

POUR PRÉSERVER LA RESPONSABILITÉ PUBLIQUE DE LA PROMOTION DU QUÉBEC À L'ÉTRANGER



*Document déposé à la
Commission de
l'économie et du travail
dans le cadre des
consultations sur le
projet de loi n° 67 :
Loi visant
principalement à
améliorer
l'encadrement de
l'hébergement
touristique*



NOVEMBRE 2015

Recherche et rédaction

Service de la recherche
et de la défense des services publics

Syndicat de la fonction publique
et parapublique du Québec

PRÉSENTATION

Le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) est une organisation syndicale indépendante qui représente plus de 42 000 personnes. La majorité de celles-ci travaillent dans la fonction publique du Québec et occupent un emploi de bureau, de technicien ou d'ouvrier.

Le SFPQ représente aussi le personnel de plus de 30 organisations parapubliques, dont les activités relèvent du domaine public. Parmi elles, 22 sont des mandataires de l'État.

La mission du SFPQ à l'égard de tous ses membres est la défense de leurs conditions de travail et la défense des intérêts économiques, politiques et sociaux nécessaires à l'amélioration de leurs conditions de vie.

Cette mission s'élargit également à l'ensemble de la société québécoise, puisque le SFPQ soutient un projet de société axé sur la démocratie, le développement durable, le partage, l'équité, la solidarité et le progrès de la société. En cohérence avec ses valeurs, il promeut les services publics comme moyen démocratique de répondre aux besoins de la population.

DÉRESPONSABILISATION EN CATIMINI

Le projet de loi n° 67 s'intitule « Loi visant principalement à améliorer l'encadrement de l'hébergement touristique ». Ce titre renvoie aux modifications proposées de la Loi sur les établissements d'hébergement touristique, qui viendraient d'une part préciser les conditions d'octroi des attestations de classification, d'autre part préciser des modalités d'enquête et d'inspections liées aux attestations. Sans aucun lien avec son titre, le projet de loi n° 67 porte également sur un sujet tout autre, soit la modification de la Loi sur le ministère du Tourisme. Les modifications avancées en catimini dans ce projet de loi ouvrent la porte à une privatisation des responsabilités ministérielles, dont la responsabilité publique en matière de promotion du Québec comme destination touristique. Cette volonté de déresponsabilisation ministérielle ainsi que l'annonce concomitante de création d'une Alliance de l'industrie touristique du Québec sont analysées dans le présent avis.

LES DÉFIS DU SECTEUR TOURISTIQUE

Le secteur touristique québécois fait face à d'importants défis. Malgré les efforts consentis ces dernières années tant par le ministère du Tourisme que par les multiples acteurs du secteur, les recettes touristiques stagnent en deçà de 13 milliards \$ alors que la balance touristique atteint un creux record de 4,7 milliards \$.¹

L'un des facteurs majeurs identifiés comme concourant à ce bilan mitigé est le « chevauchement, voire [le] doublement des rôles et responsabilités entre les intervenants », qui se manifeste par une « dispersion des ressources financières entre plusieurs intervenants, avec une faible synergie »². Conséquemment, il y a un manque de « cohésion

1 Tourisme Québec, « Plan de développement de l'industrie touristique 2012-2020 – Bilan de mi-parcours 2012-2015 », 2015.

2 Tourisme Québec, « Bilan de mi-parcours », op. cit.

des interventions relatives à la promotion, car la dispersion des actions nuit au renforcement de l'image touristique du Québec »³.

LA SOLUTION PROPOSÉE : UNE ALLIANCE DE L'INDUSTRIE

Pour tenter de contrer cet éparpillement, la ministre du Tourisme, madame Dominique Vien, a présenté le 27 octobre dernier, aux Assises du tourisme 2015, un « nouveau modèle d'affaires et de gouvernance en tourisme » qui prévoit la création d'une Alliance de l'industrie touristique du Québec (AITQ). Fruit de la fusion de l'Association québécoise de l'industrie touristique, d'ATR associées du Québec et d'ATS Québec, l'AITQ serait un organisme à but non lucratif dirigé par un conseil d'administration composé de dix-sept membres, dont une majorité issue du milieu des affaires. Cet organisme privé se verrait confier la responsabilité ministérielle en matière de promotion touristique du Québec à l'étranger.

À cette fin, l'article 6.1. du projet de loi n° 67 énonce que « Le ministre peut confier à un organisme reconnu ou à un groupement de tels organismes les fonctions prévues à l'article 4 » de la Loi sur le ministère du Tourisme. Or, cet article 4 identifie rien de moins que les fonctions du ministre, qui consistent notamment à :

- faire la promotion du Québec comme destination touristique et favoriser le développement et la commercialisation des produits et expériences touristiques du Québec;
- élaborer et mettre en œuvre, le cas échéant, en collaboration avec les intervenants publics et privés concernés, des stratégies de développement et des programmes d'aide;
- [ainsi qu'à assurer] et encadrer les services à la clientèle touristique en matière d'accueil, de renseignements et de réservations touristiques.⁴

³ Tourisme Québec, « Orientations pour la révision du modèle d'affaires et de gouvernance du tourisme au Québec », 2015, p. 16.

⁴ Loi sur le ministère du Tourisme.

Si le projet de loi n° 67 était adopté tel quel, outre la privatisation de la promotion touristique hors Québec, l'AITQ pourrait donc se voir confier à l'avenir d'autres responsabilités décisives qui relèvent actuellement du ministère du Tourisme (MTO).

Pour le moment, dans les orientations dévoilées le 27 octobre, il est prévu pour financer cet organisme qu'une :

somme de 13 M\$ serait versée annuellement par le MTO à l'Alliance pour le financement des activités qui lui seraient confiées. Le financement public de l'Alliance serait complété par une contribution de 10 M\$ des ATR, et ce, à partir des sources de financement accordées par le MTO (taxe sur l'hébergement et soutien au fonctionnement).⁵

Il est d'ailleurs prévu que ce 10 M\$ provenant de la taxe sur l'hébergement soit appelé à croître. En complément de ce financement public, on s'attend par ailleurs à ce que s'ajoute « un minimum de 7 M\$ provenant du milieu, à l'occasion de promotions conjointes, de projets précis ou d'autres interventions dont il faudrait convenir »⁶. Comparativement au financement actuel de la promotion touristique à l'étranger par le MTO, de l'ordre de 13 M\$ annuellement, l'AIQT bénéficierait d'un financement accru.

LE SFPQ INTERPELLÉ

Si la Direction de la promotion et de la mise en marché du MTO est effectivement démantelée, une trentaine de postes seront abolis à Tourisme Québec. Douze employées du MTO représentées par le SFPQ, toutes des femmes, seraient ainsi mises en disponibilité. Ces employées, qu'elles soient techniciennes en administration, en information ou en informatique ou encore préposées aux renseignements ou agente de secrétariat, avaient toutes développé un savoir-faire pour soutenir la mission de promotion touristique du MTO. Quoi qu'il advienne de leur poste, le SFPQ les soutiendra.

⁵ Tourisme Québec, « Plan d'action 2016-2020 – Appuyer les entreprises, enrichir les régions », 2015, p. 25.

⁶ MTO, « PDIT 2016-2020 », 2015, p. 25.

Contre les périls du démantèlement de l'État québécois, le SFPQ se questionne par ailleurs à savoir si la privatisation de la responsabilité ministérielle ayant trait à la promotion touristique est la bonne solution pour favoriser le secteur touristique au Québec. Ne va-t-on pas aggraver de la sorte les problèmes de manque de cohésion et d'utilisation non optimale des fonds publics ?

MANQUE DE MOYENS À TOURISME QUÉBEC

Tourisme Québec compte à son actif de belles réalisations récentes pour promouvoir le Québec à l'étranger, comme des efforts promotionnels dans les économies émergentes tels la Chine ou le Mexique, ou encore la « constitution d'une équipe entièrement dédiée au positionnement de la destination dans les médias sociaux »⁷. Cependant, il faut convenir que le MTO ne dispose pas de moyens suffisants pour promouvoir efficacement la destination touristique québécoise à l'étranger.

En effet, une grande part de ses responsabilités à cet égard ont déjà été déléguées. Depuis une dizaine d'années, ce sont essentiellement les associations touristiques sectorielles (ATS) qui tiennent kiosque dans les salons du tourisme à l'étranger. De plus, les chefs de produits de Tourisme Québec pour le ski, la motoneige ou le golf, par exemple, se sont fait reléguer à un rôle secondaire derrière les ATS pour la détermination des stratégies de promotion à l'étranger. Par ailleurs, ce n'est pas d'hier que les employées et employés de la fonction publique associés aux délégations du Québec à l'étranger ont été remplacés par des travailleurs ou travailleuses autonomes au service de Destination Québec, personnes qui bien souvent n'ont jamais habité au Québec. Dotés de financement en partie privé, les bureaux de Destination Québec ne font pas partie intégrante de Tourisme Québec et ne peuvent donc pas pleinement être parties prenantes des stratégies promotionnelles développées par le Ministère.

À ce manque de moyens pratiques pour assurer la cohésion des actions de promotion touristique correspond une baisse des moyens financiers de Tourisme Québec, dont le

⁷ Tourisme Québec, « Bilan de mi-parcours », op. cit.

budget est passé de 61,2 M\$ en 2012-2013, à 60,3 M\$ en 2013-2014 puis à 56,2 M\$ en 2014-2015, soit une baisse de plus de 8 % en deux ans. Pendant ce temps, l'effectif de Tourisme Québec passait de 264 équivalents temps complet à 254 entre mars 2012⁸ et mars 2014⁹, soit une baisse de près de 4 %. Entre octobre 2014 et octobre 2015¹⁰, maintenant, le nombre de travailleurs et travailleuses de Tourisme Québec représenté par le SFPQ est passé de 122 à 104, soit une baisse de près de 15 % en un an...

En somme, on a réduit la capacité d'intervention du ministère du Tourisme, comme on a réduit la capacité financière et la capacité humaine de ce ministère. Maintenant qu'on le fait paraître inefficace, il est d'autant plus facile de prétendre qu'il faut céder ses responsabilités à un tiers.

GESTION DÉFICIENTE DES ATR ET NÉCESSITÉ D'ENCADREMENT

La création de l'AITQ est une réponse aux demandes insistantes de l'industrie, qui en appelait à une plus grande flexibilité dans la gestion des budgets voués au tourisme et critiquait la lourdeur administrative autour des appels d'offres. Or, l'expérience du partenariat entre Tourisme Québec et les associations touristiques régionales (ATR) plaide-t-elle en faveur d'un encadrement ministériel moindre ?

Fin 2013, le Vérificateur général du Québec déposait un rapport accablant sur la gestion des fonds publics par les ATR. C'est à l'occasion de cette vérification que le VG avait découvert et dénoncé les avantages excessifs consentis au PDG de Tourisme Montréal – dont un salaire annuel de quelque 400 000\$ par année. Ce rapport soulignait aussi que le processus d'attribution des subventions par les ATR ne favorisait pas la sélection objective des projets, tout comme il relevait que le suivi des obligations imposées aux organisations bénéficiaires était insuffisant. En somme, le rapport établissait qu'en vue d'une saine gestion des fonds publics, l'attribution de contrats et de subventions par les ATR devait être mieux encadrée.

⁸ Ministère des Finances et de l'Économie, *Rapport annuel de gestion 2012-2013*, 2013, p. 142.

⁹ Tourisme Québec, *Rapport annuel de gestion 2014-2015*, 2015, p. 28.

¹⁰ Données internes du SFPQ.

TOURISME QUÉBEC, ARBITRE DES INTÉRÊTS DIVERGENTS

Les ratés de gestion dans les ATR ne sont pas anecdotiques; ils illustrent l'importance d'un encadrement ministériel rigoureux dans la supervision de l'utilisation des fonds publics. Pour assurer la saine gestion des initiatives visant à promouvoir le Québec aux touristes étrangers, seule la responsabilité ministérielle est pleinement sujette à la reddition de compte devant l'Assemblée nationale et à la sanction des électeurs. Pour assurer la cohésion des interventions de promotion touristique à l'étranger, seul le Ministère est habilité à arbitrer avec neutralité les intérêts divergents du secteur touristique.

D'ailleurs, si l'AITQ se voit attribuer de facto le pouvoir de déterminer les priorités de la promotion touristique hors Québec, comment ne pas croire que ce sont toujours les régions et les secteurs actuellement dominants qui vont triompher dans le choix des priorités ? Quelle chance auront les ATR où le tourisme est émergent de s'imposer face aux régions fortement touristiques pour faire valoir leurs priorités dans la promotion à l'étranger ? Quelle chance auront les secteurs en émergence et les petits projets novateurs de supplanter les secteurs établis de l'industrie dans la définition des priorités ? Il va sans dire, céder tout le pouvoir aux gros joueurs de l'industrie constituerait un frein à l'innovation et au développement diversifié du tourisme au Québec.

