

Moderniser l'industrie du taxi et préparer l'arrivée de la voiture autonome

*Recommandations dans le cadre des consultations particulières et des auditions
publiques sur le projet de loi n° 17 : Loi concernant le transport rémunéré de personnes
par automobile*

.....

Avis présenté à la Commission des transports et de l'environnement

6 mai 2019

Préambule

La Chambre de commerce du Montréal métropolitain (la Chambre) compte plus de 7 000 membres. Sa mission est d'être la voix du milieu des affaires montréalais et d'agir pour la prospérité de la métropole. La Chambre s'engage dans des secteurs clés du développement économique en prônant une philosophie d'action axée sur l'engagement, la crédibilité, la proactivité, la collaboration et l'avant-gardisme. La Chambre est le plus important organisme privé au Québec voué au développement économique.

Contexte

Depuis plusieurs années, la Chambre est très active sur les questions liées à la mobilité, notamment en ce qui a trait au déploiement du transport en commun, aux investissements dans les infrastructures de transport, à l'adoption de plans d'aménagement du territoire basé sur le concept TOD (*Transit-oriented development*). La Chambre s'est également prononcée sur l'enjeu du transport rémunéré de personnes, d'abord pour inviter les autorités municipales à imposer des conditions afin d'améliorer les services de taxi, et par la suite d'encourager les autorités publiques à favoriser l'émergence de nouveaux modèles d'affaires dans l'optique de soutenir la concurrence et, ultimement, d'améliorer les services offerts.

S'appuyant sur les opinions exprimées par ses membres, la Chambre a formulé une première position qu'elle a présentée dans le cadre des auditions publiques sur le transport rémunéré de personnes par automobile tenues par le gouvernement du Québec en février 2016¹. Celle-ci recommandait de mettre fin au système de quotas et encourageait le gouvernement à adapter la réglementation de façon qu'elle puisse stimuler l'émergence d'innovations, tant sur le plan technologique que du point de vue des modèles d'affaires, et faciliter leur déploiement.

En mai 2016, dans le cadre des auditions publiques sur le projet de loi n° 100, Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement les services de transport par taxi, la Chambre présentait un second mémoire² qui tenait compte des préférences exprimées par le gouvernement du Québec. Elle proposait ainsi l'instauration de deux classes de permis de taxi pour fixer les droits et les obligations de tous les acteurs de l'industrie. Elle soulignait aussi l'importance de préparer la venue de la voiture autonome.

En outre, la Chambre s'est également positionnée de manière proactive sur la question du transport rémunéré de personnes, par des lettres d'opinion, l'organisation d'événements publics ou encore la participation à diverses rencontres de consultation.

Le projet de loi n° 17 revêt donc un intérêt particulier pour la Chambre et ses membres.

D'abord, il aura une incidence importante sur la disponibilité et la qualité des services de transport rémunéré de personnes dans la région métropolitaine, où sont concentrées la majorité des activités de taxi québécoises.

Ensuite, la Chambre estime que la modernisation de ce secteur économique est non seulement nécessaire, mais aussi inévitable. Il faut néanmoins s'assurer qu'elle se fasse dans l'ordre, en dédommageant

¹ CCMM, *Recommandations de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain présentées à la Commission des transports et de l'environnement dans le cadre des auditions publiques sur le transport rémunéré de personnes par automobile*, 23 février 2016 [En ligne : https://www.ccm.ca/fr/mem_commission_taxi/].

² CCMM, *Propositions de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain présentées à la Commission des transports et de l'environnement dans le cadre des auditions publiques sur le projet de loi n° 100, Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement les services de transport par taxi*, 26 mai 2016 [En ligne : https://www.ccm.ca/~media/Files/News/Memoires/2016/Memoire_CCMM_ConsultationTaxi_26_mai_2016.pdf].

adéquatement les entrepreneurs qui ont investi dans un marché qui était, jusqu'à tout récemment, très réglementé.

Enfin, il importe de convenir que la métropole est un lieu d'intenses activités d'innovation, tant sur le plan technologique que du point de vue des modèles d'affaires, comme en témoigne éloquentement l'aventure de Téo Taxi. Plus largement, le développement économique de la région métropolitaine reposera en partie sur sa réputation d'ouverture aux avancées technologiques, notamment en matière de mobilité intelligente.

Le projet de loi n° 17 est équilibré et sensé

La Chambre accueille favorablement le projet de loi n° 17. Ce dernier rejoint la plupart des propositions formulées par la Chambre au cours des dernières années, notamment de mettre en place un système qui favorise une saine concurrence, tout en indemnisant adéquatement les propriétaires de permis de taxi.

