Rapport

ÉVALUATION DE MISE EN ŒUVRE DE L'INITIATIVE D'APPUI AU DÉVELOPPEMENT DES CROISIÈRES INTERNATIONALES SUR LE FLEUVE SAINT-LAURENT ET LA RIVIÈRE SAGUENAY

Approuvé par le Comité ministériel d'évaluation
Novembre 2011

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES III

1. SOMMAIRE EXÉCUTIF V

2. INTRODUCTION 1

3. FONDEMENTS ET DESCRIPTION DE L'INITIATIVE 2

3.1 CONTEXTE ÉCONOMIQUE 2
3.2 RAISON D'ÊTRE DE L'INITIATIVE 3
3.3 NATURE DE L'INITIATIVE 4
3.4 BÉNÉFICIAIRES VISÉS 5
3.5 CONDITIONS D'ADMISSIBILITÉ 5
3.6 RESSOURCES FINANCIÈRES 6
3.7 RÉSULTATS ATTENDUS 6

4. STRATÉGIE D'ÉVALUATION 8

4.1 MANDAT DE L'ÉVALUATION 8
4.2 MÉTHODOLOGIE 9
4.3 PORTÉE ET LIMITES DE L'ÉVALUATION 10

5. MISE EN ŒUVRE DE L'INITIATIVE 11

5.1 PROMOTION ET IMPLANTATION DE L'INITIATIVE 11
5.2 FONCTIONNEMENT 14
5.3 MESURE DE RENDEMENT 19

6. PROGRÈS VERS LES RÉSULTATS 22

6.1 BILAN DES EXTRANTS 23
6.3 RÉSULTAT IMMÉDIAT 25
6.4 PERFORMANCE DES PORTS VISÉS PAR L'INITIATIVE 27

7. SATISFACTION À L'ÉGARD DU SERVICE ET DE L'UTILITÉ DE L'AIDE 30

7.1 PROPOSITIONS D'AMÉLIORATION 31
7.2 FACTEURS POUVANT PORTER ATTEINTE AU SUCCÈS DE L'INITIATIVE 31

8. RECOMMANDATION ET RÉPONSE DE LA GESTION 32

1. Sommaire exécutif

Introduction

En décembre 2008, Développement économique Canada pour les régions du Québec (l'Agence) a mis en œuvre, pour une durée de cinq ans, l'*Initiative d'appui au développement des croisières internationales sur le fleuve Saint-Laurent et la rivière Saguenay*. L'Initiative dispose d'un budget global de 60 millions de dollars s'étalant de 2008-2009 à 2012-2013. Elle a pour objectif d'appuyer les projets favorisant la venue de croisiéristes internationaux dans les six ports prioritairement visés, soit Saguenay, Baie-Comeau, Havre-Saint-Pierre, Gaspésie (axe Percé-Gaspé et Chandler), Sept-Îles et Cap-aux-Meules[1].

L'Initiative offre une approche globale de développement du secteur des croisières internationales qui se compose de trois volets, ces derniers visent à :

1. Améliorer ou construire des infrastructures portuaires ainsi que des équipements, travaux et services afférents aux ports d'escale internationaux (volet 1);
2. Revitaliser, développer ou améliorer des attraits et des services touristiques près des ports d'escale pouvant présenter un intérêt pour les croisiéristes (volet 2);
3. Promouvoir et commercialiser les destinations et autres activités connexes (volet 3).

L'Initiative ponctuelle s'insère dans le cadre du programme *Diversification des collectivités* de l'Agence auquel elle contribue au niveau de la sous-activité de programme *Tourisme et équipements collectifs.* Celle-ci vise à ce que les projets de développement et de commercialisation de l'offre touristique soient mis en œuvre, augmentant ainsi la fréquentation des touristes hors Québec.

