compte, choisissant plutôt une interprétation législative contraignante pour exclure de toute considération cet élément important de ce qu'il en coûte à un détaillant pour acquérir et revendre de l'essence. Le résultat est la fixation d'un montant au titre des coûts d'exploitation déraisonnablement élevé et non conforme à la réalité.

Depuis la dernière décision D-2018-087 rendue par la Régie, la Régie a publié en mai 2020 un rapport rédigé par le professeur Patrick González, intitulé *Le prix à la rampe de chargement : Une étude du marché des produits pétroliers raffinés au Québec*. Dans ce rapport, le professeur González affirme que le prix minimal à la rampe de chargement employé par la Régie dans son calcul du prix minimum estimé (le « PME ») est en fait un *prix maximal*, puisqu'il ne tient pas compte des rabais offerts à la plupart des distributeurs¹². Ces rabais ne sont pas refileés aux consommateurs, dû au PME établi par la *Loi sur les produits pétroliers*¹³ (la « LPP »), qui dans les faits, constitue un prix plancher en raison de son effet dissuasif. Le professeur González note dans ses recommandations :

⁸ Plus récemment dans la décision [D-2013-087](#), affirmée dans la décision [D-2014-097](#).

⁹ [Commentaires de Costco en regard de la reconduction du montant fixé au titre des coûts d'exploitation](#) [*Commentaires de Costco*], paragr. 13-39, datés du 27 juin 2018, dans le dossier R-4035-2018.

¹⁰ [González](#), *supra*, note 1; Pièce communiquée sous pli confidentiel sous [CWC-11](#) dans le dossier R-4035-2018; Notes sténographiques « Huis Clos » de l'audience du 19 mars 2013 pp. 12-14, 32-35 et 53-57, R-3787-2012, communiquées sous pli confidentiel sous [CWC-12](#) dans le dossier R-4035-2018; Notes sténographiques de l'audience du 19 mars 2013 pp. 155-157, R-3787-2012, communiquées sous pli confidentiel sous [CWC-13](#) dans le dossier R-4035-2018; Annexe de la décision D-99-133 datée du 29 juillet 1999, R-3399-98, communiquée sous [CWC-14](#) dans le dossier R-4035-2018; Extraits des notes sténographiques de l'audience du 9 septembre 1998 dans le dossier R-3399-98, pp. 65-66 et 285-286, communiqués sous [CWC-15](#) dans le dossier R-4035-2018; Décision sur certaines requêtes préliminaires dans le cadre de l'audience sur les coûts d'exploitation que doit supporter un détaillant en essence ou en carburant diesel, D-98-61, datée du 29 juillet 1998, pp. 7-8, R-3399-98, communiquée sous [CWC-16](#) dans le dossier R-4035-2018.

¹¹ [Réponses de Costco](#), *supra*, note 2.

¹² [González](#), *supra*, note 1, pp. 6, 31 et 44.

¹³ RLRQ, c. P-30.01 [*LPP*].

Selon les indications obtenues de représentants de l'industrie, la conjonction d'une consolidation dans l'industrie de la distribution et la persistance d'escomptes consentis aux distributeurs suggèrent que la disposition de l'article 67 de la LPP empêche la diffusion de ces escomptes chez les consommateurs¹⁴.

Le professeur González constate qu'« une manière simple de résoudre ce problème est d'autoriser les distributeurs à déroger au PME s'ils démontrent à la Régie que leur coût d'acquisition du carburant est inférieur à $p+G^{15}$ [c'est-à-dire, inférieur au prix minimum à la rampe de chargement (le « PMRC ») utilisé par la Régie dans ses calculs du PME] ». Une telle autorisation serait mise en place pour tous les détaillants en essence par l'adoption de l'interprétation suggérée par Costco de l'article 59 de la LRE. Les rabais accordés à la rampe de chargement dont bénéficient les distributeurs et les essenceries indépendants seraient par le fait même inclus dans le calcul des coûts d'exploitation.

De plus, la Régie a rendu disponible en novembre 2020 son plus récent *Portrait du marché québécois de la vente au détail d'essence et de diesel*, qui fait suite à son Recensement des essenceries en opération au Québec au 31 décembre 2019 (le « Recensement 2019 »)¹⁶. Au paragraphe 6, il y est expressément mentionné que de nouvelles questions relatives aux escomptes consentis sur les prix de l'essence et du diesel à la rampe de chargement ont été incluses au Recensement 2019 et qu'elles feront l'objet d'un rapport séparé lorsque les analyses des réponses reçues seront complétées.

