

Commission des transports et de l'environnement

**Mémoire déposé par l'Institut économique de Montréal :
Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 17**

par

**Vincent Geloso, Ph. D.,
Professeur en économie, King's University College, et chercheur associé à l'IEDM**

et

**Germain Belzile,
Maître d'enseignement, HEC Montréal, et chercheur associé senior**

Le 10 avril 2019

À propos de l'IEDM

L'IEDM est un think tank indépendant sur les politiques publiques. Par ses publications et ses interventions, l'IEDM alimente le débat sur les politiques publiques au Québec et à travers le Canada en proposant des réformes fondées sur les principes de l'économie de marché et de l'entrepreneuriat.

L'IEDM n'accepte aucun financement gouvernemental. Il est financé par des contributions volontaires d'individus, de sociétés et de fondations charitables qui appuient sa mission.

Mise en contexte

Le dépôt récent du projet de loi 17 a ramené à l'ordre du jour le débat sur la place des nouveaux joueurs dans l'industrie du taxi. La question qui se pose est donc de savoir si l'on doit se départir du système de permis qui freine la concurrence depuis des décennies. À cette question, nous répondons résolument par l'affirmative : le modèle décrété à l'époque par le législateur était dès le départ voué à l'échec. Il doit maintenant laisser la place à un cadre plus moderne, plus souple, plus en mesure d'accueillir l'innovation.

Le système de permis, qui est toujours en vigueur, vise essentiellement à limiter l'offre de services pour le consommateur, ce qui cause une augmentation des prix. Nous sommes donc en faveur de l'abolition de ce régime.

Il est important de mentionner d'emblée que ce n'est pas que le consommateur qui fait les frais de ce système : les chauffeurs de taxi sont eux aussi pénalisés, et particulièrement ceux qui ont commencé plus récemment à travailler dans le domaine.

Voici certains des effets du système de quotas et de permis de taxi :

- A) Il a réduit de moitié l'offre de taxi relativement à la population;
- B) Il a réduit de 39 % à 62 % le revenu net des nouveaux chauffeurs de taxi;
- C) Il a augmenté de façon disproportionnée le coût d'entrée des chauffeurs dans l'industrie;
- D) En protégeant l'industrie contre la concurrence, il a retiré les incitations qui l'auraient naturellement amené à innover, comme dans toute autre industrie; et,
- E) Il a privé le consommateur des bénéfices d'un marché concurrentiel, tel qu'observé ailleurs.

Il serait donc bien avisé pour le gouvernement d'abolir le système de permis afin de corriger une erreur historique. Tant le taxi traditionnel que les nouveaux joueurs doivent pouvoir se faire concurrence sur un pied d'égalité. Par souci d'équité, il est également primordial que les chauffeurs de taxi concernés soient compensés pour la perte d'un actif important, c'est-à-dire leur permis de propriétaire. Leur perte financière est, au bout du compte, la conséquence d'une politique gouvernementale malavisée; il est normal que ce soit l'État qui compense pour le préjudice dont il est ultimement responsable.

Réduction de l'offre

C'est en 1973 que le gouvernement du Québec a décrété la mise en place d'un système de gestion de l'offre ciblant l'industrie du taxi. Les chauffeurs de taxi qui possédaient un permis municipal ont obtenu sans frais le permis provincial. Suite à l'adoption de la loi instaurant le nouveau régime, il est devenu illégal d'exploiter un taxi sans s'être préalablement procuré un permis, en le louant ou en l'achetant.

Le nombre de permis a peu augmenté au cours des dernières années. Pour l'ensemble du Québec, environ 200 nouveaux permis seulement ont été octroyés depuis novembre 2000, pour un total d'environ 8300 à la fin de 2017. Ces permis sont valides pour une durée maximale de cinq ans et sont non transférables.¹ Ce gel relatif du nombre de permis réduit encore plus l'offre de service par rapport à la demande. L'effet net de cette mesure peut être observé dans le Graphique 1 (Annexe 1 du présent document), soit une baisse constante du nombre de permis de taxi par rapport à la population, qui a augmenté plus rapidement.

Comme la demande a continué de croître, la loi de l'offre et de la demande a fait en sorte que le prix du permis a connu une augmentation constante. Les nouveaux chauffeurs se trouvent ainsi à assumer un fardeau toujours plus élevé. De façon perverse, les prix doivent aussi continuer à augmenter afin que les chauffeurs ayant fait l'acquisition d'un permis ne voient pas leur investissement décroître.