Approche d'évaluation

L'Agence s'est engagée à effectuer une évaluation de mise en œuvre en 2010[2]. Le mandat d'évaluation vise principalement à s'assurer que la mise en œuvre de l'Initiative se déroule de façon à permettre l'atteinte des résultats attendus. La période de référence sur laquelle s'est basée la cueillette des données s'échelonne de décembre 2008 à mars 2010. Les constats et les conclusions de l'évaluation s'appuient sur la triangulation de plusieurs sources de données. La revue et l'analyse de la documentation interne et externe sur l'Initiative et l'industrie des croisières ainsi que les entrevues ont permis de documenter le volet de l'analyse de la mise en œuvre de l'Initiative. Les données sur les résultats préliminaires proviennent essentiellement du système d'information de l'Agence et sur la revue de la documentation externe. Entre décembre 2008 et mars 2010, soit 16 mois de mise en activité, 27 projets ont été financés.

[1] Il est à préciser que dans le cadre de cette Initiative, l'Agence n'exclut pas d'intervenir auprès d'autres ports d'escale.

[2] Cet engagement avait été pris avant l'avènement de la nouvelle Politique d'évaluation 2009, qui ne prescrit plus d'évaluation formative.

Constats sur la mise en œuvre

L'adéquation de la mise en œuvre et de la gestion de l'Initiative dans les ports visés par l'Initiative :

1. Les échanges soutenus avec les milieux avant la conception de l'Initiative ont facilité l'identification des besoins et la promotion de l'Initiative. De par leur connaissance du milieu, les bureaux d'affaires ont réussi à identifier et à joindre les principaux intervenants de leur région dans le secteur des croisières. À cet égard, les 27 projets financés, entre décembre 2008 et mars 2010, proviennent de 18 différents promoteurs.

2. Les processus de gestion de projets utilisés pour la mise en œuvre de l'Initiative sont similaires à ceux de la programmation régulière, selon les directeurs et conseillers de l'Agence interrogés, ils sont adaptés aux besoins de la gestion de l'Initiative. À cet égard, la majorité des promoteurs interrogés se sont dits satisfaits du processus et des exigences administratives liées à l'octroi de financement de leur projet, qui ont été facilités par l'accompagnement fourni par les conseillers dans les bureaux d'affaires.

3. En termes de disponibilité de ressources consacrées à la gestion de l'Initiative, le personnel de l'Agence interrogé les juge adéquates pour assurer une mise en œuvre efficace. En date de mars 2010, l'Agence a approuvé une aide totale d'environ 20 millions de dollar dans le cadre de 27 projets, soit 33 % du budget alloué à l'Initiative.

Efficacité des mécanismes de coordination fédéral/ provincial

4. Lors de la conception de l'Initiative, un comité de coordination fédérale/provinciale avait été identifié comme une mesure d'atténuation de risques reliés au suivi de la réalisation des escales, celui-ci n'a jamais été formellement constitué. Néanmoins, afin de mitiger ce risque, des échanges à haut niveau ont lieu périodiquement afin d'harmoniser et d'ajuster l'approche de développement de ce secteur. Également, des rencontres impliquant divers joueurs de ce secteur se sont tenues dans le but de discuter des enjeux et défis de développement des croisières internationales sur le Saint-Laurent. Sur le terrain, des mécanismes de coordination informels sont en place pour coordonner les interventions gouvernementales sur le terrain. Par ailleurs, toutes les personnes consultées ont souligné la collaboration des gouvernements du Canada et du Québec dans le dossier du développement des croisières internationales que beaucoup considère comme un modèle à suivre.

Pertinence de la mesure de rendement actuelle pour les besoins de la reddition de comptes

5. La mesure de la performance de l'Initiative est identique à celle du Cadre de mesure du rendement des programmes (CMR) de l'Agence. Comme c'est le cas pour l'ensemble des programmes de l'Agence, les cibles et les situations de référence sont absentes. Néanmoins, les données nécessaires à l'établissement de situation de référence pour les besoins de l'Initiative sont disponibles et permettront de statuer sur l'atteinte du résultat attendu qui est l'augmentation du nombre de touristes hors Québec dans les ports d'escale visés par l'Initiative.

