

Modernisation de la réglementation régissant l'industrie canadienne du taxi

1. Introduction¹

Le « témoin de panne » est allumé sur le tableau de bord de l'industrie canadienne du taxi. Ce secteur, jadis rigoureusement encadré, est aujourd'hui menacé par des services de covoiturage qui échappent à toute réglementation. Ces nouveaux services, comme Uber et Lyft, utilisent la technologie pour offrir aux consommateurs canadiens des services de pointe, parfois moins chers et de meilleure qualité. Les exploitants de taxis tant décriés, qui sont assujettis aux règles actuelles, demandent aux municipalités de prendre des mesures à l'encontre de ces nouveaux arrivants sur le marché. Les organismes de réglementation doivent s'assurer que les règlements municipaux sont révisés de fond en comble avant que toute l'industrie du taxi soit paralysée.

La source du malaise qui ronge l'industrie canadienne du taxi est le manque d'équité. Les exploitants de taxis traditionnels sont assujettis à des règlements. Dans bon nombre de pays ou de villes, ils ne peuvent modifier leurs prix en fonction de la demande des consommateurs. Ils doivent exploiter certains types de véhicules. Le nombre de véhicules autorisés à circuler est limité. Et la liste des exigences s'allonge. Et voilà que de nouveaux fournisseurs de services arrivent sur le marché, sans s'astreindre aux mêmes règles.

Les organismes de réglementation, les municipalités et les provinces du Canada se retrouvent dans une position délicate. Ils ont le choix entre, d'un côté, maintenir leur régime actuel qui restreint sévèrement la concurrence, tout en assurant une surveillance et la sécurité du public et, de l'autre, répondre aux demandes des consommateurs attirés par les prix alléchants et les normes de service élevées des nouveaux fournisseurs qui savent faire preuve d'innovation. Les organismes de réglementation qui ont tenté d'utiliser la loi ou de s'adresser aux tribunaux pour obliger tous les intervenants à suivre les mêmes normes que les taxis réglementés ont obtenu des résultats mitigés dans le cas des entreprises, et tout simplement négatifs dans le cas des consommateurs.

La bonne nouvelle, c'est que les progrès réalisés à ce jour laissent entrevoir la voie à suivre : si les anciennes méthodes ne peuvent apporter de solution satisfaisante, il ne reste donc plus qu'à s'ouvrir au changement.

¹ Diverses municipalités examinent actuellement la question de la réglementation de l'industrie du taxi et ont accepté de recevoir l'apport du Bureau de la concurrence (le « Bureau ») sur cette question. Les observations qui suivent sont présentées par le commissaire de la concurrence (le « commissaire ») en vertu de l'article 126 de la Loi sur la concurrence, qui l'autorise à présenter des observations aux organes provinciaux (et, par conséquent, municipaux).

Les organismes de réglementation doivent laisser les forces de la concurrence façonner l'avenir de l'industrie. Pour cela, ils doivent repenser les règles actuelles afin de permettre aux acteurs de l'industrie de rivaliser sur un pied d'égalité. Ils doivent assouplir les règles imposées aux taxis, tout en veillant au renforcement des règles visant les nouveaux fournisseurs afin de réaliser les objectifs légitimes de la réglementation tels que la sécurité publique. Ce qui importe dans cet exercice, c'est d'éviter une réglementation plus intrusive que nécessaire, de manière à laisser la concurrence influencer le cours de l'industrie et l'innovation dont elle fait preuve.

2. L'industrie canadienne du taxi

Les gouvernements réglementent depuis longtemps les services de taxi de manière à ce qu'ils soient sécuritaires, prévisibles et pratiques. Pour remplir ce rôle d'intérêt public, les organismes de réglementation établissent généralement des règles régissant les prix tarifés pour les services de taxi, les exigences en matière de sûreté des véhicules et d'assurance, les normes minimales de qualité de service, les restrictions d'accès à l'industrie en limitant le nombre de permis de taxi (ou de « plaques » ou « médaillons ») disponibles au sein d'une municipalité.

La plupart des municipalités ne délivrent pas de nouvelles plaques d'immatriculation de taxi chaque année, préférant effectuer des examens périodiques et délivrer de nouvelles plaques en fonction de la croissance démographique ou d'autres facteurs stratégiques. Certains chauffeurs sont propriétaires de leur « plaque », tandis que d'autres doivent la louer auprès d'un intermédiaire ou d'une tierce partie privée. Dans certaines villes, une très grande part des plaques offertes appartient à des gens qui ne conduisent pas eux-mêmes de taxis, mais en tirent des revenus de location ou d'investissement.

Le nombre de plaques délivrées a rarement suivi le rythme de la demande à l'égard des services de taxi² ce qui est à l'origine d'une situation où les propriétaires de plaques misent sur la rareté artificielle pour percevoir des rentes élevées³ Ces rentes se répercutent dans les prix élevés traditionnellement payés pour ces plaques, tant ici qu'à l'étranger. Par exemple, lorsque les prix étaient à leur niveau le plus élevé, une plaque ordinaire de taxi pouvait coûter jusqu'à 360 000 dollars canadiens à Toronto⁴ 390 000

² Ville d'Ottawa, Examen de la réglementation et des services de taxi et de limousine, « Économies des taxis : ancienne et nouvelle réalité », 10 octobre 2015, page 3.

³ Les rentes issues d'une rareté artificielle, parfois appelées « rentes de monopole », représentent un potentiel de richesse reposant sur des restrictions imposées aux rivaux potentiels, par exemple les obstacles à l'entrée sur le marché (voir par exemple Armen A. Alchian, « Rent » dans John Eatwell, Murray Milgate et Peter Newman (dir.), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics* (Macmillan Press Limited, 1987)). Il existe une importante distinction à faire entre les rentes de monopole et les rentes de rareté ou quasi-rentes en ce que les premières entraînent souvent une allocation inefficace des ressources (une perte de poids mort, autrement dit) sur le plan économique.

