

Le développement régional dans les politiques québécoises du tourisme

Jean-Marie Lucas-Girardville

Volume 5, Number 1, March 1986

Tourisme et régions

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1080595ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1080595ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Université du Québec à Montréal

ISSN

0712-8657 (print)

1923-2705 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Lucas-Girardville, J.-M. (1986). Le développement régional dans les politiques québécoises du tourisme. *Téoros*, 5(1), 36–38. <https://doi.org/10.7202/1080595ar>

Le développement régional dans les politiques québécoises du tourisme

par Jean-Marie Lucas-Girardville *

Une très courte histoire

Il faut bien l'avouer: le développement touristique régional, au Québec, est encore en gestation.

Il ne faut pas remonter bien loin, en effet, le cours du temps pour voir surgir les 18 régions touristiques du Québec, puisqu'il y a dix ans, les intervenants touristiques parlaient peu de développement et encore moins de régions. Le réseau des associations touristiques régionales est né d'une volonté exprimée en 1977 par le ministre Yves Duhaime à l'instigation de son sous-ministre adjoint au Tourisme, monsieur Robert Prévost, qui m'avait alors confié la tâche d'en implanter les premières structures.

De multiples raisons avaient présidé à une telle orientation: éparpillement des intervenants, multiplicité des demandes de subventions, saupoudrage des investissements, promotion ponctuelle, absence de lignes directrices et d'images de marque en matière de publicité et de développement du produit. On pourrait aisément ajouter à la liste des arguments en faveur d'une régionalisation du tourisme.

D'ailleurs, lors d'une première réunion exploratoire avec des intervenants des milieux régionaux, en septembre 1977, personne ne songea à remettre en question le bien-fondé d'une telle initiative. On émit plutôt des doutes quant à ses chances de succès, surtout à cause des modalités d'implantation et à l'implication concrète du gouvernement dans cette affaire. Ainsi, il faudrait, tôt ou tard, tracer des limites aux régions touristiques, définir des mandats clairs, négocier le financement et, enfin, passer aux actes, c'est-à-dire recruter des membres. Tant du côté de l'État que des régions, il y avait du travail à faire. Quelques réticences semblaient émaner du milieu: comment convaincre les intervenants locaux qu'à moyen terme, leur inté-

rêt particulier passe par l'intérêt de la région? Comment solliciter d'eux un financement sur lequel on ne peut garantir un retour immédiat? Quelle preuve le gouvernement peut-il fournir qu'il soutiendra un tel réseau?

De son côté, le gouvernement s'interrogeait sur les dangers de ce réseau: combien cela coûtera-t-il? Comment pourra-t-on intégrer ces régions avec le projet de régionalisation supra-municipale? N'y a-t-il pas dédoublement avec les mandats des Conseils régionaux de développement (CRD) et des Conseils régionaux de loisirs (CRL)? Ne va-t-on pas encore créer une autre structure de concertation sans activité opérationnelle? Quelle sera la représentativité de ces structures?

Enfin, en 1979, après avoir mis sur pied et financé des comités provisoires dans la plupart des régions, laissé définir les limites territoriales par le milieu lui-même, le gouvernement reconnaissait officiellement le réseau d'associations touristiques régionales et ne lui imposait ni structure, ni territoire; il lui reconnaissait le statut d'interlocuteur privilégié en matière de tourisme, lui confiait un rôle opérationnel au niveau de la promotion, un rôle consultatif au niveau du développement et exigeait à court terme un autofinancement de 50%.

Cinq ans plus tard, ce taux est d'environ 60% pour l'ensemble des ATR et il faut avoir assisté au premier gala des Grands prix du tourisme pour constater à quel point il existe désormais un esprit touristique régional: les attitudes et les mentalités ont changé, les querelles de clochers se sont aplanies - je n'ai pas dit qu'elles avaient disparu! - et les intervenants, qu'ils soient publics ou privés, ont à leur disposition des outils techniques leur permettant de se positionner sur l'échiquier touristique national si concurrentiel.

Chacune des régions a construit son ATR selon ses particularités: ainsi, dans les Laurentides c'est l'entreprise privée qui a constitué les fondements de l'ATR, tandis que dans l'Estrie, ce sont les municipalités et qu'au Saguenay/Lac-St-Jean/Chibougamau, ce sont les commissariats industriels.

Ces modèles, bâtis sur les forces du milieu, se sont élargis par la suite pour diversifier le membership et devenir ainsi plus représentatifs.

L'une des premières tâches des ATR et non la moindre, fut d'acquiescer une crédibilité et de prouver leur utilité. Ce fut une excellente stratégie, je crois, de commencer par la promotion: c'est en organisant des campagnes publicitaires régionales, en sollicitant de la publicité coop, en participant à des salons, en élaborant des politiques d'accueil régionales et en produisant les brochures touristiques régionales que les ATR devenaient à court terme des plaques tournantes, des fils conducteurs, des tremplins vers les marchés touristiques intra et extra-québécois.

C'est ainsi, également, que l'on prévoit accoutumer les intervenants locaux, ponctuels, à travailler ensemble, à ressentir les bienfaits d'investir ensemble et à abandonner peu à peu cette méfiance naturelle réciproque des concurrents voisins, au profit d'une agressivité plus forte vis-à-vis des concurrents plus lointains... En fin de compte, à développer un sentiment d'appartenance régionale!

Les régions touristiques ont donc atteint aujourd'hui une certaine maturité: il y a cinq ans, les réunions avec les ATR portaient sur des problèmes de survie et de structures. Aujourd'hui, on y parle beaucoup plus de tourisme.

J'ai voulu tracer cet historique pour montrer à quel point, peu à peu, les régions ont évolué et en sont arrivées à un constat évident: dans le tourisme comme dans n'importe quelle activité économique, on ne peut structurer la mise en marché d'un produit, on ne peut se préoccuper de la demande régionale, solliciter des marchés, des clientèles sans tôt ou tard se préoccuper du produit que l'on a à vendre, de son implantation, de son évolution, de son image, de sa croissance quantitative et qualitative. En un mot, sans faire du **développement**. C'est ce qui a amené le ministère du Tourisme, il y a quelques mois, à proposer aux ATR de s'impliquer dans cette activité. Non pas à titre d'investisseurs,

*L'auteur est coordonnateur du développement régional à la Direction de l'analyse et du développement du ministère du Tourisme du Québec. Cet article ne représente que l'opinion de l'auteur et non celle du ministère.

bien sûr, mais à titre de coordonnateurs, de lieux de concertation des diverses instances régionales.

La position stratégique des ATR

Mais pourquoi les associations touristiques? La réponse est bien simple: elles seules peuvent offrir actuellement, dans un cadre ouvert et élargi, une *représentativité multi-sectorielle et multi-structurelle*. Le cas du tourisme est, en effet, très particulier: il est le seul secteur d'activité économique à impliquer directement ou indirectement une aussi grande variété d'intervenants, puisqu'il ne fait qu'emprunter la plupart du temps à une multiplicité d'activités qui lui sont directement ou indirectement reliées.

Or, le développement touristique, cela s'organise comme une symphonie. Chacun doit avoir sa partition, chaque musicien son instrument, mais personne ne doit jouer tout seul et à sa façon. Il faut un chef d'orchestre, seul élément capable d'insuffler une même atmosphère, de synchroniser les interventions et d'harmoniser les interprétations.

Il existe dans les régions touristiques des regroupements politiques, administratifs ou associatifs, mais aucun d'entre eux ne peut à lui seul prétendre représenter l'ensemble de l'activité touristique: ce sont les MRC, les Conseils régionaux de la culture ou des loisirs, les Conférences administratives régionales, les Chambres de commerce, etc.

L'énoncé gouvernemental concernant la régionalisation intitulé **Le choix des régions** proposait des Conseils régionaux de concertation et d'intervention qui n'ont pas reçu un accueil favorable lors des audiences publiques.

En l'absence d'alternative, le ministère du Tourisme a donc proposé aux ATR d'être le lieu de rencontre et d'expression des volontés du milieu dans le domaine de la planification du développement touristique régional.

C'est ainsi que le programme des plans de développement touristique régional fut conçu: gérés administrativement et techniquement par les ATR, ils sont cependant orientés et dirigés par des comités de gestion décisionnels regroupant les forces du milieu: entreprises privées, organismes touristiques de zones, MRC, ministères en régions, conseils consultatifs. Telle est la condition préalable à ce que le plan de développement ne devienne pas le plan de l'ATR ou du ministère, mais bien celui de la région.

En ce sens, c'est une *expérience-pilote* de développement économique régional que le ministère entreprend avec cette vaste opération à l'échelle du Québec. De fait, deux

plans sont en consultation, deux autres en gestation, cinq autres viennent de débiter et l'on en prévoit six autres en 1986-87.

En 1987, 15 des 18 régions touristiques auront fait l'objet d'un plan de développement qui servira alors de fil conducteur aux intervenants publics et privés, pour aménager, réglementer, développer ou protéger, investir, aider et orienter l'investissement privé.

Les MRC, dans certains cas, ont émis quelques réticences à s'impliquer dans les comités de gestion des plans de développement et parfois pour des raisons contradictoires: certaines ne se sentent pas prêtes à s'impliquer dans le développement, ayant déjà beaucoup à faire avec les schémas d'aménagement; d'autres, en revanche, voient dans l'ATR une autorité imposée d'en haut qui leur dira quoi faire et, dans le plan de développement, un carcan dans lequel leur schéma d'aménagement devra s'insérer. Je crois qu'une mise au point s'impose à ce sujet: il est clair que les MRC sont des entités politiques ayant une existence légale et que les schémas d'aménagement sont des documents élaborés en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, suivant un long processus. De ce fait, *les schémas d'aménagement ont force de loi* et ont par conséquent prépondérance sur les plans de développement.

Ce sont donc les plans qui devraient considérer les schémas comme une contrainte de base et s'y adapter. D'ailleurs, le gouvernement, en vertu des articles 11 et 16 de la Loi 125, a déjà formulé des orientations et des avis aux MRC concernant leurs propositions d'aménagement.

Il est certain cependant que sur le plan théorique, il eut été souhaitable que les schémas puissent s'élaborer individuellement à partir d'une stratégie de développement touristique commune et concertée par l'ensemble des MRC et autres intervenants de la région. Mais le résultat n'en aurait peut-être pas été meilleur, compte tenu du contexte chronologique et politique. On constatera peut-être "à posteriori" que pour une fois, il aura été préférable de mettre la charrue avant les boeufs!

En bref, il valait mieux que les municipalités s'exercent à la concertation au niveau du schéma et de la MRC, avant de leur imposer une concertation au niveau régional.

Quoi qu'il en soit, les plans de développement arrivent au bon moment, non seulement sur l'échiquier politique régional, mais aussi dans le processus gouvernemental qui a entouré la création du ministère du Tourisme. C'est en 1985, en effet, que furent créées la Direction générale du développement et l'équipe ministérielle du développement régional, que fut signée

l'Entente auxiliaire Canada-Québec sur le tourisme, que les 17 ATR existantes se sont enfin regroupées dans un seul organisme et que fut diffusé pour consultation le document d'orientations ministériel intitulé: **Le tourisme au Québec** (Bilan et perspectives d'action 1985-88). C'est aussi en 1985 que les contacts ministère du Tourisme-MRC se sont intensifiés.

Objectifs des plans de développement régional

Les plans de développement régional poursuivent quatre objectifs principaux:

- a) produire un document de référence commun à tous les intervenants pour développer et mettre en marché le produit régional;
- b) instaurer des mécanismes nouveaux de concertation en matière de développement touristique;
- c) faire un lien entre l'offre et la demande touristique;
- d) déboucher à moyen terme sur une stratégie multi-régionale, résultante de l'ensemble des plans.

L'opération *plans de développement* n'est pas une fin en soi. Ce n'est qu'un tremplin, un préalable nécessaire dont le suivi, ce que j'appelle "l'après-plan", sera peut-être à la fois la phase la plus importante, mais aussi la plus difficile.

Dès à présent, une réflexion conjointe s'amorce à ce sujet entre le ministère et ses partenaires régionaux. Quelques questions s'imposent: faut-il une structure pour faire le suivi et si oui, laquelle? Comment peut-on assurer l'influence la plus grande du plan sur le développement régional? Doit-il être mis à jour? Quelle sera son espérance de vie? Comment obtenir sa diffusion et sa compréhension maximales auprès des investisseurs potentiels? De quels compléments a-t-il besoin? Comment l'harmoniser avec ceux des autres régions? Comment en faire un stimulant plutôt qu'une contrainte? Là encore, les réponses ne seront pas universelles, elles devront s'adapter au contexte régional.

Mais dans toute la question du développement touristique régional, il y a deux points sur lesquels on n'insistera jamais assez: l'effet de synergie et l'approche-client, qui sont d'ailleurs interreliés.

L'effet de synergie c'est l'effet moteur. Lorsqu'on développe une région touristique, on doit faire des choix, s'entendre sur une ou des priorités, privilégier des territoires par rapport à d'autres. On ne développe pas une région "tous azimuts" sous prétexte que chacun a droit à sa part des retombées du tourisme et considère que "c'est beau chez nous, on a des lacs, des rivières et des montagnes". *La question*

n'est pas tant de savoir en effet ce qu'on a de bien, mais ce qu'on a de mieux que les autres. L'effet de synergie, c'est donc miser sur ce qu'on a de mieux et d'y consacrer tous ses efforts. Par un phénomène de "tache d'huile", le développement finira à moyen terme par se répercuter sur les pôles secondaires. Mais de telles stratégies exigent une maturité politico-économique que certaines régions ne sont pas encore en mesure d'exercer.

Le meilleur exemple, sinon le seul, est sans doute celui de l'Estrie qui a su faire de Magog-Orford sa priorité, consciente que l'ensemble de la région en récoltera les bienfaits.

L'approche-client rejoint aussi cette attitude. On a beaucoup tendance, dans les régions, à vouloir développer pour soi-même, à s'interroger sur le type de développement que l'on voudrait ou qu'on ne voudrait pas. Il ne faut pas oublier cependant, que *le touriste, lui, est le décideur final* puisque c'est lui qui choisira sa destination de voyage. Il aura le dernier mot et, à ce titre, c'est au type de développement qu'il veut, lui, qu'il faut d'abord penser. C'est une des raisons pour lesquelles les études de marché régionales font partie intégrante des plans de développement et permettront de formuler des stratégies-marketing régionales.

Je ne peux m'empêcher de paraphraser John F. Kennedy en disant: "Pensez à ce que vous pouvez faire pour le tourisme avant de vous demander ce qu'il peut faire pour vous!"

Ce que je viens d'affirmer mériterait évidemment d'être nuancé, mais je voulais simplement en souligner l'essentiel.

Sur le plan des structures, le ministère du Tourisme ne possédant pas de bureaux régionaux calqués sur les régions administratives, il lui est beaucoup plus facile de structurer ses secteurs d'intervention en fonction des régions touristiques.

C'est pourquoi l'équipe du développement régional, qui compte une dizaine de professionnels, fonctionne par responsabilité d'ATR, c'est-à-dire que chacune des régions touristiques n'a qu'un seul interlocuteur en matière de développement. Ce groupe fonctionne comme une équipe volante, ce qui lui confère de la polyvalence et de la souplesse. Cette façon de fonctionner semble, pour le moment, donner toute satisfaction aux ATR.

Cette équipe gère non seulement les plans de développement et les études de faisabilité, mais formule les avis aux MRC dans le cadre de la Loi 125 et procède à l'analyse d'une multitude de projets publics ou

d'organismes sans but lucratif, en plus d collaborer à la préparation des conférence socio-économiques régionales.

Elle doit aussi collaborer avec les autres ministères présents dans le développement touristique régional, notamment l'OPDQ, le MLCP et les ministères des Affaires culturelles, de l'Environnement, des Transports et des Affaires municipales.

Le développement régional est une activité de plus en plus présente à cause de la tendance à la décentralisation et du fait que le sentiment d'appartenance à une communauté économique se fait avant tout sur la base d'une appartenance territoriale à une communauté géographique.

Ce principe fondamental ne doit pas empêcher cependant de s'orienter aussi vers une approche sectorielle, sur la base d'une communauté d'activités, indépendante du territoire. Ces deux visions sont étroitement complémentaires puisque, dans le produit touristique québécois, comme dans tout autre, la somme des secteurs est égale à la somme des régions et réciproquement. †



C'est beau chez nous, on a des lacs, des rivières et des montagnes; la question n'est pas de savoir ce qu'on a de bien, mais ce qu'on a de mieux que les autres.