POUR L'AITQ COMME INSTANCE-CONSEIL

Afin que le ministère du Tourisme conserve la maîtrise de la promotion du Québec à l'étranger, **le SFPQ recommande que l'Alliance de l'industrie touristique du Québec se voie attribuer un rôle d'instance-conseil.** L'AITQ pourrait ainsi suggérer des priorités dans la promotion de la destination touristique québécoise, sans pour autant coordonner cette promotion et les fonds publics qui lui sont alloués. Les fonds publics seraient ainsi toujours sous la responsabilité de l'administration publique, non pas gérés par une entité privée contrôlée par des intérêts corporatifs.

Aussi, pour éviter la privatisation des missions du ministère du Tourisme, **le SFPQ recommande d'amender l'article 6.1. du projet de loi n° 67 pour la formulation suivante : « Le ministre peut confier à un organisme reconnu ou à un groupement de tels organismes un rôle d'instance-conseil quant aux fonctions prévues à l'article 4. »**

À ce titre, afin de s'assurer du maintien de l'expertise, **le SFPQ recommande que les employés de Tourisme Québec mis en disponibilité par la création de l'Alliance de l'industrie touristique du Québec comme instance-conseil fassent l'objet d'un prêt de service auprès de l'AITQ**, comme le prévoit notamment la convention collective des fonctionnaires.

Enfin, **le SFPQ recommande l'inclusion, dans le projet de loi, d'une disposition spécifiant le mécanisme de reddition de compte qui devrait prévaloir pour l'organisme ou le groupement d'organismes qui se voit attribuer des responsabilités en vertu de l'article 6.1.** Il n'y a actuellement aucune disposition à ce sujet dans le projet de loi. Dans le Plan d'action 2016-2020 du MTO dévoilé par la ministre le 27 octobre 2015, il est fait mention d'un « protocole d'entente entre le MTO et l'Alliance régirait les modalités d'encadrement et de suivi des fonds publics ainsi que l'accomplissement des obligations et l'atteinte des cibles de performance conséquemment aux responsabilités déléguées »¹¹. Un tel protocole d'entente ne suffirait pas, il faut que la loi spécifie un véritable mécanisme de reddition de compte. Cependant, peu importe les mécanismes prévus, l'AITQ, en tant qu'OBNL, ne sera vraisemblablement pas assujettie aux vérifications du Vérificateur général.

¹¹ Tourisme Québec, « Plan d'action 2016-2020 », op. cit, p. 25.

POUR UN PLUS GRAND LEADERSHIP DE TOURISME QUÉBEC

Pour soutenir l'AITQ dans ce rôle-conseil, une partie des 10 M\$ provenant de l'harmonisation de la taxe sur l'hébergement pourrait lui être allouée. L'essentiel de ces revenus supplémentaires devrait toutefois être attribué à Tourisme Québec pour lui permettre d'assumer pleinement son leadership en matière de promotion touristique. Le ministère du Tourisme pourrait ainsi renforcer sa gestion et son soutien des actions stratégiques suivantes : « les campagnes promotionnelles; les actions de commercialisation; les partenariats promotionnels avec l'industrie; les relations de presse; la présence sur les médias sociaux [de même que] l'encadrement et le suivi des activités des bureaux Destination Québec. »¹²

Le SFPQ souhaite que le projet de loi n° 67 ne préfigure pas de l'abolition future du ministère du Tourisme du Québec. Les ministères n'ont pas été créés pour rien. Les ministères à vocation surtout économique comme Tourisme Québec ont notamment pour mandat de veiller à l'encadrement public des fonds publics octroyés en soutien aux secteurs économiques vitaux d'une nation. Bien évidemment, le tourisme au Québec ce n'est pas qu'affaire de retombées économiques. Promouvoir à l'étranger le tourisme chez nous, c'est choisir la façon de présenter ce qu'il y a de plus attrayant au Québec. Souhaitons que les députées et les députés de l'Assemblée nationale, dont la ministre du Tourisme, sachent défendre l'importance de Tourisme Québec.

¹² Tourisme Québec, « Plan d'action 2016-2020 », op. cit, p. 24.