⁴ Ville d'Ottawa, Examen de la réglementation et des services de taxi et de limousine, « Études de cas », 1er octobre 2015, page 10.

dollars australiens en Nouvelle-Galles-du-Sud⁵ et plus d'un million de dollars américains à New York⁶ Ceux qui profitent de tels prix élevés sont les propriétaires de plaques et non les chauffeurs.

Lorsqu'une municipalité limite le nombre de taxis en service, les utilisateurs ont un choix restreint de fournisseurs de services. Cette pénurie peut entraîner une hausse des prix⁷ et une diminution de la qualité du service, comme des temps d'attente plus longs, des véhicules mal entretenus et un manque de courtoisie de la part des chauffeurs. Il peut être particulièrement difficile de trouver des taxis durant les périodes de forte demande⁸ notamment le soir et le week-end ou par mauvais temps. Les restrictions réglementaires ont pour effet de décourager les compagnies et les chauffeurs de taxi de trouver des façons novatrices d'améliorer les services qu'ils offrent à la clientèle. Malgré les mesures réglementaires mises en place par certaines municipalités pour régler ces problèmes, notamment l'établissement de tarifs réglementés et de normes de qualité, le prix et la qualité des services de taxi font l'objet de nombreuses plaintes depuis des années.⁹

Après des décennies sans grand changement, de nouvelles technologies ont récemment favorisé la création de nouvelles plateformes et applications logicielles qui donnent aux utilisateurs l'accès à des services de covoiturage. Ces applications permettent de jumeler des passagers et des conducteurs ordinaires sans permis de taxi qui utilisent leur véhicule personnel, en dehors de la réglementation. Aux États-Unis, les fournisseurs de ces applications de covoiturage, comme Uber¹⁰ et Lyft, sont généralement désignés Transportation Network Companies (TNC), ou « entreprises de réseau de transport » (ci-après ERT).¹¹ Ces entreprises font partie de la nouvelle

⁵ Ian Harper, Peter Anderson, Su McCluskey et Michael O'Bryan QC, « Competition Policy Review Final Report » (disponible en anglais seulement), Australian Competition Policy Review, mars 2015, page 132. Voir également Australian Productivity Commission, « Regulation of the Taxi Industry Commission Research Paper » (disponible en anglais seulement), 1999, page 15.

⁶ Matt Freggenheimer, « \$1 Million Medallions Stifling the Dreams of Cabdrivers » (disponible en anglais seulement), New York Times, 14 novembre 2013.

⁷ Par exemple, les tarifs réglementés sont en grande partie basés sur le coût moyen d'exploitation d'un taxi. Ainsi, les restrictions d'accès à l'industrie pourraient permettre à un plus grand nombre d'exploitants inefficaces de taxis de demeurer sur le marché, ce qui ferait grimper le coût moyen et, par conséquent, les tarifs réglementés.

⁸ Économies des taxis : ancienne et nouvelle réalité, note 1 précitée, page 5. Voir aussi Ville d'Ottawa, Examen de la réglementation et des services de taxi et de limousine, « Nouveaux enjeux de l'industrie du taxi et des limousines », 22 octobre 2015, page 16.

⁹ New York City Taxi & Limousine Commission, « Taxi of Tomorrow Survey Results » (disponible en anglais seulement), février 2011.

¹⁰ Uber offre plusieurs services par le biais de son application, dont UberBlack (un service qui met en contact des clients et des chauffeurs de limousine avec permis), UberTaxi (un service qui met en contact des clients et des chauffeurs de taxi avec permis) et UberX (un service de covoiturage qui met en contact des passagers et des chauffeurs qui utilisent leur véhicule personnel). Le terme Uber est souvent employé pour désigner les services proposés dans le cadre du modèle UberX.

¹¹ Une TNC ou ERT est une entreprise qui propose un service de transport payant par le biais d'une plateforme, comme une application pour téléphone mobile ou un site Web. Information tirée du rapport de la National Association of Insurance Commissioners intitulé Transportation Network Companies Insurance Principles for Legislators and Regulators (disponible en anglais seulement), 31 mars 2015.

économie du partage qui repose sur des plateformes mettant en relation des personnes qui possèdent certains biens ou certaines compétences (p. ex. des véhicules privés) avec d'autres qui souhaitent en faire usage (p. ex. des passagers).¹² À l'instar de nombreux modèles d'affaires de l'économie du partage, les ERT ont généralement recours à des systèmes de notation qui permettent aux chauffeurs et aux passagers de s'évaluer mutuellement après chaque course.¹³

L'arrivée des ERT dans les municipalités risque d'exercer une forte pression concurrentielle sur les exploitants de taxis traditionnels. L'industrie du taxi doit faire preuve de souplesse pour réagir à cette pression. Si on lui donne l'occasion de s'adapter à l'arrivée d'ERT, les consommateurs en tireront vraisemblablement de grands avantages, notamment sur les aspects suivants de la concurrence:

- **Prix** : Les ERT pratiquent des prix sensiblement plus bas que les tarifs réglementés fixés par les administrations municipales.¹⁴ Dans plusieurs villes, des chauffeurs de taxi ont avoué avoir eu du mal à attirer des clients en raison des bas tarifs pratiqués par Uber; c'est d'ailleurs ce qui a incité la Ville de Toronto à réduire le tarif de base d'une course de 4,25 dollars à 3,25 afin d'aider les taxis traditionnels à concurrencer Uber.¹⁵

Comme les tarifs pratiqués par les ERT ne sont pas réglementés, les chauffeurs peuvent les augmenter de façon appréciable durant les périodes de forte demande, comme le soir et le week-end, lors d'événements spéciaux ou par mauvais temps.¹⁶ La « majoration tarifaire » est une mesure économiquement efficiente puisqu'elle garantit la disponibilité en encourageant un plus grand nombre de chauffeurs à travailler durant les périodes de forte demande.¹⁷ Toutefois, en raison de la dynamique concurrentielle qui s'exerce au sein de l'industrie locale du taxi, il y aurait lieu de craindre que cette pratique fasse grimper inutilement les prix afin de maintenir une offre suffisante. En outre, la majoration tarifaire peut être impopulaire auprès des consommateurs, puisque les prix risquent d'augmenter sensiblement durant les périodes de forte demande. Les ERT ont donc décidé d'aviser leurs clients, par le biais de leur application, de toute majoration de prix.¹⁸ Comme il peut être particulièrement dommageable que le public juge cette pratique abusive, les ERT ont également

¹² Voir « All eyes on the sharing economy » (disponible en anglais seulement), The Economist. 9 mars 2013.

