

Le développement et l'aménagement touristiques Deux processus en cours au plan régional

Luce Vincent et Normand Brissette

Volume 5, numéro 1, mars 1986

Tourisme et régions

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1080594ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1080594ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Université du Québec à Montréal

ISSN

0712-8657 (imprimé)

1923-2705 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Vincent, L. & Brissette, N. (1986). Le développement et l'aménagement touristiques : deux processus en cours au plan régional. *Téoros*, 5(1), 33–40.
<https://doi.org/10.7202/1080594ar>

Deux processus en cours au plan régional

Le développement et l'aménagement touristiques

par Luce Vincent et Normand Brissette*

D'une conception de laisser-faire qui se poursuit jusqu'aux années 60, l'industrie touristique québécoise a connu une structuration graduelle aux cours des dernières années. Les secteurs tant privé que gouvernemental ont pris conscience de la force de ce secteur d'activité comme levier économique.

Les pages qui suivent traceront un portrait de la nouvelle réalité touristique québécoise, principalement en matière de développement et d'aménagement touristiques.

C'est par le biais des actions gouvernementales, tant politiques que législatives, que nous ferons état de ces aspects de la problématique touristique québécoise actuelle.

Du laisser-faire à la planification touristique

Avec les années 60, l'activité touristique acquiert une certaine reconnaissance de la part du gouvernement québécois. La mise en place du ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche, en 1963, concrétise cette volonté. Le secteur touristique conserve sa place au sein de ce ministère jusqu'en 1978 pour être par la suite, en partie intégré au ministère de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme. Enfin, en 1984, on reconnaît véritablement le secteur touristique en lui consacrant un ministère pour assurer le développement de cette industrie.

La position gouvernementale en matière touristique se précise particulièrement au cours des années 1977-1978 où l'on assiste au découpage de la province en 18 régions touristiques chapeautées respectivement par une Association touristique régionale (ATR) (à l'exception du territoire du Nouveau-Québec). Cet organisme reçoit comme mandat de regrouper les énergies venant du milieu régional; de plus, il constitue l'interlocuteur privilégié du gouvernement en matière touristique. La création du programme du Crédit touristique à la

même époque confirme la préoccupation gouvernementale. Ce programme se veut un moyen "pour concrétiser une stratégie de développement touristique"⁽¹⁾; il vise "une concertation des investissements privés et publics par une aide à la P.M.E. touristique"⁽²⁾.

Le gouvernement poursuit sa démarche en précisant, dans le document *Bâtir le Québec* (1979), des objectifs globaux, une stratégie et des priorités de relance du tourisme commercial alors que le *Livre blanc sur le Loisir au Québec* émet la position gouvernementale concernant le loisir touristique. Le *Virage technologique* (1982) trace, quant à lui, un programme d'actions alors que *Aménager l'avenir* (1983) propose des mesures pour, entre autre, actualiser le potentiel touristique du Québec et de ses régions. Enfin en 1984, le gouvernement fait un bilan de la situation touristique et établit des perspectives d'actions "pour que le tourisme s'affirme de plus en plus comme un secteur fort, dynamique et concurrentiel"⁽³⁾ dans son dernier document *Le Tourisme au Québec*.

Tel que mentionné précédemment, à leur mise en place les ATR avaient un mandat de concertation, mandat auquel s'est graduellement ajouté un rôle de promotion et de développement du produit touristique régional. L'application du mandat de développement se concrétise dans une opération *plan de développement* mise en branle par le ministère du Tourisme et les ATR en 1985. Le plan deviendra (espérons-le) un instrument de planification du développement touristique régional.

Parallèlement à la conscientisation de l'importance du secteur touristique, se développe une certaine préoccupation face à la planification du développement et de l'aménagement du territoire québécois.

Au cours de la décennie 60 naît une première volonté de décentralisation de l'appareil gouvernemental et de participation de la population au développement économique régional et à l'aménagement du territoire. Cette volonté se concrétise par la mise en place des Conseils de développement régional — CRD — et par la Loi de

la Commission d'aménagement du Québec au début des années 60, par la tenue de la Commission La Haye (1963) menant à la création des communautés urbaines, par l'expérience de décentralisation du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec - BAEQ - (1963) et enfin par la création de l'Office de planification et de développement du Québec (1968-1969).