Il est devenu évident que le système actuel qui régit l'industrie du taxi, basé sur la gestion de l'offre et une lourde réglementation, est désuet. Il constitue un frein à l'innovation et à la compétitivité. Il pénalise à la fois les clients, qui voient leurs options de mobilité limitées, et les chauffeurs de taxi – tant ceux qui ne sont pas propriétaires de permis que ceux qui ont dû s'en procurer un à fort prix – qui arrivent difficilement à gagner un revenu décent même en travaillant de longues heures. Une réforme en profondeur devait être menée tôt ou tard. À ce chapitre, la Chambre tient à saluer le courage, la détermination et la lucidité du gouvernement.

Le projet de loi offre comme premier avantage de mettre fin une fois pour toutes à l'incertitude dans l'industrie. Il envoie un signal fort voulant que le Québec soit un terreau fertile pour l'innovation dans tous les secteurs économiques, en particulier celui de la mobilité. En outre, le projet de loi n° 17 fait une plus grande place aux innovations, tout en jetant les bases d'un meilleur encadrement d'éventuels nouveaux modèles d'affaires novateurs.

La Chambre estime que le gouvernement consent un effort considérable en octroyant un dédommagement généreux, puisé à même les fonds publics, aux propriétaires de permis de taxi. Dans son mémoire de février 2016, la Chambre soutenait que la voie responsable pour sortir du système de quotas était de racheter les permis, en utilisant notamment à une redevance de rachat payée par les usagers sur chaque course effectuée, et ce, pendant une période plus ou moins longue.

Devant le refus initial du gouvernement du Québec d'envisager le rachat des permis, la Chambre a ensuite proposé d'adopter un système à deux classes de permis dans le but de permettre la coexistence de différents modèles tout en offrant un avantage concurrentiel aux titulaires de permis de taxi traditionnels. La Chambre demandait aussi de s'assurer que la législation soit rédigée de manière à pouvoir encadrer l'émergence éventuelle de modèles d'affaires basés sur l'usage voitures autonomes. Le projet de loi n° 17 intègre d'une manière ou d'une autre l'esprit de ces propositions.

La libéralisation du système qu'implique le projet de loi amènera beaucoup d'avantages en matière de mobilité. Le cadre réglementaire en vigueur constituait *de facto* un véritable frein à l'entrepreneuriat. L'élimination de la barrière à l'entrée favorisera la concurrence, ce qui créera une incitation continue à améliorer les services offerts aux clients. Ces derniers auront en bout de ligne davantage de choix de déplacement à leur disposition. Le gouvernement estime même que l'élimination des quotas pourrait avoir pour effet de réduire les frais d'exploitation d'un taxi de jusqu'à 25 000 \$ par année³, ce qui pourrait se traduire en économies pour les usagers des services de mobilité.

³ Transports Québec, *Analyse d'impact réglementaire, Projet de loi concernant le transport rémunéré de personnes par automobile*, 9 avril 2019, page 11, [En ligne : <https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/ministere/acces-information-renseignements-personnels/documents-reglement-diffusion/Documents/projet-loi-17-analyse-impact.pdf>].

Le projet de loi accorde des avantages aux titulaires actuels de permis de taxi. Ces derniers auront la possibilité de choisir leur système de tarification, soit un taximètre traditionnel ou la tarification dynamique. Les taxis conserveront également le lanternon et les courses hélées seront toujours permises. Ce modèle offrira un cadre favorable à ceux qui voudront s'en prévaloir.

Surtout, le projet de loi permettra une meilleure adéquation entre l'offre de mobilité proposée par les différentes entreprises et la demande de déplacements exigée par les clients. La décision d'autoriser la tarification dynamique arrimera efficacement et en temps réel l'offre et la demande.

Cette réforme nécessaire de l'encadrement de l'industrie du taxi survient alors que nous sommes à environ une décennie du déploiement de la voiture autonome, laquelle bouleversera à la fois les modes de déplacement des personnes et les modèles d'affaires des entreprises qui œuvrent dans le domaine de la mobilité. C'est dans cette perspective que la Chambre tient à revenir plus particulièrement sur deux enjeux essentiels :

1. le dédommagement des propriétaires de taxi;
2. l'encadrement de la voiture autonome.

1. Dédommager les titulaires de permis

Dans le cadre du dépôt du projet de loi et à la suite des annonces subséquentes, le gouvernement a annoncé une aide totalisant 770 millions de dollars dans le but de compenser la fin du système de permis de taxi et de rembourser la totalité des sommes payées par les propriétaires de permis de taxi.

Dès février 2016, la Chambre a insisté sur l'importance d'indemniser les titulaires de permis de taxi pour la perte de valeur qu'ils allaient inévitablement subir à la suite d'une ouverture – totale ou partielle – de l'industrie. Dans son mémoire, la Chambre recommandait de racheter l'ensemble des permis. Elle proposait de financer cette mesure par une « taxe de rachat » perçue sur toutes les courses. Elle avait alors estimé que selon le niveau de la taxe, le gouvernement pourrait recueillir de 38 millions de dollars à 423 millions de dollars sur dix ans, en fonction de taxes allant de 0,10 \$ à 1,10 \$ par course effectuée. Selon le niveau retenu, ces scénarios permettaient de canaliser de 4 543 \$ à 50 568 \$ pour le rachat de chacun des permis. La proposition du gouvernement va donc beaucoup plus loin.

La décision du gouvernement d'offrir un premier dédommagement de 250 millions de dollars (versé en 2018), puis un autre 250 millions de dollars aux titulaires de permis (annoncé lors du dépôt du projet de loi n° 17) représente un engagement public très généreux. L'ajout d'un montant supplémentaire de 270 millions de dollars, qui serait financé par des redevances temporaires de 0,90 \$ prélevées sur l'ensemble des courses – taxi ou transport rémunéré de personnes – constitue un complément exceptionnel.

La Chambre est d'avis que cette bonification constitue un dédommagement très équitable pour les titulaires de permis, surtout lorsque nous la comparons à ce qui a été réalisé ailleurs dans le monde. Les gouvernements qui ont déréglementé leur industrie du taxi et qui ont opté pour un régime de dédommagement ont établi des barèmes beaucoup moins généreux que ceux proposés par le gouvernement du Québec. L'exemple de New South Wales en Australie est probant. En 2016, le gouvernement a offert un dédommagement de 20 000 \$ par permis, alors que la valeur de chacun était estimée à plus de 350 000 \$.

Le gouvernement du Québec aurait pu choisir de donner un rendement aux propriétaires, en sus du prix payé pour le permis. Un calcul rapide, basé sur la valeur moyenne des permis – établie à 99 800 \$ par Transports Québec⁴ – implique que le gouvernement aurait alors dû bonifier l'enveloppe de 500 millions de dollars déjà annoncée ou augmenter le montant ou la durée de la redevance prélevée sur chaque course (ou une combinaison des deux). En agissant de la sorte, il aurait fait porter aux contribuables ou aux futurs

⁴ Transports Québec, *op. cit.*, p. 8.

usagers le poids d'un enrichissement lié à des permis publics dont l'objectif n'était pas de servir de placement.

Le gouvernement a tranché et la Chambre estime qu'il a pris une décision juste et équilibrée. L'enveloppe d'un demi-milliard de dollars prévue représente un effort considérable du point de vue des fonds publics et permet de s'assurer que les détenteurs de permis sont entièrement dédommagés pour leur coût d'acquisition.

Compte tenu de la responsabilité de l'État, qui a mis en place le système de gestion de l'offre, et étant donné que les titulaires ont acquis leur permis de bonne foi et dans le respect du système en vigueur, et que ce sont les utilisateurs du transport rémunéré de personnes qui seront les premiers bénéficiaires de l'ouverture de l'industrie aux nouveaux modèles d'affaires, **la Chambre appuie la proposition du gouvernement de dédommager les propriétaires de permis de taxi pour la totalité de la somme qu'ils ont payée et d'utiliser à cette fin des deniers publics majorés d'un montant prélevé par le biais de redevances à la course.**

2. Paver la voie à l'arrivée du véhicule autonome

L'arrivée de la voiture autonome est à nos portes. Elle peut sembler encore incertaine aujourd'hui, mais elle est déjà à l'essai sur le terrain. Depuis plusieurs années déjà, les voitures de Waymo (anciennement Google) roulent dans les rues californiennes. L'entreprise a même comme objectif de commercialiser ses voitures au plus tard en 2020. Des taxis autonomes circulent en Arizona, où des villes comme Chandler ont modifié leur règlement de zonage en prévision de l'augmentation des voitures autonomes sur leurs routes.