¹³ Voir Lyft, The Star Rating System (disponible en anglais seulement), document consulté le 28 octobre 2015. Ces systèmes de notation ont cependant fait l'objet de critiques parce qu'ils ne constituent pas un portrait véridique de la qualité réelle des services offerts aux clients. Voir Jeff Bercovici, « Uber's ratings terrorize drivers and trick rides. Why not fix them? » (disponible en anglais seulement), 14 août 2014.

¹⁴ Économies des taxis : ancienne et nouvelle réalité, note 1 précitée, page 14.

¹⁵ Nick Westoll, « Toronto taxi base fares drop by \$1 » (disponible en anglais seulement), Toronto Star, 1er novembre 2015.

¹⁶ Associated Press, « Uber 'surge pricing' in effect for New Year's Eve ride » (disponible en anglais seulement), 31 décembre 2014.

¹⁷ Pour en savoir plus sur la tarification en période de pointe, voir Jeffrey Church et Roger Ware, Industrial Organization : A Strategic Approach, Irwin McGraw Hill, 2000, page 802.

¹⁸ Voir Uber, « Qu'est-ce que la majoration tarifaire », document consulté le 23 octobre 2015.

adopté des politiques qui plafonnent les tarifs lors des pics de demande dus à une situation de crise.¹⁹

- **Disponibilité et temps d'attente:** Les ERT disposent de divers moyens pour réduire les temps d'attente par rapport aux taxis traditionnels, par exemple en augmentant le nombre de véhicules à appeler disponibles, en améliorant les systèmes de répartition et en offrant des mesures incitatives plus intéressantes à leurs chauffeurs pour qu'ils fournissent un service rapide et reçoivent de bonnes notes de leurs clients. Le rapport final de l'examen du transport terrestre de Toronto indique que le temps d'attente moyen pour les services de taxi assurés à la grandeur de la ville de Toronto est de neuf minutes, comparativement à deux à quatre minutes pour un véhicule Uber.²⁰ À Ottawa, les clients attendent entre cinq et quinze minutes pour un taxi traditionnel, comparativement à seulement 3,7 minutes pour un véhicule Uber.²¹

Les ERT peuvent également augmenter la flotte totale de l'industrie en répondant aux besoins de passagers qui n'avaient auparavant pas les moyens de prendre un taxi, notamment des personnes à faible revenu qui peuvent maintenant se payer un service de covoiturage. Les ERT peuvent également desservir les résidents des couronnes des grandes villes.²² Certaines études indiquent que lorsque le nombre de taxis est limité dans une ville, la plupart des chauffeurs préfèrent souvent rester au centre-ville, un secteur à forte densité, au détriment des quartiers plus éloignés qui demeurent largement mal desservis.²³ De la même manière, en contribuant à l'élargissement de la flotte de véhicules, les ERT peuvent aider les résidents des quartiers éloignés à obtenir des services à prix raisonnable et dans des délais beaucoup plus courts.

- **Commodité:** Les applications utilisées par les ERT offrent aux consommateurs des fonctions pratiques qui leur permettent notamment de vérifier si des véhicules sont disponibles dans leur secteur et de suivre un véhicule en temps réel après avoir commandé une course. Les clients apprécient également le mode de paiement automatique utilisé par les ERT, le préférant au paiement en argent comptant ou par carte de crédit.²⁴

¹⁹ Voir Dan Kedmey, « This is how Uber's 'surge pricing' works » (disponible en anglais seulement), TIME Magazine, 15 décembre 2014.

²⁰ Ville de Toronto, « Attachment 1: 2015 Ground Transportation Review Findings Report » (disponible en anglais seulement), septembre 2015, document publié dans le cadre de l'Examen du transport terrestre de Toronto (Toronto Ground Transportation Review), pages 15 et 30.

²¹ Ville d'Ottawa, « Nouveaux enjeux de l'industrie du taxi et des limousines », note 7 précitée, page 9.

²² Ibid., page 16.

²³ Voir « Économies des taxis : ancienne et nouvelle réalité », note 1 précitée, page 5; Ville d'Ottawa, « Nouveaux enjeux de l'industrie du taxi et des limousines », note 7 précitée, page 16; Bruce Schaller, « Entry Controls in Taxi Regulation » (disponible en anglais seulement), 2007, Transport Policy 14 (2007) 490-506, page 10.

²⁴ Les ERT gardent en mémoire les données provenant des cartes de crédit aux fins de facturation automatique des clients.