Les débuts des années 70 sont marqués par une philosophie plus interventionniste de l'État qui s'exprime, entre autres, par un plan de fermeture de 80 paroisses dans l'Est du Québec; l'Opération-Dignité, menée par la population, fait suspendre ce plan. L'avant-projet de Loi sur l'aménagement et l'urbanisme du ministre Tessier en 1972 est également abandonné. Quatre ans plus tard (1976), un nouveau projet de Loi sur l'urbanisme -le projet de loi 12- insiste sur la nécessité de consulter la population dans la réalisation d'un schéma d'aménagement. Après les élections de 76, le nouveau ministre d'État à l'aménagement, Jacques Léonard, propose un projet de décentralisation dans le *Livre blanc sur la décentralisation* (1977). Ce projet confie à des conseils de comté la responsabilité de la gestion du développement économique et de l'aménagement du territoire mais il n'a pas de suite.

C'est par la Loi 125 sur l'aménagement et l'urbanisme (L.A.U.), en 1979, que les anciens conseils de comté deviennent des municipalités régionales de comté (MRC). La L.A.U. vise à assurer une meilleure planification de l'aménagement du territoire québécois; elle met en place une structure nouvelle, les MRC, qui favorise "la concertation entre municipalités et avec le gouvernement provincial et qui oblige, par les schémas d'aménagement, à effectuer une planification de l'utilisation des sols dans l'ensemble des municipalités du Québec"⁽⁴⁾. La première étape de la mise en application de la Loi, soit la délimitation des territoires en se référant au critère de régions d'appartenance est achevée en 1982 par la constitution de 94 MRC. Ces dernières ont comme principale tâche d'élaborer un schéma d'aménagement en fonction de la spécificité de leur territoire respectif. Cette opération *schéma d'aménagement* doit être complétée à la fin de 1986. Depuis

*Luce Vincent détient une maîtrise en sciences du loisir et Normand Brissette a un diplôme équivalent en urbanisme. Ils sont tous les deux à l'emploi du ministère du Tourisme du Québec; leur texte n'engage en rien ce ministère.

1979, l'aménagement devient non seulement une responsabilité politique mais la Loi lui confère un caractère légal.

Nous pouvons remarquer un parallèle entre l'évolution du secteur touristique et celui de l'aménagement. Ces champs d'activités font l'objet d'une attention particulière au niveau gouvernemental qui l'amène à prendre conscience de l'importance économique du tourisme et de l'aménagement, puis à poser des gestes visant à améliorer la situation québécoise à ce niveau.

Le tableau 1 résume l'évolution parallèle du secteur touristique et celui de l'aménagement au Québec depuis un quart de siècle.

Tableau 1
Parallèle entre l'évolution du tourisme et de l'aménagement

Période	Tourisme	Aménagement
Avant 1960	• Laisser-faire	• Centralisation
Décennie 60	• MTCP	• CRD, Commission La Haye BAEQ, OPDQ
Décennie 70	• MICT • Programme du Crédit touristique • 18 régions touristiques • 17 Associations touristiques régionales	• Avant-projet de loi sur l'aménagement et l'urbanisme • Projet de Loi sur l'urbanisme • Livre blanc sur la décentralisation • Loi sur l'aménagement et l'urbanisme
Décennie 80	• Min. Tourisme • Plan de développement au niveau des ATR	• 95 régions d'appartenance • 94 MRC (plus Mirabel) • Schéma d'aménagement au niveau des MRC

MRC et ATR: à chacun ses outils de planification

Le contenu tant des schémas d'aménagement que des plans de développement doit permettre d'identifier et d'harmoniser les gestes à poser dans l'avenir.

Le schéma d'aménagement porte sur les éléments de l'organisation physique du territoire et traduit une politique d'aménagement en justifiant les choix relatifs à cette organisation territoriale, en précisant certains moyens de réalisation et en faisant part des opinions des intervenants. La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.A.U.) prescrit des éléments de contenu obligatoires et facultatifs tels que décrits au tableau

suivant. Malgré la contrainte des éléments obligatoires, la L.A.U. laisse tout de même une latitude suffisante pour permettre aux MRC de réaliser leur schéma en tenant compte des particularités régionales. L'expérience actuelle nous permet de constater que la majorité des MRC ont une préoccupation touristique.