Depuis 1986, le prix par kilomètre d'une course de taxi a augmenté plus rapidement que l'inflation. Le prix réel a donc augmenté. Cette observation est conforme à la littérature scientifique.²

Effets sur les nouveaux chauffeurs

Il est difficile d'estimer l'effet négatif du système de permis sur les nouveaux chauffeurs. Pour ce faire, il faut connaître la valeur à l'achat de chacun des permis ainsi que le taux d'intérêt auquel l'emprunt a été effectué. Cependant, on peut produire un estimé prudent en se basant sur certaines informations disponibles.

En 2012, on estimait que les institutions de prêt avançaient jusqu'à 150 000 \$ pour l'achat d'un permis valide pour le centre-ville de Montréal, et ce à un taux d'intérêt oscillant entre 5,9 % et 9,5 %.³ Nous utiliserons ces chiffres de concert avec ceux de Taxelco afin d'évaluer l'effet du permis sur les revenus.⁴ Ces chiffres suggèrent que, sans changer le prix des courses de taxi, le revenu net des chauffeurs pourrait augmenter de 39 % à 62 %. Bref, en abolissant le système de permis, le prix des courses de taxi pourrait être réduit de 39 % à 62 % sans affecter les revenus des chauffeurs.

¹ Ministère des Transports du Québec, *Rapport sur la Loi concernant les services de transport par taxi*, octobre 2005, p. 12.

² Annexe 2: Graphique 2

³ Carl Renaud. 2013. *Le prix des permis de taxi dégringole à Montréal*. TVA Nouvelles, 21 février 2013

⁴ Taxelco. 2015. *Présentation du projet Taxelco, les taxis 100% électriques de Montréal*. Montréal : Association des Véhicules Électriques du Québec.

Même si cette estimation devait être réduite de moitié, les effets sur la structure de coûts demeureraient considérables. Nous devons aussi tenir compte du fait que les paiements d'intérêts sur les prêts qui sont accordés aux chauffeurs les forcent à travailler plus. Comme ils commencent la journée avec une perte, soit le paiement des intérêts, les chauffeurs doivent travailler plus afin de s'assurer de ne pas perdre de l'argent. Sans système de permis, les chauffeurs auraient davantage de latitude pour choisir leurs heures de travail de façon à maximiser à la fois leur bien-être et leur gain.

Tableau 1: Effet des paiements associés à l'acquisition du permis de propriétaire de taxi sur le revenu net des chauffeurs de taxi

	Montant (\$)
Revenu brut	60,000\$
Revenu net (avec permis)	22,950\$
Revenu net (sans permis si le taux d'intérêt est de 5.9%)	31,800\$
Revenu net (sans permis si le taux d'intérêt est de 9.5%)	37,200\$

Sources: voir texte ci-haut

Effets sur le consommateur

Un consensus se dégage dans la littérature économique comme quoi le système de permis réduit la concurrence, ce qui entraîne une augmentation des prix et des temps d'attente tout en réduisant la qualité du service. Un recensement des articles scientifiques publiés entre 1970 et 2006 démontrait que 19 des 28 études existantes affirmaient que la déréglementation avait été bénéfique. Toutes les études de cas recensées notaient que la libéralisation avait généré des résultats favorables et seulement une étude de cas avait trouvé des résultats ambigus.⁵

Un recensement plus récent, effectué par l'économiste Jeremy Horpedahl afin de tenir compte des grands changements technologiques qui touchent l'industrie du transport, suggère un niveau de consensus encore plus important au sein des économistes les plus connus sur la place publique.⁶

⁵ Moore, A.T. and Balaker, T., 2006. "Do Economists Reach a Conclusion on Taxi Deregulation", *Econ Journal Watch*, 3(1), pp.109-132.

⁶ Horpedahl, J. 2015. "Ideology Über Alles? Economics bloggers on Uber, Lyft, and other transportation network companies." *Econ Journal Watch*, 12(3), pp. 360-374. Note: Horpedahl inclut deux lauréats du prix Nobel d'économie (Al Roth et Paul Krugman).

Les articles qui utilisent les méthodes statistiques les plus sophistiquées possibles afin de déterminer un lien direct de cause-à-effet trouvent généralement que le système de permis de taxi nuit aux consommateurs. Ainsi, une étude portant sur la ville de New York trouvait qu'une augmentation de 1% du prix du permis fait augmenter les prix de 0,12% et diminue de près de 0,9% le nombre de taxis.⁷ Une étude similaire sur le cas d'Istanbul trouve des résultats quasi identiques.⁸

Les exemples de libéralisation de ce secteur d'activité démontrent de façon éloquente les bienfaits de l'abolition du système de permis. En cela, ils offrent un éclairage intéressant sur les méfaits de la réglementation. Dans une étude publiée par l'Institut économique de Montréal en 2010, nous soulignons les faits suivants :

En 1978, ce pays adopta une réglementation du taxi très rigide, qui limitait considérablement l'accès au marché⁹. De 1978 à 1991, le nombre de taxis à Dublin, la capitale, n'a pas changé¹⁰. Au cours de cette période, la demande de déplacements en taxi a cependant fortement augmenté, en raison de la croissance économique rapide de l'Irlande, du resserrement de la législation sur la conduite en état d'ébriété et de l'augmentation de la population.

Malgré une faible augmentation du nombre de taxis en 1991, si leur nombre avait suivi l'augmentation du PIB, la flotte de taxis aurait atteint 4200 véhicules, plutôt que les 1974 taxis existant en 2000¹¹. Comme l'offre a stagné, les temps d'attente ont augmenté. Selon une étude, 75 % des gens sondés croyaient que les taxis étaient difficiles à trouver en période de pointe et 46 % des appels menaient à des attentes de plus de vingt minutes¹². Cette rareté s'est reflétée dans la valeur des permis, qui est passée de 3500 livres irlandaises par taxi en 1980 à 90 000 en 2000¹³.

En 2000, à la suite d'un jugement des tribunaux, l'entrée sur le marché a été libéralisée¹⁴. Du jour au lendemain, les restrictions au nombre de taxis ont disparu. (...) [le nombre de taxi] a triplé en deux ans et quintuplé en dix ans. Les temps d'attente ont chuté

⁷ Çetin, Tamer, and Kadir Yasin Eryigit. 2013. "The economic effects of government regulation: Evidence from the New York taxicab market." *Transport Policy*, Vol.25, pp.169-177.

⁸ Tamer Cetin et Elizabeth Deakin. 2019. "Regulation of taxis and the rise of ridesharing." *Transport Policy*, Vol.76, pp.149-158.

⁹ Jennifer Daly, « Taxi deregulation: Three Years On », *Student Economic Review*, vol. 18 (2004), p. 227.

¹⁰ Sean D. Barrett, « Regulatory Capture, Property Rights and Taxi Deregulation: A Case Study », *Economic Affairs*, vol. 23 (2003), no 4, p. 34.

¹¹ John Fingleton, John Evans et Oliver Hogan, *The Dublin Taxi Market: Re-regulate or Stay Queueing*, Trinity College (Dublin), 1997.

¹² Oscar Faber, *Review of the Taxi and Hackney Services in the Dublin Area*, Goodbody Economic Consultants et Irish Marketing Surveys, juin 1998.

¹³ Sean D. Barrett, *op. cit.*, note 7, p. 35.

¹⁴ *Id.*, p. 34.

dramatiquement : à Dublin, la proportion de clients ayant attendu moins de 10 minutes pour prendre un taxi est passée de 58 % en 1997 à 81 % en 2008¹⁵.

Ces réductions de temps d'attente représentent environ 300 millions d'euros par année d'économies pour les consommateurs à Dublin seulement et ce chiffre monte à 780 millions d'euros pour l'ensemble de l'Irlande¹⁶. Finalement, la satisfaction des consommateurs a augmenté considérablement¹⁷.

Le projet de loi 17

Le projet de loi présentement à l'étude réunit plusieurs conditions essentielles à la libéralisation du marché : l'abolition du système de permis et la fin des projets-pilotes à répétition. Les projets-pilotes, puisqu'ils génèrent une incertitude réglementaire, peuvent être plus nocifs qu'un mauvais cadre réglementaire.¹⁸ Un cadre réglementaire clair, qui encourage la concurrence sans barrières à l'entrée tout en préservant la sécurité des consommateurs constitue sans aucun doute la meilleure voie de l'avant. Un cadre réglementaire clair, sécuritaire et équitable pour les différents joueurs de l'industrie devrait permettre une saine concurrence et l'arrivée de nouveaux joueurs, le tout au bénéfice du consommateur.

Il est important de rappeler le caractère inique du système de permis : cela revient à obliger quelqu'un à payer afin de pouvoir travailler. Ce qui ne serait pas acceptable pour les comptables ou les mécaniciens ne l'est pas davantage pour les personnes qui désirent en transporter d'autres.