- **Qualité du service:** Les consommateurs ont l'impression que les ERT leur offrent un service de qualité supérieure à celui offert par les taxis traditionnels.²⁵ Leurs chauffeurs sont encouragés à fournir un bon service pour recevoir de bonnes notes de la part des clients, puisqu'une mauvaise note peut entraîner une diminution du nombre de courses commandées, voire leur exclusion de l'application Uber. Depuis l'arrivée sur le marché des ERT, les plaintes visant des chauffeurs de taxi sont moins nombreuses dans certains secteurs, ce qui permet de penser que la pression exercée par les ERT sur la concurrence incite les chauffeurs de taxi à améliorer la qualité de leurs services.²⁶

Les compagnies de taxi traditionnel ont réagi à l'apparition de ces services novateurs en créant leurs propres applications similaires à celles des ERT. À titre d'exemple, les compagnies torontoises City Taxi et Beck Taxi ont mis au point de nouvelles applications pour concurrencer Uber.²⁷ au Canada et à l'étranger, d'autres compagnies ont fait la même chose.²⁸ La menace de l'arrivée éventuelle d'ERT sur le marché suffit parfois à inciter des compagnies de taxi à innover dans leurs offres de produits. À Vancouver, même si la réglementation interdit les ERT, quatre compagnies de taxi ont quand même lancé conjointement une application logicielle permettant aux clients de commander et de suivre des taxis, de payer par carte de crédit et de noter les chauffeurs.²⁹

Les compagnies et les chauffeurs de taxi se sont également efforcés d'améliorer la qualité de leurs services en proposant des véhicules plus propres et un service plus rapide et plus courtois. Ils ne peuvent toutefois concurrencer les ERT sur les prix, puisqu'ils sont tenus de facturer les tarifs établis par règlement.

La concurrence accrue exercée par les ERT fait également chuter la valeur des plaques d'immatriculation dans les municipalités touchées par l'arrivée de ces fournisseurs de services. À Toronto, par exemple, la valeur des plaques d'immatriculation est passée, entre 2012 et 2014, de 360 000 à 188 235 dollars canadiens.³⁰ À New York, la valeur de vente des médaillons de taxi est également passée d'un maximum de 1,05 million à 800 000 dollars américains.³¹

Cela représente une perte de valeur considérable pour les propriétaires de plaques de taxi.

²⁵ Ville d'Ottawa, Examen de la réglementation et des services de taxi et de limousine, « Expérience client », 14 octobre 2015.

²⁶ Ville d'Ottawa, « Nouveaux enjeux de l'industrie du taxi et des limousines », note 7 précitée, page 16.

²⁷ Ville d'Ottawa, « Études de cas », note 3 précitée, page 11; Marco Chown Oved, « Beck Taxi to launch app to rival Uber's » (disponible en anglais seulement), 10 mars 2015.

²⁸ Ville d'Ottawa, « Études de cas », note 3 précitée; Charles Clover, « Chinese city of Guangzhou to launch Uber rival service » (disponible en anglais seulement), 25 mai 2015, CNBC; David Hellier, « London's black-cab drivers use rival app to compete with upstart Uber » (disponible en anglais seulement), 5 septembre 2015.

²⁹ Ville d'Ottawa, « Études de cas », note 3 précitée, page 21.

³⁰ Ibid., page 11.

³¹ Ibid., page 6.

3. Réponses réglementaires à l'endroit des ERT

Certaines administrations, dont plusieurs pays européens³² et des villes canadiennes comme Vancouver³³ ont adopté des règlements ou intenté des poursuites judiciaires visant à interdire les ERT. Conscientes du fait que ces entreprises exercent leurs activités en dehors du cadre réglementaire en place, d'autres administrations traitent ces entreprises comme des taxis pirates sans permis et ont pris des mesures pour les assujettir à la loi. Par exemple, la Ville de Montréal a saisi près de 200 véhicules privés depuis le début de 2015 pour la participation présumée à des activités de covoiturage illégal,³⁴ la Ville d'Ottawa a déposé 142 accusations contre des chauffeurs sans permis d'exploitation soupçonnés de travailler pour Uber³⁵ et la Ville de Toronto a déposé 208 accusations contre 104 chauffeurs d'UberX entre 2012 et 2015.³⁶ Tant que les règles ne seront pas revues, de nombreuses ERT continueront d'exercer leurs activités tout en échappant aux règlements municipaux.

D'autres municipalités canadiennes ont annoncé leur intention d'adopter un règlement ou de revoir leur réglementation pour autoriser les ERT à acquérir des permis et à exploiter leurs services sur leur territoire.³⁷ Aux États-Unis, quelques organismes de réglementation ont mis en place des cadres réglementaires visant les ERT,³⁸ mais ce n'est qu'un début. De façon générale, ces cadres classent les ERT dans une catégorie distincte de fournisseurs de services dans la législation sur les véhicules de location. Leur objectif semble être d'assujettir les ERT et leurs chauffeurs à des règles de sécurité et de protection des consommateurs similaires à celles qui s'appliquent aux taxis, surtout en ce qui concerne la couverture minimale d'assurance, la vérification des antécédents criminels et du dossier de conduite automobile des chauffeurs ainsi que l'inspection des véhicules.³⁹ La plupart des cadres proposés prévoient moins de restrictions à l'endroit des ERT que les taxis traditionnels quant à la taille et à l'âge du véhicule et aux conditions d'entrée dans l'industrie; ils n'imposent aucune limite quant

³² Voir Francois Lenoir, « Uber to suspend unlicensed UberPOP service in Brussels » (disponible en anglais seulement), Reuters, 13 octobre 2015; Sergio Perez, « Dutch prosecutors: raids on Uber offices in Amsterdam in taxi probe » (disponible en anglais seulement), 29 septembre 2015; Mark Scott, « French law that banned UberPop Service Survives Legal Challenge » (disponible en anglais seulement), New York Times, 22 septembre 2015.

³³ Ville d'Ottawa, « Études de cas », note 3 précitée, page 3.

³⁴ Jason Magder, « Montreal and its taxi industry struggle to steer the Uber phenomenon » (disponible en anglais seulement), Montreal Gazette, 19 août 2015.

³⁵ Ville d'Ottawa, Examen de la réglementation et des services de taxi et de limousine, « Régime de réglementation actuel », 1er octobre 2015, page 18.

³⁶ Examen du transport terrestre de Toronto, note 19 précitée, page 32. En 2014, la Ville de Toronto a également demandé une injonction contre Uber pour défaut de se conformer au règlement municipal sur les services de taxi. La plainte de la Ville a été rejetée en juin 2015 au motif que le règlement municipal ne vise pas le service assuré par UberX et qu'il ne s'agit pas d'un service de taxi illégal.