Dans l'élaboration de leur problématique régionale, les MRC font état des caractéristiques touristiques de leur région. Par ailleurs, la plupart expriment une ou des orientations d'aménagement liées au tourisme. Parmi leurs grandes affectations, on retrouve fréquemment une affectation "récréo-touristique" et les usages de nature touristique (auberges, activités touristiques,

etc.) compatibles avec celles-ci. Dans l'identification des éléments d'intérêt et des infrastructures, les travaux actuels des MRC localisent les sites possédant un attrait ou un potentiel touristique ainsi que les infrastructures touristiques majeures. Le tourisme occupe donc une place certaine dans les schémas d'aménagement des MRC.

Le plan de développement, pour sa part, n'est pas encadré par une loi ou un règlement. Son contenu est établi conjointement par le ministère du Tourisme et les ATR dans le cadre d'un protocole d'entente. La réalisation du travail, précisé dans un devis technique, est confié à une firme privée mais demeure sous la responsabilité de l'ATR. Le plan de développement devra fournir les informations précisant les grandes caractéristiques régionales, le produit touristique actuel, la demande touristique régionale, la problématique touristique, la stratégie de développement, les orientations et priorités ainsi que la programmation d'interventions.

Des plans et des schémas comme outils de concertation

À différentes étapes du processus d'élaboration du schéma d'aménagement, la L.A.U. prescrit des étapes de consultation auprès des municipalités locales, des MRC adjacentes ainsi que de la population. En ce qui a trait au contenu touristique du schéma, le processus de consultation des MRC se réalise soit par la mise en place d'un comité sectoriel soit par la tenue de colloques, de séances d'informations ou autres activités du genre. Les intervenants concernés font partie, entre autres, de groupes associatifs locaux ou régionaux, d'associations touristiques locales ou régionales, du ministère du Tourisme etc.

Le mode de concertation régionale en matière touristique, lors de l'élaboration du schéma d'aménagement, plus particulière-

Tableau 2
Les éléments de contenu d'un schéma d'aménagement

Éléments	Contenu obligatoire	Contenu facultatif
<i>Buts et objectifs d'aménagement</i>	• grandes orientations	
<i>Vocations du territoire</i>	• grandes affectations • périmètre d'urbanisation	• densité d'occupation • affectation dans les périmètres d'urbanisation
<i>Éléments de contraintes</i>	• contraintes physiques • sites d'intérêt	• proposition intermunicipale d'aménagement • territoire soustrait au jalonnement
<i>Équipements et infrastructures</i>	• équipements et infrastructures intermunicipaux • équipements et infrastructures à être mis en place par le gouvernement • réseaux de services	• voie de circulation
<i>Document complémentaire</i>	• normes minimales	• conditions d'émission de permis de construction • normes générales
<i>Document relatif aux coûts des propositions</i>	• coûts des équipements et infrastructures municipaux	
<i>Document relatif à la consultation</i>	• modalités et conclusions de la consultation	

ment entre les MRC et les associations touristiques régionales, n'est pas formellement établi à ce jour. Le processus s'est enclenché depuis peu mais de façon prudente, les mandats et surtout les pouvoirs de chacun des interlocuteurs n'étant pas clairement définis pour son vis-à-vis.

La concertation entourant la réalisation des plans de développement touristique régional est pour sa part plus structurée. Un Comité de gestion présidé par le maître d'oeuvre du plan, l'ATR, est chargé d'assurer le suivi de la réalisation des travaux. Les MRC de la région sont invitées à siéger sur ce comité et se choisissent des représentants en fonction du nombre de siège(s) prévu(s) au Comité de gestion. Ce dernier a un pouvoir de décision sur le contenu de l'étude.

Nous pouvons donc retenir que les MRC ont un "certain pouvoir" sur le contenu du plan de développement touristique grâce à leur(s) représentant(s).

Présentement, sept plans de développement sont en préparation et cinquante-deux municipalités régionales de comté sont concernées. Sur ce nombre, quinze MRC participent financièrement à l'élaboration des plans de développement et la représentation des MRC aux Comités de gestion des plans s'est établie dans cinq d'entre eux.