Constats sur le progrès vers les résultats

6. En mars 2010, l'Initiative est en activité depuis 16 mois, il est donc prématuré de voir se concrétiser le résultat attendu, néanmoins, les extrants réalisés dans le cadre des projets financés semblent pertinents pour l'atteinte du résultat immédiat attendu. En effet, la nature des projets financés correspond aux domaines d'intervention ciblés par l'Initiative. De même, la répartition régionale des projets appuyés en termes de nature de projets financés et du montant de financement est cohérente avec le stade de développement de chacune des escales.

7. L'analyse du taux d'atteinte du résultat immédiat de l'Initiative ne permet pas de statuer sur l'efficacité de l'Initiative étant donné que les projets soient toujours en cours de réalisation.

8. Bien que la performance des ports d'escale visés ne puisse être uniquement attribuée à l'impact de l'Initiative, elle permet cependant de mesurer le progrès réalisé dans ce secteur. Ainsi, le nombre de croisiéristes varie d'un port à l'autre compte tenu des différences dans l'état de développement des escales visées par l'Initiative.

Bilan et propositions d'amélioration

1. L'ensemble des répondants se disent satisfaits de l'Initiative. Pour les intervenants du milieu, l'Initiative répond aux besoins, car, sans les interventions gouvernementales, il serait impossible de développer ce secteur. Quant aux promoteurs, ils estiment que les modalités de l'Initiative sont suffisamment souples pour leur permettre de concevoir des projets qui répondent à leurs besoins et aux caractéristiques de leur localité. Finalement, sur le plan des projets financés, les représentants de l'Agence soulignent la qualité et la diversité des projets qui ont été financés jusqu'à maintenant. Il s'agit, pour la plupart, de projets qui auront un effet d'entraînement sur l'industrie des croisières internationales et qui sont en lien avec les besoins du milieu.

2. Les principales propositions d'amélioration suggérées par les promoteurs et intervenants du milieu sont les suivantes :
    a. Laisser le temps nécessaire au milieu pour concevoir des projets pertinents qui répondent aux besoins des croisiéristes;
    b. Mettre l'accent sur le développement de l'offre de services touristiques.

3. Sur le plan des risques, le principal facteur relevé sur lequel les collectivités peuvent agir est lié à la mobilisation du milieu pour appuyer le développement du secteur des croisières internationales dans leur localité et pour accroître l'attrait de leur destination.

Recommandation

Afin de pouvoir effectuer un suivi efficace du rendement de l'Initiative, l'Agence devrait identifier des situations de référence et les cibles de résultats de l'Initiative.

2. INTRODUCTION

Le présent document constitue le rapport d'évaluation de la mise en œuvre de l'*Initiative d'appui au développement des croisières internationales sur le fleuve Saint-Laurent et la rivière Saguenay*.

En décembre 2008, l'Agence a mis en œuvre *l'Initiative d'appui au développement des croisières internationales sur le fleuve Saint-Laurent et la rivière Saguenay* qui prendra fin en mars 2013. Le budget, de 60 millions de dollars, a été réparti sur cinq années financières (de 2008-2009 à 2012-2013). L'Initiative, temporaire, s'insère dans le cadre du programme *Diversification des collectivités* dont l'un des résultats attendus est que « les régions soient attractives, attirent des touristes et des investissements, permettant de générer des retombées économiques au sein des collectivités ».

Conformément à la politique d'évaluation en vigueur lors de la présentation de l'Initiative, l'Agence s'est engagée à réaliser une évaluation de mise en œuvre en 2010.

La présente évaluation a été encadrée par un comité consultatif composé de conseillers provenant des secteurs des Opérations et des politiques et planification de l'Agence. Le comité a joué un rôle-conseil en matière de portée, d'analyse et de validation des conclusions et recommandations de l'évaluation.

Le présent document comporte cinq sections :

1. La première section porte sur le profil de l'Initiative et en détaille les composantes;
2. la deuxième section présente la démarche d'évaluation en précisant les limites méthodologiques;
3. la troisième section expose les constats et recommandations en lien avec l'enjeu de la mise en œuvre de l'Initiative;
4. la quatrième section dresse un portrait des réalisations de l'Initiative et fait état des progrès vers l'atteinte des résultats prévus;
5. la cinquième section conclut avec la satisfaction des parties prenantes à l'égard de l'utilité et des modalités de l'Initiative ainsi qu'avec l'identification de propositions d'amélioration et de facteurs de risques pouvant entraver l'atteinte des résultats attendus pour l'Initiative.

3. Fondements et description de l'Initiative

3.1 Contexte économique

Au Québec, le tourisme est un important moteur économique. Il figure au sixième rang des produits d'exportation et représente 2,8 % du PIB. En 2005, l'ensemble de cette industrie a généré des recettes de 10,2 milliards de dollars provenant de 54 millions de visites-personnes.[3]

Les gouvernements canadien et québécois interviennent depuis longtemps dans le développement de l'industrie touristique. Les interventions se justifient, d'une part, par l'importance de l'industrie dans l'économie et, d'autre part, par la nécessité de soutenir les acteurs locaux pour qu'ils puissent développer des produits de qualité, leur permettant de faire face à une concurrence accrue dans l'attraction des touristes nationaux et étrangers.

Le secteur des croisières internationales est considéré comme étant l'un des secteurs qui évolue le plus rapidement dans l'industrie touristique. Jadis réservé aux plus nantis de la société, il s'est fortement démocratisé. Sur le plan international, ce secteur avait enregistré 13,2 millions de croisiéristes en 2008. Il a connu une croissance annuelle moyenne de 7,4 % depuis 1980[4] et le potentiel de croissance demeure, selon les observateurs, encore très élevé aux États-Unis et en Europe. Cette forte croissance s'explique par le développement et l'adaptation de l'offre de service. En effet, tout en étant sans cesse à la recherche de nouveaux produits pour bonifier leur offre de service, les compagnies de croisières misent également sur des stratégies persuasives de prix et rentabilisent leurs activités par des revenus autres que la vente des billets d'embarquement (p. ex. : boutiques, forfaits d'excursion, boissons, etc.).

Dans le secteur des croisières internationales, le Québec n'a qu'une faible part du marché. En effet, alors que l'axe Canada/Nouvelle-Angleterre représente moins de 2 % de la « capacité de couchettes » des croisières internationales, le fleuve Saint-Laurent ne reçoit quant à lui qu'une infime partie de cet axe de navigation[5]. Pourtant, le fleuve Saint-Laurent et la rivière Saguenay auraient, selon les personnes consultées, tout le potentiel pour obtenir une part de marché beaucoup plus grande.

---

[3] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Vers un tourisme durable, Politique touristique du Québec, 2005, 38 p.*
[4] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Tendances et perspectives 2009-2010 dans l'industrie des croisières internationales*, 2009.
[5] DESJARDINS MARKETING STRATÉGIQUE, *Analyse des facteurs favorisant le potentiel et le développement des destinations associées aux croisières internationales au Québec*, Étude financée par l'Agence de développement économique Canada pour les régions du Québec et le ministère du Tourisme du Québec.

3.2 Raison d'être de l'Initiative

L'Agence intervenait depuis quelques années, sur une base ponctuelle, dans le secteur des croisières internationales. En 2006, l'Agence et le ministère du Tourisme du Québec ont amorcé leur réflexion sur la possibilité d'intervenir de façon plus structurée dans le développement du secteur des croisières internationales au Québec. À l'époque, la veille stratégique ainsi que les échanges avec les intervenants et les représentants de l'industrie indiquaient que l'axe Saint-Laurent avait tout le potentiel nécessaire pour que le secteur des croisières internationales se développe davantage. De plus, sur le plan international, le secteur avait un potentiel de croissance important : de nouveaux bateaux étaient en construction et certaines destinations nordiques (notamment l'Alaska) étaient en perte de vitesse.

Le principal frein au développement de l'axe Saint-Laurent était l'insuffisance de l'offre d'escales entre les ports des provinces atlantiques et celui de Québec. En effet, deux jours de navigation sont nécessaires pour atteindre le port de Québec à partir des provinces de l'Atlantique. Malgré la qualité des escales de Québec et de Montréal, l'axe du Saint-Laurent était moins attrayant, étant donné que les compagnies de croisières préfèrent des itinéraires qui permettent une escale quotidienne. Il faut rappeler que les escales sont, pour les compagnies de croisières, une source importante de revenu, puisqu'elles vendent à profit des excursions et des activités.

Devant l'occasion de développement que représentait le secteur des croisières internationales sur l'axe Saint-Laurent, l'Agence et le ministère du Tourisme du Québec ont commandé une étude visant à « définir une grille de critères pondérés et communs servant à évaluer le potentiel des destinations-escales au Québec pour les croisières internationales[6] ».

Cette étude, de même que les échanges avec les milieux, ont mené l'Agence et le ministère du Tourisme du Québec à cibler six ports d'escale[7] présentant le meilleur potentiel de développement et sur lesquels seraient concentrés les efforts gouvernementaux dans le cadre de programmes spécifiques.

Lors du *Discours du Trône* d'octobre 2007, le gouvernement du Canada mentionnait sa volonté de continuer à soutenir les industries traditionnelles, dont le tourisme, pour répondre à une de ses cinq priorités d'action, soit « d'assurer la prospérité future par un leadership économique efficace » :

> Notre gouvernement continuera de défendre les industries traditionnelles du Canada et est conscient des défis auxquels sont confrontés les secteurs clés tels que la foresterie, les pêches, l'industrie manufacturière et le tourisme. Il a pris des mesures pour soutenir les travailleurs

[6] *Ibid*., p. 5.
[7] Saguenay, Baie-Comeau, Havre-Saint-Pierre, Gaspésie (axe Percé-Gaspé et Chandler), Sept-Îles et Cap-aux-Meules.

pendant que ces industries s'adaptent au contexte mondial. Le gouvernement entend poursuivre ses efforts en ce sens au cours de cette session[8].

Conformément aux propositions de l'Agence, le Budget 2008 annonça des investissements pour favoriser le développement d'infrastructures à vocation touristique dans des ports d'escales stratégiques le long du fleuve Saint-Laurent et de la rivière Saguenay afin d'accroître leur attrait en tant que destinations de choix pour le marché international des croisières. Ainsi, l'Agence a mis en œuvre l'*Initiative visant l'appui au développement des croisières internationales sur le fleuve Saint-Laurent et la rivière Saguenay* pour une durée de cinq laquelle se termine le 31 mars 2013.

3.3 Nature de l'Initiative

L'Initiative offre une approche globale de développement du secteur des croisières internationales. Ces trois volets visent à :

1. Améliorer ou construire des infrastructures portuaires ainsi que des équipements, travaux et services afférents aux ports d'escale internationaux (volet 1);
2. Revitaliser, développer ou améliorer des attraits et des services touristiques près des ports d'escale pouvant présenter un intérêt pour les croisiéristes (volet 2);
3. Promouvoir et commercialiser les destinations et autres activités connexes (volet 3).

L'Initiative appuie les projets favorisant la venue de croisiéristes internationaux dans six ports soit Saguenay, Baie-Comeau, Havre-Saint-Pierre, Gaspésie (axe Percé-Gaspé et Chandler), Sept-Îles et Cap-aux-Meules.

Les coûts admissibles comprennent tous les frais directement liés au projet et jugés raisonnables et nécessaires pour en assurer sa réalisation. Ces coûts sont analysés en considérant les priorités gouvernementales, les politiques et les directives ministérielles.

Généralement, la contribution financière est non remboursable pour les organismes à but non lucratif et remboursable pour les entreprises. Le taux d'aide maximal est habituellement de 33 % des coûts admissibles pour les infrastructures portuaires et de 50 % pour les autres projets liés à l'escale, par exemple les études, les attraits touristiques, les infrastructures d'accueil et la commercialisation.

[8]Discours du Trône ouvrant la deuxième session de la 39e législature du Canada, 16 octobre 2007, réf. de juin 2010, http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=publications&doc=sft-ddt/2007-fra.htm.

3.4 Bénéficiaires visés

Les promoteurs admissibles sont ceux déjà prévus dans le cadre du programme *Diversification des collectivités* de l'Agence. Les clientèles visées incluent notamment les PME, les organismes à but non lucratif, les municipalités et organismes municipaux, les associations touristiques régionales et sectorielles ainsi que les administrations portuaires canadiennes.

3.5 Conditions d'admissibilité

Pour être admissible, un projet d'escale de croisières internationales doit respecter les critères suivants :

- S'inscrire dans un plan de développement de l'escale à long terme (vision) et refléter la concertation avec les partenaires du milieu (appui de la population et implication des milieux touristiques, économiques et des affaires ainsi que des organismes locaux);
- appuyer directement le renforcement de la base économique de la région et permettre à l'escale d'améliorer sa capacité d'attraction;
- générer des retombées économiques directes et mesurables pour l'ensemble de l'industrie touristique de l'escale;
- être ponctuel : le financement accordé ne doit pas servir à payer les frais de fonctionnement de l'organisme ou l'entretien des équipements;
- profiter à plusieurs utilisateurs et contribuer au développement économique et social de la région ou de la collectivité;
- ne pas être admissible à d'autres programmes fédéraux, notamment ceux offerts par Infrastructure Canada ou Transports Canada;
- Avoir compléter les travaux au 31 mars 2013.

En plus de répondre à ces critères d'admissibilité, un promoteur doit démontrer :

- l'importance du projet pour la diversification économique de la collectivité;
- les attraits distinctifs de la nouvelle escale permettant d'augmenter la notoriété de la destination et la diversification des itinéraires des compagnies de croisières;
- l'inscription de l'escale dans un circuit et la confirmation de l'intérêt des compagnies de croisières à inclure celui-ci dans leur itinéraire;
- la complémentarité des attraits touristiques dans le port d'escale afin d'éviter la concurrence;
- l'ampleur des coûts et du temps requis à la réalisation du projet.

3.6 Ressources financières

En 2008, l'Initiative avait d'abord été annoncée pour une période de trois ans (2008-2009 à 2010-2011). Le gouvernement du Canada prévoyait alors y consacrer 36 millions de dollars[9]. Dans le budget fédéral de 2010-2011, des sommes supplémentaires ont été prévues, ce qui a permis de prolonger le financement de l'Initiative de deux ans (2011-2012 et 2012-2013). Pour ces deux années, l'Agence a bénéficié de 24 millions de dollars supplémentaires (12 millions de dollars par année). Au total, ce sont donc 60 millions de dollars qui ont été attribués à la mise sur pied de projets dans le secteur des croisières internationales.

TABLEAU 1 Répartition du budget de l'Initiative par année[10]

2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	Total
1 000 000	10 000 000	21 000 000	20 000 000	8 000 0000	60 000 000

3.7 Résultats attendus

Les subventions et contributions des projets de l'Initiative sont accordées en vertu du programme *Diversification des collectivités*. L'Initiative s'inscrit dans l'Architecture d'activités de programmes (AAP) de l'Agence à l'intérieur de la sous activité de programme *Tourisme et équipements collectif*s qui vise à ce que les projets de développement et de commercialisation de l'offre touristique soient mis en œuvre afin d'augmenter la fréquentation des touristes hors Québec.

En s'appuyant sur l'AAP simplifiée de l'Agence[11], la direction d'évaluation de l'Agence a conçu un modèle logique (voir à la page suivante), dans lequel sont synthétisées les principales composantes de l'Initiative, les activités accomplies et la séquence des résultats qui devraient en découler.

[9] Ce montant exclut l'investissement de 10 millions de dollars accordé à Ville Saguenay en février 2007.

[10] Incluant les dépenses de fonctionnement.

[11] En 2009, l'Agence a procédé à la simplification de son AAP et du Cadre de mesure de rendement correspondant afin de faciliter les différents exercices de reddition de comptes auxquels l'Agence est tenue.