³⁷ Il s'agit notamment de la Ville de Toronto, la Ville d'Ottawa, la Ville d'Edmonton et la municipalité régionale de Waterloo.

³⁸ Ville d'Ottawa, « Études de cas », note 3 précitée, page 7.

³⁹ Ibid., pages 7 et 8.

au nombre de véhicules autorisés à circuler sur le territoire d'une ville. Par ailleurs, les ERT jouissent de moins de privilèges puisqu'il leur est interdit de prendre des passagers dans la rue et d'utiliser les stations de taxis.⁴⁰

4. Principes de réglementation des services de transport

Même si les ERT procurent des avantages concurrentiels aux consommateurs, ils posent également de réels problèmes de réglementation. La réglementation du taxi joue un rôle important pour corriger les échecs du marché⁴¹ et assurer l'exploitation sécuritaire et ordonnée des services de transport terrestre, tout en garantissant la sécurité des chauffeurs, des passagers et du public en général. Comme les ERT exercent leurs activités en dehors des cadres réglementaires traditionnels, cette situation soulève des questions concernant la sécurité du public, la protection des consommateurs et d'autres enjeux d'intérêt public.

De nombreux organismes de réglementation ont exprimé leur inquiétude face à l'insuffisance des vérifications des antécédents criminels et de la couverture d'assurance des ERT et de leurs chauffeurs.⁴² Les compagnies et les chauffeurs de taxi traditionnel soutiennent que ces lacunes non seulement menacent la sécurité et causent des ennuis en matière de responsabilité civile, mais que l'inégalité qu'elles entraînent met aussi en péril les investissements faits par les compagnies et leurs chauffeurs pour s'établir dans le marché du taxi. Comme cela a été mentionné plus haut, la concurrence exercée par les ERT risque aussi de réduire considérablement la valeur des plaques de taxi, ce qui pourrait occasionner des pertes importantes pour leurs propriétaires. Ces préoccupations ont incité de nombreux organismes de réglementation à restreindre le nombre d'ERT dans certains secteurs ou à décourager leur entrée dans certaines municipalités.

L'interdiction demeure toutefois un outil à double tranchant. Les gouvernements doivent adopter, si cela est possible, une approche réglementaire plus souple et n'imposer des restrictions que si elles permettent de réaliser les objectifs légitimes de la réglementation, tout en laissant les forces du marché déterminer les résultats et favoriser l'innovation. En général, la concurrence est le meilleur moyen de s'assurer que les consommateurs ont accès à la gamme la plus complète de produits et de services, aux prix les plus concurrentiels. Lorsque les forces du marché ne permettent

⁴⁰ Ibid., pages 7 et 8.

⁴¹ Par « échec du marché », on entend une situation dans laquelle les libres marchés ne permettent pas une répartition efficace des ressources, ce qui entraîne une diminution du bien-être économique et social. Les marchés peuvent échouer pour diverses raisons : monopole naturel, coûts irrécupérables élevés, information asymétrique et externalités positives ou négatives (lorsque la production de biens ou de services par un particulier entraîne un coût ou un avantage pour des tiers indépendants). Dans l'industrie du taxi, par exemple, il existe des asymétries d'information entre les chauffeurs et les clients étant donné que ces derniers ne peuvent évaluer d'une manière raisonnable si le véhicule est assuré ou en bon état de fonctionnement sur tous les plans.

⁴² Voir Josh Elliott, « Uber ride share: taxi or tech company? » (disponible en anglais seulement), 8 octobre 2014, CTV News; Sean Silcoff, « Ride-sharing company Uber struggles with insurance policies for drivers » (disponible en anglais seulement), Globe and Mail, 26 mars 2015.

pas, à elles seules, d'atteindre certains objectifs stratégiques, il est alors indiqué de mettre en place un cadre réglementaire pour superviser les pratiques des fournisseurs de services de transport.⁴³ Ce cadre réglementaire ne doit cependant pas restreindre la concurrence et il doit se limiter à ce qui est raisonnablement nécessaire pour atteindre les objectifs stratégiques légitimes, car sinon on limite les avantages que procurent ces innovations aux consommateurs. Un règlement pour les ERT visant l'atteinte d'objectifs stratégiques, comme la protection du consommateur et la sécurité des véhicules, est une forme moins intrusive de surveillance que les interdictions générales.

Une approche souple doit également être adoptée pour réglementer les intervenants actuels de l'industrie, y compris les compagnies de taxi traditionnel. Il ne sert à rien de mettre en œuvre des règlements qui privilégient ou protègent certains acteurs de l'industrie au détriment d'autres, en l'absence d'objectifs stratégiques légitimes. Les organismes de réglementation doivent non seulement veiller à ce que les contraintes réglementaires imposées aux ERT ne soient pas excessivement onéreuses et à ce qu'elles visent directement la réalisation d'objectifs stratégiques, mais aussi se demander si les cadres réglementaires applicables aux fournisseurs de services traditionnels sont indûment exigeants ou restrictifs. Lorsque les organismes de réglementation cherchent à aplanir les différences entre les régimes de réglementation applicables aux différents modèles d'affaires, ils doivent regarder comment la réglementation existante peut être allégée au lieu de ne chercher qu'à imposer des restrictions aux nouveaux venus.

Des règles fondées sur des données empiriques doivent être établies et mises à l'essai, chaque fois que cela est possible. Les intervenants de l'industrie cherchent à convaincre les organismes de réglementation d'imposer des règles qui favorisent et protègent leurs propres intérêts et non l'intérêt public. Par souci d'honnêteté, les organismes de réglementation doivent s'appuyer sur des preuves empiriques pour tester l'efficacité de tout nouveau règlement. Une approche fondée sur des données factuelles fournit une base plus objective pour déterminer quelles règles doivent s'appliquer. Les organismes de réglementation doivent pouvoir démontrer qu'une règle permettra d'obtenir tel résultat avant de l'imposer et en mesurer les progrès en permanence afin de s'assurer que cette règle procure toujours le résultat escompté.