Lors de la rencontre préparatoire, Costco a demandé à la Régie de tenir compte, entre autres, de l'augmentation des rabais sur les prix obtenus par les détaillants d'essence au courant des dernières années. De plus, elle a expressément demandé que les résultats du Recensement 2019 portant sur les rabais soient dévoilés et que la Régie reconsidère son interprétation de la LRE. Dans sa décision procédurale D-2021-034, la Régie a réaffirmé sa position dans la décision D-2013-087, dans laquelle il a été établi que les rabais ne font pas partie des coûts d'exploitation. Elle a déclaré que cette décision demeure valable et qu'elle ne traitera pas de la notion des rabais à la rampe de chargement. La Régie a également, semble-t-il, refusé de rendre publics les résultats du Recensement 2019 portant sur les rabais.

3. Un volume de référence fixé en fonction d'un modèle illogique et inefficace

Le modèle de référence de la Régie est inadéquat, notamment parce qu'il a toujours pris comme point de départ l'essencerie moyenne au Québec, plutôt que l'essencerie efficace prévue par l'article 59 de la LRE. En plus, le volume annuel de ventes de référence actuellement établi à 5,5 Ml par année ne tient pas compte de la capacité réelle des équipements inclus dans la définition de l'essencerie modèle. La preuve a pourtant démontré que les équipements de l'essencerie modèle adoptée par la Régie peuvent livrer aux consommateurs 23,2 Ml par année lorsqu'elle est ouverte cent vingt-six heures par semaine¹⁷.

¹⁴ *Id.*, p. 40.

¹⁵ *Id.*, p. 44.

¹⁶ [Portrait du marché québécois](#), *supra*, note 6.

¹⁷ Document intitulé « Estimé du volume maximum pour l'essencerie modèle de la Régie », R-3499-2002, communiqué sous [CWC-24](#) dans le dossier R-4035-2018; Notes sténographiques de l'audience tenue à Montréal le 3 avril 2003, témoignage de Pierre Riel, pp. 90-94, R-3499-2002 communiquées sous [CWC-25](#) dans le dossier R-4035-2018.

Le volume d'essence vendu par l'essencerie modèle de la Régie est limité par un manque de clientèle, plutôt que par un manque de capacité des équipements. Tel qu'il a été démontré par Costco auparavant, l'essencerie modèle présentée par l'AQUIP/ADEQ demeure ouverte, malgré le fait qu'elle ne vend pas du tout d'essence en dehors des heures de pointe, ce qui est clairement inefficace¹⁸. La décision de la Régie d'adopter ce modèle illogique et inefficace afin de fixer un volume de référence moindre dans sa décision D-2013-087, a pour effet de fixer un montant au titre des coûts d'exploitation déraisonnablement élevé et non conforme à la réalité. Le résultat est d'entraîner non seulement la hausse des coûts d'exploitation par litre, mais également du PME et ultimement, du prix payé à la pompe par les consommateurs. La Régie a donc découragé les détaillants à haut débit, dont l'efficacité est supérieure, avec les conséquences néfastes que cela implique pour les consommateurs.

4. L'inefficacité du parc d'essenceries au Québec

À l'évidence, le modèle de référence adopté par la Régie et le montant élevé fixé au titre des coûts d'exploitation décourage les investissements nécessaires afin d'améliorer l'efficacité des essenceries. La Régie encourage un modèle d'affaires désuet pour les essenceries au Québec et le maintien de coûts inutiles, plutôt que d'encourager ces dernières à maximiser leurs ressources et leurs équipements. Les coûts d'exploitation exagérés causent préjudice aux consommateurs qui ne peuvent bénéficier des bas prix des détaillants efficaces aptes à opérer leurs essenceries à des coûts moindres que le montant de 3,5 ¢/litre fixé par la Régie au titre des coûts d'exploitation.

Le volume moyen des ventes par essencerie au Québec est passé de 1,5 Ml en 1997 à 3,0 Ml en 2010, ce qui représente une augmentation de 50 %, mais ce volume est demeuré stable depuis. En effet, entre 2010 et 2016, le volume moyen de ventes par essencerie a seulement augmenté de 3,0 à 3,06 Ml par essencerie, alors qu'entre 2016 et 2019, le volume moyen de ventes a augmenté de 3,06 à 3,24 Ml¹⁹. Ce volume moyen de ventes est loin du volume de référence de 5,5 Ml établi par la Régie et de la capacité réelle des équipements.

Le parc d'essenceries au Québec n'avance pas vers les objectifs d'efficacité établis par la Régie, mais est plutôt en stagnation depuis une dizaine d'années. Les efforts de la Régie pour encourager l'efficacité des essenceries québécoises doivent être qualifiés d'échecs, les consommateurs n'ayant bénéficié d'aucune véritable amélioration de l'efficacité des essenceries québécoises depuis 2010.

5. L'absence d'efficacité encourage l'absence de concurrence

Encore pire pour les consommateurs du Québec, la subvention à l'inefficacité qu'est le PME a créé des conditions néfastes pour la saine concurrence entre les détaillants efficaces que la LRE devait encourager.