Les initiatives régionales et le "contrat de développement"

En plus de la mise en place du ministère du Tourisme et des MRC ainsi que du début des opérations: plan de développement touristique régional et schéma d'aménagement, la décennie 80 voit naître une volonté gouvernementale visant à favoriser le développement des régions par les régions elles-mêmes.

En 1983, le ministre délégué à l'Aménagement et au Développement régional, François Gendron présente un document, **Le choix des régions** qui fera l'objet d'une tournée de consultation provinciale. Ce document identifie les MRC comme un premier lieu de développement régional et son schéma d'aménagement comme une première action concertée. Le gouvernement entend "appuyer par des contrats de développement le démarrage et la réalisation de projets intégrés de développement sur le territoire de la MRC"⁽⁵⁾. Le contrat de développement représente donc un outil de développement mis à la disposition des MRC pour concrétiser en projets de développement leurs réflexions issues, entre autres, des schémas d'aménagement. Il est avant tout "une formule d'action qui se concrétise par la réalisation des projets qui favorisent un développement complet et intégré d'un territoire, c'est-à-dire couvrant à la fois les domaines économiques, sociaux et culturels"⁽⁶⁾.

Le contrat de développement représente l'ensemble de la mesure ou de la politique proposée par le gouvernement. Cette politique se matérialise sous forme d'*accord-cadre de développement* qui désigne le document faisant l'objet d'une entente entre le gouvernement et une MRC.

Lors de la mise en place d'un contrat de développement, plusieurs intervenants peuvent être impliqués pour discuter des projets prioritaires à réaliser et ce, dans tous les secteurs d'activités. Le tableau 3, ci-dessous, définit les rôles de chacun de ces intervenants.

Tableau 3
Rôles des intervenants dans un contrat de développement

Le milieu

- la MRC agit comme coordonnateur et interlocuteur des intervenants du milieu.
- les promoteurs de projets proposent des interventions cadrant avec les objectifs du contrat et, après négociation et acceptation, réalisent les projets.

Le gouvernement

- l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ) agit comme coordonnateur gouvernemental du contrat. C'est le ministre responsable de l'OPDQ qui signe l'accord-cadre avec la MRC.
- les ministères sectoriels assurent l'expertise et l'appui technique aux promoteurs, contribuent financièrement aux projets, signent des protocoles de réalisation avec les promoteurs et assurent la maîtrise d'oeuvre gouvernementale des projets.

L'OPDQ, mandataire du gouvernement pour mettre en place les contrats de développement, demande que les projets respectent un certain nombre de critères que nous énumérons au tableau 4.

Tableau 4
Critères d'acceptation des projets pouvant donner lieu à un contrat de développement

- être issus du milieu et découler d'une expérience de concertation (schémas d'aménagement, plan de développement touristique, sommets socio-économiques etc.)
- concrétiser des solutions originales adaptées aux caractéristiques physiques, sociales ou économiques du territoire concerné;
- répondre à des objectifs prioritaires de développement et privilégier des actions qui bénéficient à l'ensemble du territoire concerné;
- proposer une action concertée de plusieurs intervenants;
- être générateur d'emplois et d'activités répondant aux besoins du milieu dont la capacité d'autofinancement est démontrée.

La durée prévue de l'accord-cadre pour concrétiser les projets retenus dans le contrat de développement est de trois ans. Par ailleurs, les conditions de participation financière du gouvernement à un contrat de développement mettent l'emphase sur la participation du milieu. Le total de la par-

ticipatio gouvernementale, en provenance des programmes réguliers des ministères et du Fond de développement régional, au financement des projets inclus dans un accord-cadre ne doit pas dépasser 75%.

Quelques exercices prometteurs et plusieurs contrats à venir

Quelques MRC ont manifesté leurs intentions de profiter de cette formule pour développer le potentiel récréo-touristique de leur territoire.