En ce qui concerne précisément les industries touchées par des innovations perturbatrices et un changement rapide, les organismes de réglementation devraient continuellement remettre en question l'efficacité des restrictions en vigueur. Il est possible que les règlements en place ne servent plus leur objectif initial ou empêchent

⁴³ En plus des objectifs stratégiques comme la sécurité, la protection des consommateurs et l'accessibilité, certains commentateurs soutiennent que l'industrie du taxi pourrait favoriser les asymétries de l'information entre les consommateurs et les chauffeurs. En outre, les économies de gamme et d'échelle peuvent créer des conditions non concurrentielles dans le marché de la répartition. Voir Schaller, note 22 précitée, page 2.

le changement souhaité, ou encore qu'ils soient devenus trop lourds comparativement à d'autres solutions moins intrusives. Les dispositions de temporisation,⁴⁴ peuvent s'avérer utiles en l'instance, car elles permettent à l'organisme de réglementation de réexaminer la réglementation une fois un délai raisonnable écoulé et des données recueillies pour évaluer les résultats. Parallèlement, les organismes de réglementation doivent espacer suffisamment leurs examens.

5. Éviter toute réglementation excessive des ERT et des taxis

Le Bureau exhorte les organismes de réglementation à adopter une approche moins intrusive et plus équilibrée lors de l'élaboration et de la mise en place de toute réglementation relative aux services de transport, surtout en ce qui concerne les enjeux suivants:

- **Sécurité du public et protection des consommateurs:** Les organismes de réglementation visent des objectifs légitimes en exigeant que les règles relatives à la sécurité du public et la protection des consommateurs soient respectées. Il revient aux municipalités d'établir des règles qui permettront d'atteindre ces deux objectifs et d'établir des règles permettant de garantir la sécurité des passagers, des chauffeurs et des tierces personnes,⁴⁵ en particulier parce que les passagers ne sont pas en mesure d'évaluer le bon état mécanique du véhicule ou le niveau de qualité de l'assurance.⁴⁶ Lorsque les règles sont jugées nécessaires pour les taxis, elles doivent également s'appliquer aux ERT et à leurs chauffeurs. Par exemple, si un organisme de réglementation détermine qu'une couverture d'assurance de deux millions de dollars est obligatoire pour garantir la protection des personnes et des biens, cette obligation doit s'appliquer autant aux chauffeurs de taxi qu'aux ERT. De la même manière, si un régime d'inspection est établi pour s'assurer que les taxis sont sûrs et en bon état mécanique, la même exigence devrait s'appliquer aux véhicules privés utilisés par les ERT. Si le régime d'inspection existant est trop strict, il faut l'assouplir.
- **Qualité du service:** Dans la mesure où les organismes de réglementation déterminent qu'un règlement est nécessaire pour garantir un niveau minimal de

⁴⁴ Une disposition de temporisation est une disposition législative ou réglementaire qui arrivera automatiquement à expiration à une date donnée, sauf si elle est prorogée en vertu d'une mesure législative.

⁴⁵ Par exemple, les paragraphes 10(2) et 11(2) de la Loi de 2001 sur les municipalités, L.O. 2001, chap. 25 de l'Ontario autorisent les municipalités à adopter des règlements municipaux relativement à la protection des personnes et des biens, y compris la protection des consommateurs. Citons comme autre exemple l'article 7 de la Municipal Government Act, Revised Statutes of Alberta 2000, chapitre M-26 (disponible en anglais seulement) qui autorise une municipalité à adopter des règlements municipaux pour protéger la santé, la sécurité et le bien-être des personnes et assurer la protection des personnes et des biens.

⁴⁶ Les consommateurs s'attendent à ce que les organismes de réglementation assujettissent les taxis et les ERT aux mêmes règles visant à garantir la sécurité et la protection des consommateurs. Voir Toronto Ground Transportation Review, note 19 précitée, page 14.

service,⁴⁷ le même règlement devrait alors s'appliquer autant aux ERT qu'aux chauffeurs de taxi traditionnel.

Il existe cependant à cet effet un risque de réglementation excessive. Les règlements doivent viser à corriger les lacunes du marché, c'est-à-dire les situations où le marché ne peut garantir un niveau suffisant de qualité. Par exemple, certains consommateurs souhaiteraient que les chauffeurs de taxi adoptent un code vestimentaire, mais cette exigence pourrait ne pas être vraiment nécessaire. L'écart dans la qualité des services offerts sur le marché est un outil efficace de concurrence et toute restriction superflue, comme celle relative au code vestimentaire, empêche les intervenants de l'industrie d'utiliser ces atouts pour leur propre avantage concurrentiel.

- **Permis et formation:** Les municipalités obligent les chauffeurs de taxi à posséder un permis de taxi. Pour obtenir ce permis, les chauffeurs doivent généralement être titulaires d'un permis de conduire provincial valide, présenter un dossier de conduite acceptable et les résultats de la vérification des antécédents criminels, suivre une formation obligatoire et des cours annuels de remise à niveau et acquitter les droits annuels de permis.⁴⁸ Les ERT, de leur côté, vérifient généralement les antécédents de leurs chauffeurs et leur offrent une formation, mais ces exigences ne sont pas toujours aussi rigoureuses que celles imposées par les municipalités.⁴⁹

Les organismes de réglementation devraient songer au niveau de vérification des antécédents et de formation nécessaire pour s'assurer que les chauffeurs de taxi fournissent des services de manière sécuritaire et compétente, et des exigences similaires doivent s'appliquer et aux taxis traditionnels et aux chauffeurs des ERT. Ces exigences ne doivent pas être plus sévères que cela est nécessaire pour atteindre leurs objectifs. Par exemple, dans le cadre de l'examen des services de transport terrestre de la Ville de Toronto, des chauffeurs de taxi ont laissé entendre que certains volets de la formation continue étaient inutiles et coûteux⁵⁰ et qu'il y aurait lieu de les remplacer par des cours plus utiles sur la géographie et le service à la clientèle.

