

Faut-il déréglementer l'industrie touristique ? Avec la publication du rapport Scowen

Louis Jolin

Volume 5, Number 3, November 1986

La gestion touristique : les nouvelles technologies

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1080538ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1080538ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Université du Québec à Montréal

ISSN

0712-8657 (print)

1923-2705 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Jolin, L. (1986). Faut-il déréglementer l'industrie touristique ? Avec la publication du rapport Scowen. *Téoros*, 5(3), 27–29.
<https://doi.org/10.7202/1080538ar>

Avec la publication du rapport Scowen

Faut-il déréglementer l'industrie touristique?

par Louis Jolin*

Il est de mode ces derniers mois de parler des vertus de la déréglementation, de la privatisation et de la réduction du rôle de l'État. Trois déjà célèbres rapports⁽¹⁾, parus au Québec au cours de l'été 1986, diffusent des positions et des recommandations en ce sens.

Bien qu'il faille distinguer chacune de ces questions, elles n'en constituent pas moins les fils du même écheveau, celui du discours néo-libéraliste véhiculé largement par les pouvoirs publics et le patronat au Québec, au Canada comme dans plusieurs pays occidentaux.

Mais ce discours dominant ne fait pas l'unanimité plus précisément en matière de déréglementation. Dans plusieurs secteurs de la vie économique, des dirigeants d'entreprises s'inquiètent d'un mouvement trop poussé de déréglementation et quelques voix s'élèvent pour réclamer même une plus grande réglementation dans certains domaines.

Lors d'un récent colloque organisé par le Centre d'études du tourisme⁽²⁾ sur le thème "les industries récréotouristiques à l'heure de la privatisation et de la déréglementation", des participants manifestèrent plusieurs réserves face à la déréglementation et proposèrent plutôt un resserrement de la réglementation notamment en matière d'hébergement touristique et de restauration.

Que comprendre de ces positions qui, formulées par des dirigeants d'entreprises, semblent aller à l'encontre du discours dominant. Des syndicalistes s'opposent eux aussi à la déréglementation mais des associations de consommateurs⁽³⁾ s'en réjouissent alors même que plusieurs règlements ont justement pour effet d'assurer une plus grande protection du consommateur. On se doute bien que les raisons des uns et des autres ne se situent pas nécessairement au même palier. De plus, le terme "déréglementation" comme son contraire "réglementation" sont peut-être trop généraux, recouvrant des réalités voisines mais différentes.

Des distinctions essentielles

L'un des mérites du rapport Scowen intitulé **Réglementer moins et mieux** est de présenter quelques distinctions capitales. Ce faisant, il met en évidence le processus même de réglementation qui réfère au processus d'adoption des règlements au sens strict, c'est-à-dire des actes normatifs à caractère général et impersonnel, édictés en vertu des lois et qui, lorsqu'ils sont en vigueur, ont force de loi. Processus qui doit être distingué de la question de fond, c'est-à-dire le contenu même de la réglementation qui comprend, au sens large, toutes les contraintes découlant des règlements d'application des lois et celles prévues par les lois elles-mêmes ou découlant des décisions des organismes qui régissent l'activité des individus, des groupes ou des entreprises. Sur ce dernier point, le rapport Scowen fait une autre distinction importante en définissant la réglementation sociale et la réglementation économique.

"La réglementation économique regroupe essentiellement les politiques législatives dont l'objet principal est d'assurer le fonctionnement efficace du marché (...). Elle se limite le plus souvent à contrôler les prix, les profits et la **structure de marché** des industries visées."⁽⁴⁾

La réglementation sociale, quant à elle, "englobe plutôt les efforts entrepris par le gouvernement afin de poursuivre divers objectifs sociaux (...). Elle s'accompagne d'une spécification de normes de conduite et de standards de performance détaillés"; elle transcende souvent les frontières sectorielles pour rejoindre l'activité économique dans son ensemble.⁽⁵⁾ Les auteurs du rapport Scowen rangent du côté de la réglementation sociale les normes minimales de travail, les normes relatives à la santé et à la sécurité des travailleurs, les dispositions concernant la protection de l'environnement, la protection de la langue française, etc... Sans qu'il en soit spécifiquement fait mention dans le rapport Scowen, je placerais aussi toutes les normes relatives à la protection du consommateur dans la réglementation sociale.

Le rapport Scowen prône à la fois une diminution de la réglementation sociale et une

diminution de la réglementation économique tout en proposant des mesures pour améliorer le processus même d'adoption des règlements au sens strict.