La municipalité régionale de comté de l'Islet travaille déjà depuis quelques années à la mise en place d'un contrat de développement. En octobre 1985, suite à la décision du gouvernement de poursuivre cette expérience-pilote et de mettre en branle cinq autres contrats de développement, la MRC organisait un mini sommet socio-économique où les promoteurs ont pu présenter aux différents ministères invités les délais de leur projet. Quelques huit projets reliés au développement du tourisme ont été présentés variant du simple sentier pédestre jusqu'à la construction d'un centre national de développement de la sculpture. À cette occasion, les ministères ont pu formuler leurs commentaires en plus de signifier leur implication possible dans les projets. Toutefois, la formule en est encore à ses débuts d'application. À ce moment, les ministères n'ont pu se prononcer définitivement sur leur implication financière. Cette rencontre s'est révélée des plus profitables en permettant une nouvelle expérience de concertation.

Suite au Sommet socio-économique de la grande région de Québec (région administrative 03) de septembre 1983, quatre MRC de la région touristique du Pays-de-L'Érable se voyaient confier le mandat d'effectuer des études pour le développement d'un couloir récréo-touristique. Le travail des MRC consistait à réaliser des inventaires, à établir une problématique et à déterminer les orientations de développement du couloir récréo-touristique Beauce-Appalaches. Ces études serviront de guide pour le développement d'infrastructures d'accueil et la mise en valeur du potentiel touristique de la région visée. Ainsi, pour en arriver à un développement plus harmonieux des potentiels récréatifs et touristiques de cette région, les MRC de Nouvelle-Beauce, de Bellechasse, des Etchemins et de Robert-Cliche ont décidé de s'asseoir autour d'une même table pour établir des stratégies de développement dans le cadre du contrat de développement. Il ne faut pas croire cependant que l'expérience fut simple et facile. Pour en arriver à une position commune, il aura fallu de nombreuses réunions et plusieurs heures de travail.

Les résultats de cette démarche seront sans aucun doute considérés par l'Association (Suite à la page 40)

DAVIS, K. Pascal and Bernard W. TAYLOR, *A goal programming model for allocating state promotional effort to regional markets in accordance with tourism potential*, *Journal of Travel Research*, vol. XVIII, no 4 (Spring 1980), pp. 24-30.

EDGEELL, David and Richard SEELY, *A multi-stage model for the development of international tourism forecasts for States and Regions*, in *Tourism Planning and Development Issues*, Washington, D.C.: George Washington University, 1980, pp. 407-410.

GUNN, Clare A., *An approach to regional assessment of tourism development potential*, in *Tourism Planning and Development Issues*, Washington, D.C.: George Washington University, 1980, pp. 261-276.

GUNN, Clare A., *Vacationscape: designing tourist regions*, Austin (Texas): University of Texas, 1972, 238 p.

NICHOLLS, Leland, L., *Regional Tourism development in «Third World America»: a proposed model for Appalachia*, in *Tourism Planning and Development Issues*, Washington, D.C.: George Washington University, 1980, pp. 283-294.

PALMER, John and Gordon PROBERT, *Planning at the county level: a case study of Gwent, South Wales*, *Tourism Management*, vol. 1, no 3, (sept. 1980), pp. 158-167.

RITCHIE, J.R. Brent and Michel ZINS, *Culture as determinant of the attractiveness of a tourism region*, *Annals of Tourism Research*, vol. V no 2 (avril/june 1978), pp. 252-267.

4. Population et intérêts régionaux

KNOPP, Timothy B., *Tourism, the local interests and the function of public lands*, in *Tou-*

risms Planning and Development Issues, Washington, D.C.: George Washington University, 1980, pp. 225-238.

LOUKISSAS, P.J., *Public participation in community tourism planning: a gaming simulation approach*, *Journal of Travel Research*, vol. XXII, no 1 (summer 1983), pp. 18-23.

MOULIN, Claude, *Plan for ecological and cultural tourism involving participation of local population and associations*, in *Tourism Planning and Development Issues*, Washington, D.C.: George Washington University, 1980, pp. 199-212.