- **Maraudage:** La plupart des municipalités ont décidé de réglementer les ERT en leur interdisant de prendre des clients dans la rue ou d'utiliser les stations de taxi, ces droits étant réservés aux taxis traditionnels.⁵¹ Les organismes de

⁴⁷ Ville d'Ottawa, Examen de la réglementation et des services de taxi et de limousine, « Régime de réglementation actuel », note 34 précitée, pages 8 et 9; Nick Waddell, « Competition from Uber is improving Montreal's taxi business » (disponible en anglais seulement), Cantech Letter, 29 octobre 2015.

⁴⁸ Ville d'Ottawa, Examen de la réglementation et des services de taxi et de limousine, « Régime de réglementation actuel », note 34 précitée, page 7.

⁴⁹ Mike Isaac, « Uber's system for screening drivers draws scrutiny » (disponible en anglais seulement), New York Times, 9 décembre 2014.

⁵⁰ Toronto Ground Transportation Review, note 19 précitée, page 11

⁵¹ Ville d'Ottawa, Examen de la réglementation et des services de taxi et de limousine, « Études de cas », note 3 précitée, pages 7 et 8.

réglementation doivent se demander s'il est nécessaire d'interdire ces pratiques aux ERT et s'il existe des moyens moins restrictifs d'atteindre leurs objectifs stratégiques. Cela permettrait aux consommateurs qui ont l'habitude de héler des taxis dans la rue de profiter des solutions de rechange concurrentielles offertes par les ERT. Par exemple, si, au cours de leur examen, les organismes de réglementation déterminent qu'il faut prévoir davantage de mesures de protection à l'endroit des passagers qui hèlent un taxi dans la rue comparativement à ceux qui commandent un véhicule au moyen d'une application ou d'une centrale téléphonique de repartition,⁵² il serait alors souhaitable d'appliquer les mêmes règles aux chauffeurs des ERT qui prennent des passagers dans la rue au lieu de leur interdire carrément cette pratique. En outre, ces exigences supplémentaires doivent s'appliquer aux chauffeurs des ERT et aux chauffeurs de taxi traditionnel, et elles ne doivent pas être plus sévères que cela est nécessaire pour protéger les consommateurs, garantir la sécurité du public ou réaliser les autres objectifs stratégiques.

- **Contrôle des prix:** Contrairement aux ERT, les taxis sont tenus de facturer les tarifs établis par règlement pour leurs services ce qui, dans certaines circonstances, peut les empêcher de baisser leurs prix pour demeurer concurrentiels vis-à-vis des ERT. C'est l'une des préoccupations exprimées par des chauffeurs de taxi lors des consultations municipales qui ont eu lieu durant l'examen de la réglementation sur les services de transport urbain.⁵³ Les organismes de réglementation doivent autoriser tous les intervenants de l'industrie à fixer indépendamment leurs tarifs de manière plus souple.⁵⁴
- **Restrictions de l'accès au marché:** Comme mentionné plus haut, les municipalités ne limitent pas le nombre de chauffeurs et de véhicules d'ERT en service sur leur territoire; en revanche, elles contrôlent sévèrement le nombre de taxis par le biais de leur système de plaques d'immatriculation. Les organismes de réglementation doivent envisager de lever les restrictions d'accès au marché en passant d'un système « d'accès fermé »,⁵⁵ qui limite rigoureusement le nombre de plaques d'immatriculation de taxi, à un système « d'accès ouvert », qui autoriserait tout demandeur qualifié à exploiter un véhicule de location. Dans le cadre de la table ronde de 2007 sur la réglementation des services de taxi et la concurrence, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a conclu que la restriction du nombre de taxis est une entrave au

⁵² Pour en savoir plus sur ces enjeux, voir Schaller, note 22 précitée, page 3, et OCDE, « Table ronde sur les services de taxis et restrictions de concurrence (disponible en anglais seulement), 2007, page 19.

⁵³ Toronto Ground Transportation Review, note 19 précitée, page 10.

⁵⁴ En Australie, par exemple, l'État de Victoria a adopté des tarifs maximaux pour remplacer les tarifs réglementés à la suite de la réforme réglementaire de son industrie du taxi. Voir Australian Competition Policy Review, note 4 précitée, page 133.

⁵⁵ En théorie, l'industrie du taxi n'est pas fermée étant donné que les organismes de réglementation ont le pouvoir d'émettre de nouvelles plaques. Toutefois, en pratique, les organismes de réglementation n'ont pas émis de nouvelles plaques pour suivre le rythme de la demande, ce qui a fermé l'industrie à de nouveaux chauffeurs éventuels. Voir « Économies des taxis : ancienne et nouvelle réalité », note 1 précitée, page 4.

bien-être économique global. Par ailleurs, elle a fait remarquer que les arguments favorables à la restriction du nombre de taxis, fondés sur des motifs comme la pollution et les embouteillages, étaient « vivement contestés ».⁵⁶

Les villes qui ont opté pour la déréglementation ont obtenu des résultats mitigés. Même si l'offre a généralement augmenté après la levée des restrictions d'accès, ces villes ont toutefois signalé des hausses de prix, la présence de véhicules non assurés et mal entretenus ainsi que des problèmes d'embouteillage aux stations de taxi les plus populaires, comme aux hôtels et aux aéroports.⁵⁷ En ce qui concerne les embouteillages, les nouvelles technologies qui fournissent des données en temps réel sur l'industrie du taxi permettraient de régler certains des problèmes qui se sont posés lors d'expériences antérieures de déréglementation. La mesure la plus restrictive serait d'imposer une limite absolue quant au nombre de taxis autorisés à mener des activités sur un territoire, et une telle mesure nuirait à la concurrence et à ses bienfaits. Les organismes de réglementation doivent envisager d'autres solutions « d'accès ouvert » ayant des conséquences moins restrictives sur la concurrence que se livrent les taxis et les ERT, tout en permettant d'atteindre les objectifs stratégiques.⁵⁸

- **Accessibilité:** Les organismes de réglementation pourraient fixer un nombre suffisant d'options d'accessibilité pour les résidents et visiteurs ayant un handicap,⁵⁹ notamment en obligeant les compagnies de taxi à consacrer un pourcentage donné de leur flotte de véhicules aux services accessibles. Bon nombre de municipalités délivrent une catégorie distincte de plaques d'immatriculation aux taxis accessibles⁶⁰ et sont conscientes que les chauffeurs qui utilisent ce genre de véhicule assument des coûts d'équipement supplémentaires et passent plus de temps avec chaque passager, ce qui réduit le nombre de courses qu'ils effectuent. Les municipalités peuvent également

⁵⁶ OCDE, note 51 précitée, page 7.

⁵⁷ Hara Associates, « Taxicab Regulation in North America » (disponible en anglais seulement), 2012; Taxi Industry Inquiry — State of Victoria, page 15; OCDE, note 51 précitée, pages 8 et 9; Schaller, note 22 précitée, page 8; Australian Productivity Commission, note 4 précitée, page 13.

⁵⁸ Voici des propositions de règlements visant à assouplir les restrictions d'accès : accès ouvert avec un prix maximal et des contrôles de la qualité du service (voir OCDE, note 51 précitée, page 45, et Hara Associates, note 56 précitée, pages 15 à 18), gestion de l'accès au moyen des frais de permis ou de frais par trajet (voir Ottawa, Examen de la réglementation et des services de taxi et de limousine, Économies des taxis : ancienne et nouvelle réalité, note 1 précitée, pages 25 à 28), ou imposer des contrôles d'accès sur le marché du maraudage (c.-à-d. pour les taxis autorisés à prendre des passagers dans la rue et aux stations de taxis) (voir Schaller, note 22 précitée, page 15). Il est à noter que les municipalités n'ont pas toujours la capacité d'adopter certaines des mesures réglementaires prévues par la loi provinciale qui les empêchent d'imposer certains droits ou de recourir à d'autres instruments de politique, comme on peut le lire dans l'examen de la réglementation de la Ville d'Ottawa, Économies des taxis : ancienne et nouvelle réalité, note 1 précitée, page 25. L'analyse plus détaillée du pouvoir provincial et municipal en matière de réglementation du taxi outrepassa la portée du présent rapport.

⁵⁹ Toronto Ground Transportation Review, note 19 précitée, page 23; Examen de la réglementation et des services de taxi et de limousine de la Ville d'Ottawa, « Accessibilité », 22 octobre 2015.

⁶⁰ Examen de la réglementation de la Ville d'Ottawa, « Accessibilité », note 58 précitée, page 9.

proposer des incitatifs financiers aux chauffeurs de taxi accessibles en subventionnant le coût d'achat des véhicules adaptés.⁶¹

Les organismes de réglementation doivent envisager d'offrir des incitatifs similaires aux chauffeurs de taxi et aux chauffeurs des ERT pour les encourager à utiliser des véhicules accessibles, afin que les clients qui requièrent des services adaptés puissent profiter des bienfaits d'une concurrence accrue.

Les organismes de réglementation conviendront peut-être que l'adoption de règles peu intrusives a des effets similaires pour les taxis et les ERT. À cette fin, ils pourraient envisager de classer tous les intervenants dans une seule et même catégorie, comme les véhicules de location, et les assujettir à la même surveillance. Si les organismes de réglementation déterminent, au contraire, que la différence entre les ERT et les taxis est suffisamment importante pour justifier des règles différentes permettant d'atteindre les objectifs stratégiques souhaités, ils devront alors veiller à ce que ces règles n'aient pas une portée plus large que nécessaire afin que les clients continuent de profiter des avantages de la concurrence entre les ERT et les taxis.

6. Conclusion

La concurrence devrait être un principe fondamental qui doit guider l'élaboration et la mise en œuvre des règlements. Une concurrence plus vive confère des avantages aux consommateurs, dont des prix plus bas, un service de meilleure qualité, une plus grande commodité et un niveau d'innovation accru.

La concurrence est un moyen efficace de s'assurer que les consommateurs ont accès à la gamme la plus complète de produits et de services, aux prix les plus concurrentiels. Les restrictions réglementaires de la concurrence doivent être basées sur les meilleures données disponibles, être rédigées de manière à régler des problèmes stratégiques et ne pas avoir une portée plus large qu'il est nécessaire pour régler ces problèmes. Les règlements doivent également faire l'objet d'une révision périodique pour faire en sorte qu'ils soient toujours adaptés aux conditions du marché et visent toujours l'obtention de résultats stratégiques.

Certains organismes de réglementation ont amorcé la modernisation des règlements régissant l'industrie du taxi.⁶² À cette fin, laisser toute la latitude nécessaire aux forces de la concurrence devrait être une priorité. Les taxis traditionnels, les ERT et tout autre modèle d'affaires susceptible d'émerger dans les années à venir doivent être traités équitablement afin que tous les intervenants de l'industrie soient en mesure de livrer une concurrence énergique. Les consommateurs peuvent espérer profiter des avantages de cette concurrence accrue, notamment de prix plus bas et de services plus

⁶¹ Washington D.C., dans le rapport sur l'examen de la réglementation de la Ville d'Ottawa, « Études de cas », note 3 précitée, page 29.

⁶² Ville d'Ottawa, Examen de la réglementation et des services de taxi et de limousine, « Études de cas », note 3 précitée, page 3.

pratiques, plus disponibles et de meilleure qualité, grâce aux progrès de la technologie. Grâce à un juste équilibre entre la concurrence et la réglementation, les clients assisteront à une course contre la montre qui leur apportera des options de transport sécuritaires et concurrentielles pendant bien des années.