En effet, l'article 59 de la LRE a été interprété par la Régie afin de protéger la saine concurrence entre les détaillants efficaces. L'importance des détaillants indépendants a été soulignée par le fait que le modèle de référence de la Régie est une essencerie opérée par un propriétaire indépendant. Or, en 2019, parmi les 2 821 essenceries existantes, il n'en restait plus que

¹⁸ [Commentaires de Costco](#), *supra*, note 9, paragr. 40-55.

¹⁹ [Portrait du marché québécois](#), *supra*, note 6, tableau A : Évolution du marché de la vente au détail d'essence et de diesel au Québec, 1997 à 2019, p. 14.

cinquante-quatre (1,91 %) qui étaient des détaillants indépendants purs²⁰. Costco fait partie de ce nombre de détaillants indépendants purs. On ne peut que constater la disparition des détaillants indépendants que la Régie affirme devoir protéger. Pourquoi?

Les craintes par rapport à un oligopole des raffineries qui existait il y a vingt-cinq ans ont cédé place à la réalité d'un oligopole des grossistes et des distributeurs, qui retirent des profits au niveau de la distribution, sans devoir partager les rabais obtenus avec leurs concessionnaires. En 2019, on ne comptait plus qu'une compagnie de raffinerie parmi les cinq entreprises les plus actives dans la vente au détail et de la distribution de carburant au Québec. Les grossistes les plus importants détiennent maintenant à eux seuls 63 % de la part de marché selon le nombre d'essenceries et 72 % de la part de marché selon les volumes vendus²¹.

Le professeur González a fait le lien entre le PME, qu'il reconnaît comme prix plancher, et l'arrivée de cet oligopole :

Il est possible qu'à la suite de transformations dans le marché depuis une quinzaine d'années, le prix plancher appliqué par la Régie favorise indûment les distributeurs locaux aux dépens des consommateurs²².

[Nos soulignements]

Le résultat est néfaste pour les consommateurs :

Si la Régie maintient le PME, les petits distributeurs survivent comme précédemment et les gros distributeurs font de meilleures marges parce qu'ils vendent plus cher. Le PME empêche la concurrence d'opérer entre les gros distributeurs et de faire baisser leur prix [...]. Les consommateurs paient indûment plus cher. L'intervention de la Régie pose problème parce qu'elle base son calcul du PME sur le prix annoncé PMRC par les grossistes sans tenir compte des escomptes que ceux-ci octroient à leurs meilleurs clients²³.

[Nos soulignements]

Il est évident que les grands gagnants des décisions réglementaires des dernières années ont été les distributeurs et les grossistes régionaux, incluant plusieurs membres de l'AQUIP/ADEQ, qui ont accaparé une plus grande part du marché de la vente au détail. Devant cette concurrence, les détaillants indépendants et efficaces sont empêchés d'offrir des prix moindres aux consommateurs en raison de la présomption de pratique abusive prévue à l'article 67 de la LPP²⁴, les exposant à d'éventuelles poursuites.

²⁰ [González](#), *supra*, note 1, p. 40; [Portrait du marché québécois](#), *supra*, note 6, tableau E : Nombre d'essenceries par structure commerciale, 2019, p. 29.

²¹ [Portrait du marché québécois](#), *supra*, note 6, graphiques 9 et 10, pp. 31-32.

²² [González](#), *supra*, note 1, p. 6.

²³ *Id.*, p. 44.

²⁴ LPP, *supra*, note 13.

Comme le professeur González conclut à cet égard, « en instaurant un prix plancher (le PME) dans le commerce du détail fondé sur un prix dans le commerce de gros (le PMRC), on bloque la concurrence dans les deux marchés²⁵ ».

Toutefois, la Régie a annoncé son refus de considérer ces questions, pourtant cruciales à l'existence d'un marché efficace au bénéfice des consommateurs.

* * *

Pour tous ces motifs, il n'y a aucune raison de croire que la Régie parviendra à une décision différente de ses décisions antérieures dans le cadre de la présente audition. Costco est d'avis que sa participation à l'audience ne mènera pas à des changements substantiels, en l'absence d'amendements législatifs et réglementaires ou de la reconsidération de l'interprétation législative par la Régie, ce que la Régie a déjà refusé d'envisager.

Depuis vingt ans, les consommateurs québécois attendent l'amélioration de l'efficacité du parc d'essenceries québécoises et la saine concurrence entre les détaillants qui seraient annonceurs des prix concurrentiels et plus bas envisagés par la législation. Évidemment, ils attendront encore.

Nous vous prions d'agréer, M^e Dubois, l'expression de nos salutations distinguées.



Christopher Richter

CR/SD

c.c. M^e Éric McDevitt David, *Municonseil Avocats Inc.*
M^e Pierre-Olivier Charlebois, *Fasken Martineau DuMoulin S.E.N.C.R.L., s.r.l.*
M^e Hélène Sicard
M^e Se-Line Duong, *Société d'avocats Torys S.E.N.C.R.L.*

²⁵ [González](#), *supra*, note 1, p. 45.