PIZAM, Abraham and Ernest J. ACQUARD, *Some social costs and benefits of tourism to rural communities: the Cape Cod case*, Amherst (Mass.): Massachusetts Agricultural Experiment Station, 1977, 84 p. †

(Suite de la page 6)

Le tourisme en Abitibi-Témiscamingue

Tant au niveau du produit que des clientèles, comme c'est le cas dans d'autres régions, l'Abitibi-Témiscamingue se singularise dans le contexte touristique québécois actuel. C'est un pays qui a besoin de sortir de son adolescence, qui cherche à s'affirmer mais, craignant de la faire en fonction de son devenir, imite sa métropole. Par la voie de son association touristique régionale, les intervenants touristiques de l'Abitibi et du Témiscamin-

gue refont les gestes attendus d'eux et calqués sur les modèles sans au préalable tenter de se définir et de se développer en fonction des besoins de leur région et de leur population.

L'Abitibi-Témiscamingue a une *spécificité touristique* qui requiert, pour être exploitée de façon rentable au profit des résidents, qu'on s'y attarde et qu'on la développe. Dans ce pays neuf, depuis peu éveillé à l'idée que le tourisme peut y trouver place, la tentation est forte et le danger est grand de chercher à ressembler aux autres et de développer un produit touristique sur les mêmes bases que les autres régions, en utilisant leurs paramètres, en suivant leur modèle.

L'Abitibi-Témiscamingue porte le poids du déséquilibre entre les grands centres et la périphérie, entre les grands enjeux économiques et le bien-être de la population, entre le tourisme générateur de retombées économiques et le tourisme générateur de santé sociale. Loin de choisir et de se situer face à ces grands enjeux, elle se met en file et quête sa part du gâteau. Et si l'avenir passait par une autre voie... †

Références

- (1) Gouvernement du Québec, *Bâtir le Québec*, Énoncé de politique économique, 1979, p. 411.
- (2) Idem, p. 412.
- (3) Document interne de la Direction de l'analyse et du développement, Ministère du Tourisme, 3 juin 1985.

(Suite de la page 35)

Le développement et l'aménagement touristiques

touristique régionale du Pays-de-L'Érable lors de l'élaboration du plan de développement touristique régional et sont actuellement pris en compte dans les schémas d'aménagement des MRC concernées.

À l'heure de la réalisation des projets reliés au couloir Beauce-Appalaches, peut-on espérer que le contrat de développement sera la formule idéale pour soutenir le développement touristique? Nous serons sûrement en mesure d'ici quelques mois de vérifier si l'objectif de cette formule a été rempli. Ainsi, suite à l'expérimentation de la formule des accords-cadres de développement, l'OPDQ devra remettre un rapport d'évaluation au gouvernement avant l'élaboration d'accords-cadres additionnels.

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

aura donc permis de susciter une nouvelle mentalité ouverte à la planification et à la concertation non pas seulement du milieu municipal mais aussi de plusieurs autres intervenants socio-économiques.

L'expérience des plans de développement touristique, pour leur part, nous démontre l'intérêt du milieu municipal face à la planification de développement touristique régional par la participation de leur(s) représentant(s) au Comité de gestion.

Les dix contrats de développement qui seront préparés prochainement nous permettent de connaître davantage le degré de volonté des MRC de s'impliquer dans le développement régional. Par ailleurs, les deux (2) contrats de développement touchant, entre autres, le tourisme permettront de constater si la cohésion entre les intervenants politiques et socio-économiques est possible.

La planification tant du développement touristique que de l'aménagement est donc en devenir; l'état actuel de la situation nous

permet d'être optimiste quant à la poursuite du processus.

Par contre, après l'étape de la planification, on devra passer à la mise en application des plans et schémas. Cette cohésion, qui a été amorcée depuis peu, se poursuivra-t-elle? La volonté de concertation et de conciliation des intervenants sera à ce moment déterminante. †

Références

- (1) Gouvernement du Québec: *Bâtir le Québec*, Énoncé de politique économique, 1979, pp. 411-412.
- (2) Idem
- (3) Gouvernement du Québec: *Le tourisme au Québec*, 1984, p. 9.
- (4) GRAVEL, Robert, *La création des MRC et la décentralisation gouvernementale: analyse et évaluation*, ENAP, 1983, p. 33.
- (5) Gouvernement du Québec: *Le choix des régions*, 1983, p. 80.
- (6) Office de planification et de développement du Québec: *Le contrat de développement*, 1985, p. 1. (document présenté lors du Congrès de l'Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec).