

REGARDS SUR LA CAQ — FICHE TECHNIQUE

Quels seront les effets de la libéralisation de l'industrie du taxi ?

GUILLAUME HÉBERT

chercheur à l'IRIS

RÉMY-PAULIN TWAHIRWA

chercheur associé

PROPOSITION

En mars dernier, le gouvernement caquiste a déposé le projet de loi n° 17 qui propose la libéralisation de l'industrie du taxi au Québec. Le ministre des Transports François Bonnardel prétend que la nouvelle loi mettra fin à l'incertitude entourant l'avenir de ce secteur, qu'elle rendra le cadre réglementaire moins lourd, qu'elle permettra la réalisation d'économies sur les coûts de fonctionnement et qu'elle instaurera l'équité entre tous les joueurs de l'industrie. Le ministre prétend en outre que le projet de loi est favorable à la clientèle puisqu'il fera augmenter l'offre de service, la concurrence et la transparence dans les prix.

En vertu de ce projet de loi, les taxis traditionnels continueront de prendre les client·e·s qui demandent un taxi par téléphone, par hélage ou dans un poste d'attente. Ils conserveront par ailleurs l'exclusivité de l'appellation « taxi ». Les plateformes numériques comme Uber obtiendront pour leur part le droit d'opérer au Québec. Ces entreprises pourront utiliser la tarification dynamique, une possibilité exclusive aux courses réservées au moyen d'application mobile¹.

¹ Ministère du Transport du Québec (MTQ), *Projet de loi 17 - Le gouvernement du Québec annonce une aide financière équivalant au coût d'acquisition des permis de propriétaire de taxi*, communiqué, 15 avril 2019.

Faits saillants

- 05 Au Québec, la firme transnationale Uber s'est établie dans le domaine du taxi en contournant la législation et en obtenant après coup sa régularisation par le gouvernement.
- 12 Le modèle d'affaires d'Uber extrait de la richesse au Québec pour l'acheminer à l'étranger, en dégradant les conditions de travail des chauffeurs et l'environnement urbain, notamment par une hausse de la congestion.
- 29 Le gouvernement québécois devrait s'assurer que l'évolution de l'industrie du taxi est juste pour les travailleurs, sécuritaire et efficace pour les clients et bénéfique au développement des communautés locales.

Table des matières

Proposition	1
Mise en contexte	2
Impacts anticipés	2
Recommandations	4

Pour dédommager l'industrie du taxi, le ministre François Bonnardel s'est engagé à verser aux propriétaires de permis une compensation de l'ordre de 770 M\$. Une partie de cette somme proviendra du prélèvement d'une redevance de 0,90 \$ par course pour une période limitée. Le ministre a également mentionné qu'un montant supplémentaire d'au moins 44 M\$ pourra être consacré à la modernisation de l'industrie².

MISE EN CONTEXTE

L'industrie du taxi en bref

- 01 La réglementation de l'industrie du taxi a pour but de réguler l'offre de service (nombre de taxis et tarification), ce qui garantit notamment un revenu suffisant aux chauffeurs, ainsi que les normes du service (universalité de l'accès, normes de sécurité et assurances)³. Les taxis font par ailleurs l'objet d'une forme de gestion de l'offre depuis plus de 60 ans, puisque le nombre de véhicules est contingenté et que leur circulation est limitée à des territoires prédéterminés. Le PL17 abolit ces différentes restrictions.
- 02 L'industrie du taxi compte quelque 22 000 travailleurs au Québec, dont 12 000 sont des chauffeurs⁴. Près de 6500 propriétaires possèdent environ 8100 permis de taxi⁵. L'ensemble des permis vaut actuellement 1 milliard de dollars, alors qu'il valait entre 1,3 G et 1,5 G\$ en 2014, à l'arrivée d'Uber⁶.
- 03 Selon une étude de Statistique Canada, 55 % des chauffeurs de taxi au Canada sont des immigrants de première génération, soit le plus haut taux de toutes les professions. Statistique Canada a montré qu'au Canada, 20,2 % des chauffeurs d'origine immigrante possédaient un diplôme universitaire, contrairement à 4,8 % des chauffeurs nés au pays⁷. Ce métier apparaît donc comme un plan B pour de nombreuses personnes n'étant pas parvenues à travailler dans leur domaine de formation. Des études ont montré que des politiques discriminatoires ou des phénomènes tel que le recrutement par réseau d'affinités expliquent en partie ce blocage à l'emploi⁸.

Qui est Uber ?

2 *Idem.*

3 Paul Stephen Dempsey, « Taxi Industry Regulation, Deregulation, and Reregulation : The Paradox of Market Failure », *Transportation Law Journal*, n° 24, 1996, p. 73-120.

4 Statistique Canada, *Recensement de la population de 2016*, produit numéro 98-400-X2016356.

5 TVA Nouvelles, « Manifestation des chauffeurs de taxi : le ministre François Bonnardel reste ferme devant la grogne », *Le Journal de Québec*, 5 avril 2019.

6 Jeanne Corriveau, « Pierre Karl Péladeau rachète des actifs de Taxelco, la maison mère de Téo Taxi », *Le Devoir*, 26 avril 2019. Lia Lévesque, « Les chauffeurs de taxi ramènent Québec devant les tribunaux », *La Presse*, 29 avril 2019.

7 Li Xu, *Who Drives a Taxi in Canada*, Rapport, Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada, mars 2012.

8 Mathieu Forcier et Laura Handal, *L'intégration des immigrants et immigrantes au Québec*, IRIS, Montréal, 26 novembre 2012. Marie-Thérèse Chicha, « Discrimination systémique et intersectionnalité : la déqualification des immigrantes à Montréal », *Canadian Journal of Women and the Law*, vol. 24, n° 1, 2012, p. 82-113.

04 Uber est une firme transnationale basée à San Francisco, aux États-Unis. Fondée en 2009, elle offre ses services dans 785 régions métropolitaines à travers le monde et valait 76 milliards de dollars à son entrée en bourse le 10 mai 2019.

05 La stratégie qu'a employée jusqu'ici Uber pour générer des profits et faire augmenter la valeur de l'entreprise a été d'envahir le marché du taxi en opérant de manière illégale, et ce, jusqu'à ce qu'elle force une modification des lois. Au fur et à mesure qu'Uber s'implante, l'industrie du taxi voit ses revenus s'effondrer⁹.

06 Comme ses semblables contemporaines tels que Facebook, Amazon ou Netflix, Uber tire profit d'un « effet de réseau » en vertu duquel l'efficacité d'une plateforme est directement proportionnelle à sa popularité, ce qui favorise la formation de monopoles ou de quasi-monopoles.

07 Uber a été dénoncée pour son système élaboré d'évasion fiscale extraterritoriale, qui lui permet d'être imposée sur seulement 2 % de ses revenus et d'ainsi alléger considérablement l'impôt qu'elle doit payer¹⁰. De plus, la liste des délits que l'entreprise est réputée avoir commis inclut le paiement délibéré de sommes erronées aux chauffeurs, de la discrimination et du harcèlement sexuel envers ses employé·e·s, l'invasion de la vie privée de sa clientèle, le vol de technologies et l'intimidation de journalistes¹¹.

08 Au Québec, le gouvernement a d'abord toléré la pratique d'Uber, puis l'a régularisée une première fois en septembre 2016 dans le cadre d'un projet pilote, qui a ensuite été prolongé en 2017 et 2018¹². Le projet de loi déposé en 2019 vise à régulariser définitivement Uber et ses concurrents par la libéralisation du marché du taxi.

IMPACTS ANTICIPÉS

Hausse du nombre de chauffeurs et de courses

09 En abandonnant la gestion de l'offre, le gouvernement ouvre la porte à une hausse importante du nombre de véhicules dédiés au transport rémunéré de personnes. Des exemples observés à l'étranger permettent de mesurer l'impact d'Uber à cet effet.

10 À New York, le nombre de voitures Uber est passé de 105 en 2011 à 63 000 en 2018¹³. Ces voitures n'ont pas remplacé la voiture personnelle¹⁴. Quant au nombre de courses, il a quadruplé dans cette ville étatsunienne entre 2015 et 2016, passant de

9 Michael Goldstein, « Dislocation And Its Discontents : Ride-Sharing's Impact On The Taxi Industry », *Forbes*, 8 juin 2018.

10 Brian O'Keefe et Marty Jones, « How Uber Plays the Tax Shell Game », *Fortune*, 22 octobre 2015. David Kocieniewski, « The Sharing Economy Doesn't Share the Wealth », *Bloomberg Business Week*, 6 avril 2016.

11 Sam Levine, « Uber's scandals, blunders and PR disasters : the full list », *The Guardian*, 28 juin 2018.

12 MTQ, *Prolongation d'un an du projet pilote Uber*, communiqué, 12 octobre 2018.

13 Miranda Katz, « Why are New York taxi drivers killing themselves ? », *Wired*, 28 mars 2018.

14 Bruce Schaller, « Unsustainable : The Growth of App-Based Services and Traffic, Travel and the Future of New York City », *Schaller Consulting*, 27 février 2017.

quatre millions à plus de 16 millions en 2017¹⁵. Le nombre de courses réalisées par taxis a quant à lui diminué¹⁶. Des données similaires s'observent ailleurs¹⁷.

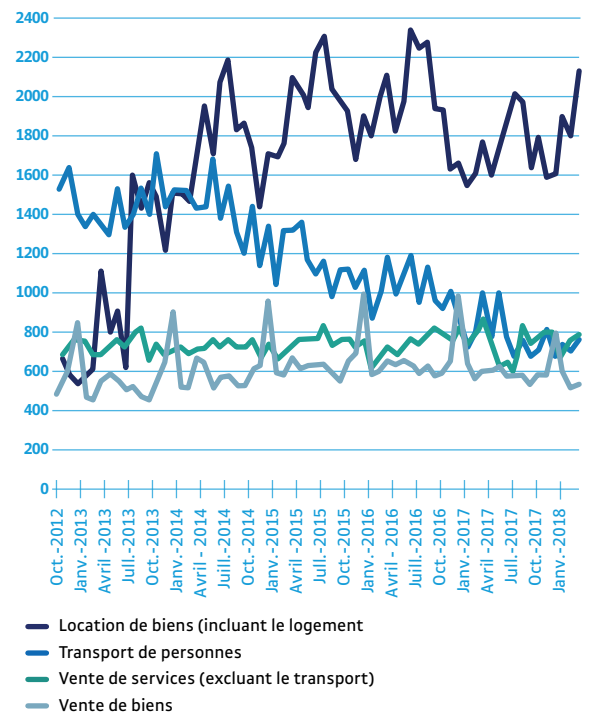
- 11 Des études étatsuniennes ont aussi montré que les applications de type Uber ont causé une hausse de 2,8 kilomètres de trajet pour chaque kilomètre supprimé chez les conducteur-trice-s qui auraient fait le trajet en auto solo, soit une hausse de 180 %. L'une des raisons qui expliquent cette hausse de la circulation est que les voitures doivent rouler à vide en attendant des client-e-s¹⁸.
- 12 Ce mode de transport contribue par conséquent à la congestion routière, comme l'ont constaté les villes de Seattle, New York et San Francisco, ainsi qu'à une augmentation de la pollution de l'air¹⁹.

Précarisation des travailleurs et des travailleuses

- 13 Depuis le lancement des premières applications mobiles de transport rémunéré de personnes, les données révèlent une précarisation croissante des travailleurs de l'industrie du taxi.
- 14 Dans plusieurs grandes villes étatsuniennes, on observe une chute du revenu annuel de ces chauffeurs. Ainsi, une étude révèle que, dès son entrée en fonction, Uber accroît de 50 % le nombre de travailleurs autonomes dans l'industrie du taxi, phénomène suivi d'une diminution de près de 10 % du revenu des chauffeurs de taxi traditionnels²⁰.
- 15 Entre 2013 et 2018, les chauffeurs de transport rémunéré qui utilisent des applications mobiles comme Uber ont eux aussi vu leurs revenus chuter de moitié, comme l'indique le graphique 1.
- 16 D'autres études ont montré qu'en déduisant la quote-part qu'Uber prélève sur chacune des courses (25 %) ainsi que les frais liés à l'entretien d'une automobile, à l'essence et à d'autres paiements connexes, le salaire horaire des chauffeurs Uber était plus ou moins égal au salaire minimum, soit entre 8,55 et 11,77 \$ US (environ 11,51 et 15,84 \$ CAN)²¹.
- 17 Au Québec, le Regroupement de l'industrie du taxi du Québec estime qu'entre septembre 2016 et août 2017, plus de 3000 chauffeurs se sont ajoutés sur les routes par le biais de l'application d'Uber et que leur revenu a été d'entre 6 et 8 \$ l'heure. Les travailleurs et les travailleuses qui ont recours à cette plateforme ne sont donc pas assurés de toucher un salaire leur permettant de couvrir adéquatement leurs besoins.
- 18 Les chauffeurs de taxi traditionnels seront en outre affectés par la chute de la valeur des permis. La compensation prévue par le gouvernement devrait permettre aux propriétaires de recevoir un montant avoisinant 95 000 \$ par permis, ce qui est en deçà de la valeur des permis d'avant l'arrivée d'Uber. Comme le montre le graphique 2, la valeur moyenne des permis de taxi a chuté brutalement après le début des opérations d'Uber à Montréal. Elle a diminué environ de moitié, passant de 191 251 \$ au premier trimestre de

Graphique 1

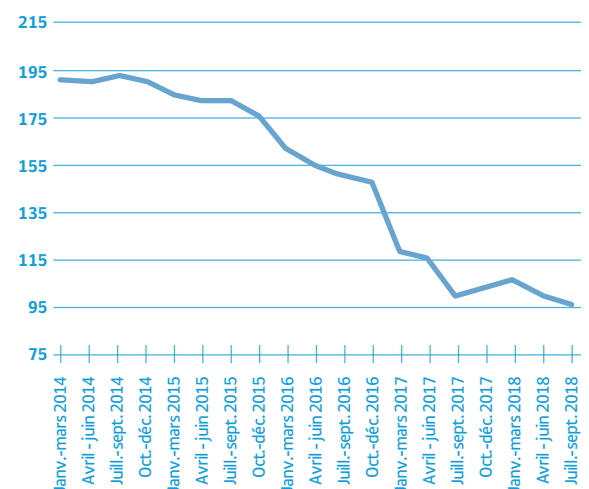
Revenu moyen des personnes ayant travaillé pour des plateformes numériques par mois, par secteur, États-Unis, 2013-2018



SOURCE : Rani MOLA, «Uber drivers and other gig economy workers are earning half what they did five years ago», Vox, 24 septembre 2018.

Graphique 2

Transferts de permis de propriétaire de taxi-Estimation des valeurs trimestrielles à Montréal (en milliers de \$)



SOURCE : Commission des transports du Québec, Demande d'accès à l'information n/réf : 04-03-01/2018-11-01.

- 15 James A. Parrott et Michael Reich, « An earnings standard for New York City's app-based drivers : Economic analysis and policy assessment », *Report for the New York City Taxi and Limousine Commission*, juillet 2018, p. 8.
- 16 *Idem*.
- 17 David Gutman, « How popular are Uber and Lyft in Seattle? Ridership numbers kept secret until recently give us a clue », *Seattle Times*, 5 novembre 2018.
- 18 Nicolas Bérubé, « Uber, pour le meilleur ou pour le pire », *La Presse +*, 14 janvier 2019.
- 19 Alex Hemingway, « What's missing from the Uber debate? Market power, congestion, pollution and even deaths », *Policy Note*, Canadian Center for Policy Alternatives—BC Office, 26 mai 2018.
- 20 Thor Berger *et al.*, « Drivers of disruption? Estimating the Uber effect », *Oxford Martin School*, 23 janvier 2017.
- 21 Eric Reed, « How Much Do Uber and Lyft Drivers Make in 2018 », *The Street*, 11 décembre 2018. Lawrence Mishel, « Uber and the labor market », *Economic Policy Institute*, 15 mai 2018.

2014 à 96 419 \$ au troisième trimestre de 2018²².

- 19 La compensation du gouvernement ne prend donc pas en compte la baisse de valeur à laquelle il a contribué en faisant preuve de laxisme envers Uber. Plusieurs chauffeurs qui louent des permis ne seront par ailleurs pas ou peu compensés. La libéralisation de l'industrie créera donc une incertitude tant pour les propriétaires que pour ceux qui ne le sont pas.

Transport adapté et sécurité

- 20 Le taxi est la principale option pour le déplacement des 120 000 personnes admissibles au service de transport adapté au Québec puisque 70-90 % d'entre elles utilisent ce mode de transport. Plusieurs associations de défense des droits des personnes vivant avec des limitations fonctionnelles se sont montrées inquiètes des effets néfastes de la nouvelle réglementation²³.
- 21 D'une part, l'importante perte de revenus qu'entraînera forcément l'entrée en vigueur du projet de loi n° 17 pourrait forcer certaines compagnies de taxi, en particulier dans les régions rurales, à se départir de leurs véhicules pour le transport adapté ou alors à ne plus investir dans l'achat, l'entretien ou le remplacement de ceux-ci. Les usager·ère·s d'un service de transport adapté, dont le nombre est appelé à croître étant donné le vieillissement de la population, se verront donc forcé·e·s à utiliser d'autres modes de transport jugés moins flexibles comme l'autobus ou le minibus.
- 22 D'autre part, le projet de loi n° 17 ne précise pas comment le gouvernement assurera la sécurité de la population. En effet, à partir de l'adoption du projet de loi, Québec n'exigera pour l'ensemble des chauffeurs qu'une formation obligatoire de sept heures. Actuellement, en raison de réglementations municipales, les chauffeurs de taxi doivent compléter une formation de près d'une centaine d'heures donnée par des écoles de taxi. De plus, le projet de loi prévoit la fin de l'inspection annuelle des véhicules de taxi²⁴.

RECOMMANDATIONS

- 23 En premier lieu, les chauffeurs de taxi devraient être compensés en fonction de la valeur des permis avant l'arrivée d'Uber sur le marché. Le laxisme du gouvernement face aux pratiques illégales de l'entreprise étrangère l'expose à des poursuites. Un premier regroupement poursuit déjà Québec à cet égard²⁵. Le gouvernement devrait également mettre des services professionnels à la disposition des travailleurs et travailleuses de l'industrie du

taxi, tant en matière de santé (travailleurs sociaux, psychologues, etc.) qu'en matière de requalification (conseiller·ère·s en orientation, des enseignant·e·s de français, etc.).

- 24 Quant aux sommes prévues pour la compensation, elles devraient être entièrement levées à même une taxation sur l'activité des nouveaux joueurs comme Uber.
- 25 Ensuite, la régularisation d'Uber ne devrait pas entraîner l'affaiblissement des règles qui protègent la clientèle. Les normes actuelles d'entretien et de sécurité devraient rester les mêmes, y compris la nécessité de posséder un permis de type 4C (commercial).
- 26 En outre, les autorités devraient contrôler l'évolution du nombre de véhicules sur les routes et se voir confier des outils réglementaires ou fiscaux permettant d'appliquer des restrictions territoriales ou environnementales.
- 27 Le gouvernement devrait également garantir un salaire minimum aux chauffeurs, comme c'est le cas à New York, ou encore permettre la syndicalisation des chauffeurs réalisant du transport rémunéré de personnes, comme à Seattle²⁶.
- 28 Enfin, le gouvernement pourrait également, plutôt que d'encourager une entreprise qui délocalise ses profits à l'étranger, soutenir le développement d'entreprises de type coopératif enregistrées au Québec qui pourraient offrir le même service, mais avec un fonctionnement démocratique qui profite tant aux client·e·s qu'aux conducteurs et aux conductrices québécois·es.

22 Commission des transports du Québec, Demande d'accès à l'information n/ réf : 04-03-01/2018-11-01 : Transferts de permis de propriétaire de taxi - estimation des valeurs trimestrielles Agglomération A.11 Montréal de janvier 2014 à septembre 2018, Québec, 8 novembre 2018.

23 Union des transports adaptés et collectifs du Québec, *Mémoire de l'Union des transports adaptés et collectifs du Québec présenté à la Commission des transports et de l'environnement*, 2019; Alliance des regroupements des usagers du transport adapté au Québec, *Pour un véritable développement durable des services de transport par taxi sécuritaire et de qualité pour les personnes qui nécessitent un transport adapté*, 2016.

24 « Des intervenants favorables à la réforme du taxi se font entendre à Québec », Radio-Canada, 10 avril 2019.

25 « Uber : recours collectif autorisé contre le gouvernement du Québec », Radio-Canada, 31 octobre 2018.

26 « New York gèle les permis et impose un salaire minimum, coup dur pour Uber », *La Presse*, 9 août 2018. Daniel Beekman, « Seattle first U.S. city to give Uber, other contract drivers power to unionize », *Seattle Times*, 14 décembre 2015.