Offrir une compensation aux détenteurs de permis de taxi s'impose par simple question d'équité. C'est le gouvernement qui, jadis, a décidé d'imposer un tel système aux travailleurs de l'industrie; il doit désormais réparer son erreur.

À cet égard, il convient de s'inspirer du cas de l'industrie laitière en Australie. Lorsque le système des permis de production a été aboli en 2000, le gouvernement en mis en place un régime de compensation sur dix ans.¹⁹ Il est possible de s'inspirer d'un tel système en imposant une taxe transitoire sur dix ans. Les revenus de cette taxe allant directement aux chauffeurs-proprétaires en fonction du prix qu'ils ont payé pour acquérir le permis.

Un tel système aligne très bien les incitations des acteurs en place puisqu'il associe la quantité de services aux montants transférés. Plus il y aura d'entrants sur le marché du taxi et plus il y aura de courses effectuées, plus les chauffeurs seront compensés rapidement. De plus, les chauffeurs-proprétaires auraient eux-mêmes avantage à augmenter l'offre de service puisqu'ils

¹⁵ Goodbody Economic Consultants, *Economic Review of the Small Public Service Vehicle Industry*, Ireland's Commission for Taxi Regulation, mars 2009, p. 49.

¹⁶ *Id.*, p. 75.

¹⁷ Sean D. Barrett, « The Sustained Impacts of Taxi Deregulation », *Economic Affairs*, vol. 30 (2010), no 1, p. 62.

¹⁸ Baker, Scott R., Nicholas Bloom, and Steven J. Davis. 2016. "Measuring economic policy uncertainty." *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 131, no. 4, pp.1593-1636.

¹⁹ Vincent Geloso, Alexandre Moreau et Germain Belzile. 2017. *Mettre fin à la gestion de l'offre en rachetant les quotas*. Montréal : Institut économique de Montréal.

obtiendraient les revenus de la taxe transitoire. En effet, tant qu'une telle taxe demeure bel et bien temporaire, la réforme devient plus facile et plus douce pour les joueurs établis.

Conclusion

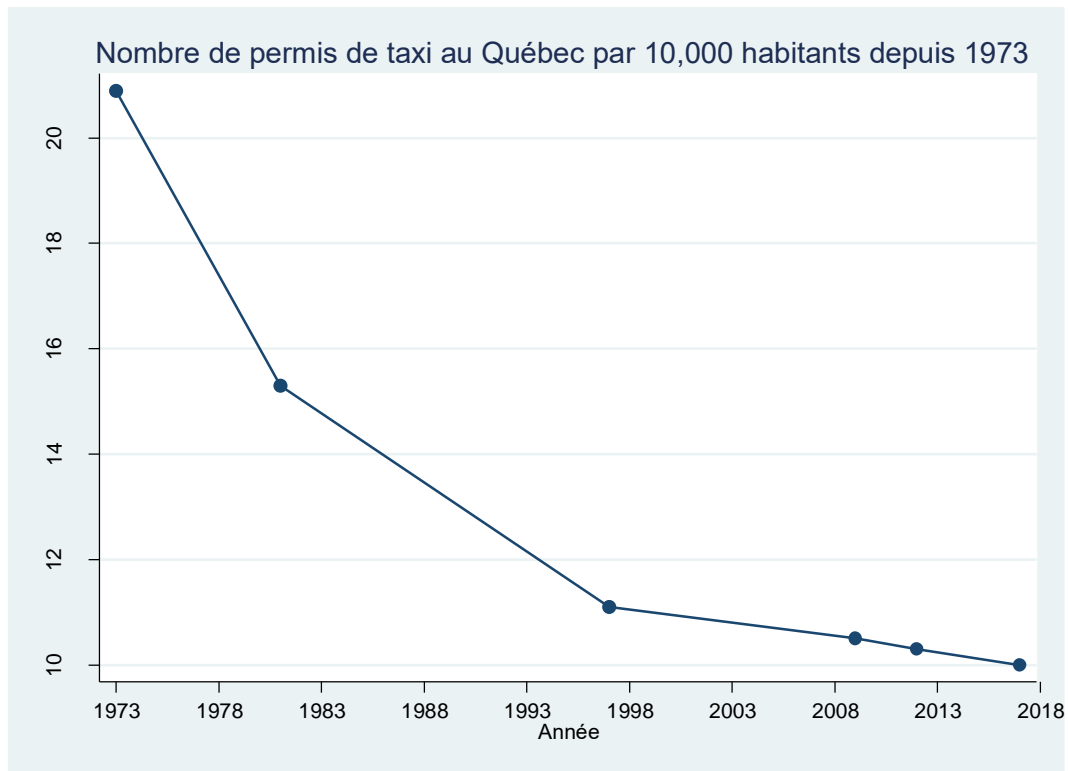
Les économistes ont compris depuis longtemps que la plupart des monopoles sont voués à être éphémères. Les profits engendrés par ces monopoles, même lorsqu'ils semblent bien installés, créent en fait pour d'autres entrepreneurs autant d'incitations à innover. Après tout, les monopoles autrefois détenus par Polaroid, Bell, et tant d'autres sont désormais révolus. Ceux qui perdurent le font généralement grâce à l'aide de l'État.

L'Assemblée nationale a erré en jetant les bases d'un cartel légal il y a près de 50 ans maintenant. L'innovation technologique et les attentes du consommateur ont rendu désuet le système actuel. Le projet de loi 17 représente une ouverture à la libéralisation et la réparation de l'erreur de 1973. Nul projet de loi ne saurait être parfait, mais celui-ci marque une étape importante et nécessaire.



Annexe 1 : Graphique 1

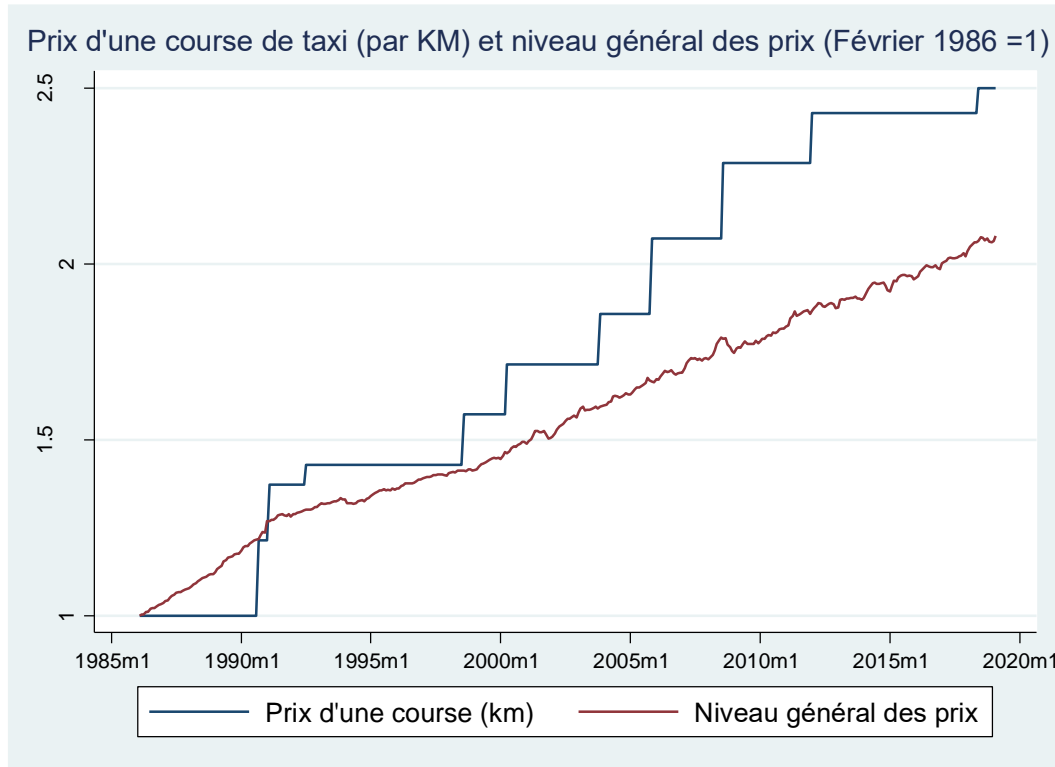
Graphique 1



Source : Société de l'assurance automobile du Québec, *Dossier statistique – Bilan 2018* (et éditions précédentes), Ministère du Commerce et de l'Industrie. *Annuaire Statistique du Québec*, plusieurs éditions.



Annexe 2 : Graphique 2



Source : Vincent Geloso et Germain Belzile. 2010. *Industrie du taxi : en route vers une réforme*. Montréal : Institut économique de Montréal. Montréal : Institut économique de Montréal; Commission des Transports du Québec. Plusieurs années. *Tarifs de transport par taxi*. Québec : Commission des Transports du Québec; Statistique Canada. 2019. *Tableau 18-10-0004-01 : Indice des prix à la consommation mensuel, non désaisonné*. Ottawa : Statistique Canada.