Plus près de nous, des essais de voitures autonomes ont été approuvés en circulation mixte en Ontario. En Alberta, en Colombie-Britannique et ici même au Québec, des navettes autonomes sont déployées, par exemple dans la ville de Candiac. À Montréal, dans un milieu urbain et dense, un projet pilote de navette entre le Parc Olympique et le marché Maisonneuve devrait également être déployé dès ce printemps.

En 2016, la Chambre invitait le gouvernement à se préparer à l'avènement de la voiture autonome. Tous conviennent que lorsque cela se produira, le transport rémunéré de personnes subira une transformation profonde. Le projet de loi n° 17 offre une occasion unique de prévoir l'encadrement des premières étapes du déploiement de la voiture autonome et de se préparer à l'avènement d'autres technologies qui bouleverseront la façon dont les personnes se déplacent. À titre d'exemple, des projets pilotes de taxis aériens sont déjà prévus dès 2020 à Dubaï, à Singapour et à Los Angeles.

Nous sommes engagés dans un processus irréversible. Pour nous préparer au déploiement de ces technologies, le gouvernement doit adopter une législation qui prévoit l'encadrement souple d'éventuels projets pilotes avant-gardistes.

Plutôt que de procéder à des aménagements *ad hoc*, à la pièce et en réaction aux nouvelles technologies en matière de voitures autonomes, **la Chambre invite le gouvernement à être proactif et à adopter un cadre réglementaire qui servira de fondation pour le déploiement des voitures autonomes.** Elle l'invite aussi à rester à l'affût des avancées technologiques futures dans ce domaine. Cela dit, le projet de loi n° 17 n'a pas à encadrer précisément les paramètres de déploiement des véhicules autonome dans nos rues. Il importe toutefois qu'il soit pensé de façon à pouvoir accueillir l'arrivée de nouvelles technologies en matière de mobilité.

Face à tout nouveau phénomène technologique, un cadre réglementaire sensible et souple doit être en mesure d'encadrer les nouveaux modèles émergents dans le but d'en permettre le déploiement, en évitant de devenir un facteur de résistance au changement. L'exemple de la tarification dynamique prévue dans le projet de loi n° 17 et qui aurait dû être autorisée plus tôt constitue un bon exemple.

Conclusion

La Chambre a publié en mai 2019 une étude exhaustive sur les transports électriques et intelligents⁵. Réalisée en collaboration avec Propulsion Québec, cette étude jette les bases d'une réflexion collective nécessaire sur ces secteurs d'avenir et met en lumière l'importance du cadre juridique et réglementaire pour favoriser l'émergence de nouveaux modèles d'affaires – liés à de nouvelles technologies ou non – dans le domaine de la mobilité.

Le Québec et sa métropole ont l'occasion de se tailler une place dans ce nouveau créneau. Nous pouvons à la fois encourager l'émergence d'innovations locales et inciter des joueurs internationaux à venir s'établir ici.

Déjà, Montréal possède un savoir-faire réputé en technologies électriques, un noyau de talents créatifs et d'entreprises avant-gardistes, de même qu'une forte concentration de chefs de file en intelligence artificielle. Toutefois, pour que ce potentiel soit pleinement exploité, il est essentiel de pouvoir compter sur des politiques publiques ambitieuses et sur un cadre réglementaire agile.

Il est primordial d'adapter le cadre législatif au rythme du développement de solutions émergentes et de nouveaux modèles d'affaires. Les décideurs doivent donc faire preuve d'audace et d'ingéniosité et mettre en place des politiques publiques ambitieuses. Il s'agit d'un ingrédient essentiel à l'innovation.

Le dossier du taxi, qui a fait couler beaucoup d'encre au cours des dernières années, est porteur de leçons à retenir pour la suite des choses. La fin de l'aventure de Téo Taxi offre à cet effet une occasion d'apprentissage : elle a révélé à quel point la rigidité des lois peut s'avérer déterminante dans la réussite – ou l'échec – d'un modèle d'affaires qui possède un potentiel formidable, mais qui repose sur des technologies qui étaient inexistantes lorsque les règles ont été établies.

La plus importante leçon pour les expériences futures est là : le gouvernement doit être en mesure d'adapter sa réglementation au rythme de l'innovation. Dans un contexte de concurrence mondiale féroce, il en va de notre capacité à nous positionner et à rayonner dans les domaines économiques d'avenir.

⁵ CCMM, *Positionner le Québec et sa métropole comme leaders des transports électriques et intelligents*, mai 2019 [En ligne : www.ccmm.ca/etude_transports_electriques].