Mon analyse des caractéristiques du secteur touristique au Québec, de son stade de développement ainsi que des lois et des règlements qui régissent les diverses entreprises touristiques m'amène à conclure partiellement de façon différente.

S'il faut appuyer toutes les mesures qui visent à améliorer le caractère démocratique de l'adoption des règlements au sens strict, il faut maintenir et renforcer la réglementation sociale dans le secteur touristique tout en s'assurant que la déréglementation économique, qui est souhaitable, puisse se réaliser dans le respect des consommateurs et des travailleurs. Enfin tant le maintien et le renforcement de la réglementation sociale que la diminution de la réglementation économique peuvent avoir des incidences positives sur la qualité de la gestion des entreprises touristiques. Je développerai ces affirmations à l'aide de quelques exemples.

Un processus plus démocratique

Dans un précédent numéro de **Téoros** consacré à l'intervention étatique dans le domaine du tourisme⁽⁶⁾, je soulignais le recours abusif, par le pouvoir exécutif, à la législation déléguée (à l'adoption de nombreux règlements d'application au sens strict). Plusieurs raisons sont invoquées pour expliquer l'importance du pouvoir réglementaire sans véritable contrôle des assemblées législatives: le manque de connaissances techniques chez les parlementaires, la nécessité de prendre des décisions rapides et même le besoin d'expérimenter certaines mesures législatives. Dans un domaine aussi complexe et technique que le tourisme, on a eu souvent recours à la législation déléguée non seulement pour préciser les dimensions techniques et opérationnelles mais aussi pour adopter des orientations de fond. C'est par voie de règlements (et non dans le texte principal de la loi) que se retrouvent, par exemples, les qualités requises pour être un agent de voyages ou les catégories d'établissements

*Louis Jolin est directeur de la revue **Téoros** et professeur en législation touristique.

exclus de l'application de la Loi sur l'hôtellerie.

Ce processus a subi plusieurs critiques ces dernières années. Une nouvelle loi sur les règlements a été adoptée en juin 1986 avec comme objectifs de permettre un meilleur contrôle juridique de la réglementation et de conférer un droit de regard aux parlementaires à son sujet. Plusieurs recommandations du rapport Scowen vont aussi dans ce sens et même plus loin: on recommande une participation accrue des individus et des entreprises au processus de réglementation, la publication d'un état des projets de réglementation, l'introduction d'une certaine flexibilité dans l'usage des règlements, la rédaction d'un avis d'accompagnement de la réglementation, la préparation, la tenue d'audiences publiques notamment si les règlements ont un impact sur le fonctionnement des entreprises (les PME surtout), sur les prix aux consommateurs ou sur la liberté d'action des individus et, enfin, des mesures favorisant l'accès à la réglementation.

Ces mesures touchent prioritairement les règlements d'application mais certaines concernent aussi la réglementation au sens large, incluant les lois elles-mêmes (ex.: les mesures relatives aux études coûts-avantages et la recommandation de créer un conseil de la législation et de la réglementation).

La réforme du processus de réglementation a été réclamée depuis plusieurs années et sa mise en oeuvre dans le sens d'un plus grand contrôle démocratique ne peut qu'être bénéfique aux entreprises touristiques. Mais on ne parle pas à ce moment de déréglementation mais d'un meilleur processus de réglementation.

La réglementation sociale: une nécessité dans le domaine du tourisme

Les particularités propres du tourisme amènent les États à réglementer ce secteur. En effet, la situation précaire du touriste face aux prestataires de services et la nécessité de préserver la réputation nationale sont à la base de plusieurs dispositions législatives et réglementaires.

Le touriste éloigné de son domicile se retrouve en situation de dépendance vis-à-vis de ses prestataires de services, car en toute hypothèse, il doit se loger, se nourrir et retourner d'où il vient. Même déçu, le touriste est souvent contraint d'accepter ce qu'on lui offre.

Dans le même ordre d'idée, le consommateur touristique, lorsqu'il fait affaire avec une agence de voyages, ne peut voir le produit qu'il achète... avant de commencer à le consommer parfois plusieurs semaines plus tard.

Ces raisons auxquelles s'ajoutent divers types d'abus possibles (fraudes, faillites, etc.) justifient l'adoption, dans plusieurs pays, des lois sur les agents de voyages qui visent essentiellement la protection du consommateur. Il en est de même des lois sur l'hôtellerie ou sur l'hébergement touristique qui assurent au consommateur une certaine protection quant aux services minima auxquels il a droit selon les catégories d'établissements, quant à la tenue générale des lieux et quant à la véracité de l'information et de la publicité.

Quoique de caractère sectoriel, ces lois et ces règlements sont à mettre dans le champ de la réglementation sociale car ils visent d'abord et avant tout la protection du consommateur, protection d'autant plus nécessaire qu'il y va aussi de la réputation nationale du pays hôte. Faut-il réduire cette réglementation? Je ne crois pas. Les caractères spécifiques du tourisme, l'ampleur du phénomène à l'échelle mondiale qui dépasse les seuls intérêts à court terme des entreprises prestataires de services, les aspects multidimensionnels du tourisme militent en faveur du maintien d'une réglementation sociale et de son renforcement.

Plusieurs ont déploré ces dernières années le mouvement de déréglementation dans le domaine de l'hôtellerie au Québec. Une nouvelle législation est d'ailleurs en voie de préparation touchant l'ensemble des établissements touristiques⁽⁷⁾. Cette nouvelle législation doit prendre en considération la diversité des établissements touristiques, introduire une flexibilité dans les règlements compte tenu de cette diversité tout en assurant au public la sécurité et un certain nombre de services selon les types d'établissements. S'il ne faut pas être trop tatillon dans l'élaboration des règlements, ces derniers doivent être quand même significatifs et être susceptibles d'application et d'inspection ce qui n'est pas le cas avec l'actuel règlement sur les établissements hôteliers et les restaurants qui est incomplet et trop général. Mais attention, il faut éviter d'introduire dans la réglementation des dispositions qui touchent les prix, les quotas de permis qui relèvent davantage de la réglementation économique et d'une démarche à caractère corporatiste.

Une réglementation axée sur la protection du consommateur a certes ses coûts. Elle n'en constitue pas nécessairement une entrave à la bonne gestion de l'entreprise qui peut rester malgré tout concurrentielle. Qui pourra contester les effets positifs au plan de la gestion des agences de voyages de l'obligation de tenir un compte en fiducie? Cette mesure centrale de la loi québécoise sur les agents de voyages oblige tout agent de voyages à tenir un compte distinct pour l'argent des clients et un autre pour le fonctionnement général de l'entreprise.

Des normes claires quant aux services à fournir dans les établissements touristiques constituent des règles de jeu connues de tous sur lesquelles il est possible d'asseoir l'administration des entreprises.

Les auteurs du rapport Scowen accordent une large place à la réglementation sociale qui vise les conditions de travail des employés. Ils proposent de nombreux assouplissements pour ne pas dire une diminution réelle de la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail et dans le domaine des relations de travail. Sans m'étendre sur ces propositions, il faut rappeler qu'actuellement les conditions de travail des employés du tourisme ne sont pas toujours des plus reluisantes dans certains secteurs: beaucoup d'emplois saisonniers, beaucoup d'emplois temporaires dont la rémunération n'est pas très élevée et près du salaire minimum. Les bénéfices sociaux sont souvent quasi inexistantes. Dans ce contexte, faut-il diminuer la réglementation ou l'accroître pour assurer de meilleures conditions de travail, une plus grande stabilité chez les travailleurs et par voie de conséquence plus de professionnalisme? Les intérêts à long terme de l'industrie touristique passent-ils par une réduction ou une augmentation de la réglementation sociale? Je crois qu'il faut maintenir et resserrer la réglementation sociale notamment en matière de normes de travail où de meilleurs avantages devraient être consentis aux employés temporaires ou à temps partiel. Enfin, une longue argumentation, qui devrait être prise en considération, est celle de mon collègue Michel Grant, professeur au département des sciences administratives de l'UQAM, qui, dans un article paru il y a quelques années dans *Téoros*⁽⁸⁾ se faisait le défenseur de la loi (amendée) sur les décrets de convention collective pour accroître les conditions de travail des employés du tourisme, notamment dans l'hôtellerie et la restauration et pour améliorer à long terme la position même des employeurs. Ce point de vue va cependant à l'encontre du rapport Scowen qui propose carrément l'abolition des décrets d'extension juridique des conventions collectives dans tous les secteurs actuellement touchés par cette réglementation.

La déréglementation économique, pourquoi pas?

À la lumière de l'expérience de la déréglementation du transport aérien aux États-Unis comme au Canada et malgré certains effets négatifs pour les consommateurs des régions éloignées et pour quelques catégories d'employés, il semble que la déréglementation économique (ou du moins l'atténuation des contrôles) constitue un instrument intéressant "par lequel s'opère la libération des énergies et des initiatives qui mènent à la responsabilité, au souci du travail et de l'épargne, à l'esprit d'entreprise, en un mot à la croissance."⁽⁹⁾



Des clients à protéger

Malgré que soit amorcé un processus de déréglementation du transport par autobus, au Québec, ce secteur reste encore soumis à plusieurs contrôles qui ont pour effet d'assurer un monopole important à la compagnie Voyageur. Le rapport Scowen propose des modifications législatives et réglementaires concernant le transport interurbain par autobus pour qu'au plus tard le 1er janvier 1988, le droit de la Commission des transports du Québec d'émettre de nouveaux permis soit clarifié et que le fardeau de la preuve d'intérêt public à produire devant la Commission des transports du Québec repose sur les opposants plutôt que sur les requérants et que ces derniers satisfassent à un test d'aptitude technique.⁽¹⁰⁾ Une autre recommandation prévoit cependant des dispositions pour protéger le consommateur (taux, horaires, sécurité).

Cette approche m'apparaît saine. Pour relancer l'économie, lui insuffler un nouveau dynamisme, pourquoi ne pas commencer par la déréglementation

économique (plutôt que la déréglementation sociale) et ainsi s'attaquer aux monopoles et aux cartels tout en s'assurant (et voilà pourquoi il ne faut pas mettre dans le même sac réglementation sociale et réglementation économique) que toutes les régions seront servies correctement, que la sécu-

Encore faut-il limiter au maximum les effets négatifs, ce qui ne fut pas toujours le cas!

C'est justement par une nouvelle réglementation sociale que pourrait s'atténuer les effets négatifs d'une déréglementation économique qui, elle, peut être source d'innovation et de créativité.

De nouveaux services ont vu le jour dans le transport aérien, les prix ont baissé sur les parcours les plus importants... ce à quoi ont applaudi plusieurs associations de consommateurs. Mais des services ont diminué sur les parcours moins rentables et des employés ont vu une diminution sensible de leurs conditions de travail.

rité des consommateurs sera respectée... et que les travailleurs maintiendront des conditions de travail décentes.

Est-ce réalisable? Je crois que oui car, à l'inverse, des études américaines et canadiennes révèlent que le monopole n'est aucunement nécessaire pour assurer la sécurité des consommateurs ou bien la disponibilité et la continuité d'un service d'autobus.

Les industries du tourisme - comme les autres secteurs de la vie économique - sont interpellées par le courant actuel de déréglementation. Bien qu'il prône une diminution importante de la réglementation sociale et de la réglementation économique, le rapport Scowen a le mérite de faire des distinctions capitales entre ces deux types de réglementation. Mon analyse des particularités du tourisme et de l'état de développement des industries touristiques me conduit à manifester de sérieuses réserves concernant la déréglementation sociale, à prôner même une amélioration quantitative et qualitative des règlements à caractère social tout en favorisant une plus grande concurrence entre les entreprises ce qu'entraîne la déréglementation économique.

Quant au processus lui-même de déréglementation, on ne peut qu'applaudir à sa démocratisation. †

Notes et références

- 1 Groupe de travail sur la déréglementation, *Réglementer moins et mieux*, Québec, Les publications du Québec, juin 1986. (Rapport Scowen); Comité sur la privatisation des sociétés d'État, *De la Révolution tranquille... à l'an deux mille*, Québec, juin 1986. (Rapport soumis à M. Fortier); Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales, *Rapports*, Québec, mars et mai 1986. (Rapport Gobeil).
- 2 "Les industries récréotouristiques à l'heure de la privatisation et de la déréglementation", colloque organisé par le Centre d'études du tourisme les 25 et 26 septembre 1986 dans le cadre des activités soulignant la Journée mondiale du tourisme 1986.
- 3 Sondage de l'Association des consommateurs du Canada sur la déréglementation du transport aérien, 1983.
- 4 Groupe de travail sur la déréglementation, *Réglementer moins et mieux*, Québec, Les Publications du Québec, juin 1986, p. 9.
- 5 Ibid
- 6 JOLIN, Louis, "Un recours abusif à la législation déléguée?", in *Téoros*, vol. 3, no 2, juillet 1984, pp. 7-10.
- 7 Position du ministère du Tourisme et du ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche concernant l'élaboration d'une législation sur les établissements touristiques, Québec, 17 juin 1986, 10 p.
- 8 GRANT, Michel, "Vers un nouveau mode de détermination des conditions de travail", in *Téoros*, vol. 2, no. 1, février 1983, pp. 14-19.
- 9 Groupe de travail sur la déréglementation, op. cit., p. 150.
- 10 Ibid, p. 217.