TABLEAU 2 Modèle logique de l'*Initiative d'appui au développement des croisières internationales sur le fleuve Saint-Laurent et la rivière Saguenay*

Résultat stratégique de l'Agence : *LES RÉGIONS DU QUÉBEC ONT UNE ÉCONOMIE COMPÉTITIVE ET DIVERSIFIÉE*

Volet 1 : Amélioration ou construction d'infrastructures portuaires ainsi que des équipements, travaux et services afférents aux ports d'escale internationaux.

Volet 2 : Revitalisation, développement ou amélioration d'attraits et de services touristiques près des ports d'escale pouvant présenter un intérêt pour les croisiéristes.

Volet 3 : Promotion, commercialisation et autres activités connexes.

Bénéficiaires

Les PME, les organismes à but non lucratif, les municipalités et organismes municipaux, les associations touristiques régionales et sectorielles ainsi que les administrations portuaires canadiennes.

Intrants

Ressources humaines et financières : 60 M dollars sur cinq ans, incluant les frais de fonctionnement et de locaux.

Extrants

Dollars engagés dans les infrastructures portuaires et équipements; nombre de projets financés visant l'amélioration ou la construction d'infrastructures portuaires et d'équipements portuaires.

Dollars engagés dans des projets de mise en valeur des attraits touristiques; nombre de projets financés visant la mise en valeur des attraits touristiques.

Dollars engagés dans des projets visant la promotion de l'offre touristique; nombre de projets financés visant la promotion et la commercialisation de l'escale.

Contribution de l'Initiative aux résultats de la sous-activité de programme 1.1.3 TOURISME ET ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS

Les projets de développement et de commercialisation de l'offre touristique sont mis en œuvre, augmentant la fréquentation des touristes hors Québec.

Contribution de l'Initiative aux résultats de l'activité de programme 1.1. DÉVELOPPEMENT DES COLLECTIVITÉS

Les régions sont « attractives »; elles attirent des touristes et des investissements, ce qui permet de générer des retombées économiques au sein des collectivités.

4. Stratégie d'évaluation

4.1 Mandat de l'évaluation

L'Agence s'est engagée auprès du Conseil du Trésor à effectuer une évaluation de mise en œuvre en 2010[12]. Le mandat d'évaluation vise principalement à s'assurer que la mise en œuvre de l'Initiative se déroule telle que prévue, de façon à permette l'atteinte des résultats attendus. Conséquemment, les enjeux portent sur l'examen de la mise en œuvre de l'Initiative et sur le progrès vers l'atteinte des résultats.

Plus précisément, la mise en œuvre a été analysée sous l'angle de :

- l'adéquation de l'exécution de l'Initiative;
- l'efficacité des mécanismes de coordination fédérale/provinciale pour optimiser l'aide gouvernementale dans les ports visés;
- la pertinence de la mesure de rendement actuelle pour les besoins de la reddition de comptes.

Au chapitre des progrès vers les résultats, l'enjeu a été évalué en regard du succès de l'Initiative à :

- réaliser les extrants prévus;
- atteindre le résultat immédiat prévu.

[12] Il faut préciser que cet engagement avait été pris avant l'avènement de la nouvelle Politique d'évaluation 2009 qui ne prescrit plus l'obligation de faire une évaluation formative.

4.2 Méthodologie

Le choix méthodologique a été principalement dicté par la nature des questions d'évaluation ainsi que par la disponibilité des ressources informationnelles à l'interne et celles liées à l'industrie des croisières au Québec. Les constats et les conclusions de l'évaluation s'appuient sur la triangulation de plusieurs sources et types de données.

- Une analyse approfondie de la **documentation interne sur l'Initiative** a été réalisée. Le principal objectif de cette revue était de bien décrire les fondements (raison d'être, objectifs et cibles) de l'Initiative afin de déterminer ce qui avait été planifié pour pouvoir déterminer si la mise en œuvre de l'Initiative s'y était conformée.

- Une revue de la **documentation externe** a été effectuée. Celle provenant des deux paliers gouvernementaux a essentiellement servi à documenter les questions ayant trait à la raison d'être et aux exigences du Secrétariat du Conseil de Trésor (SCT) sur la mesure du rendement et sur l'évaluation des programmes. Les autres sources ont été utilisées pour documenter l'évolution de l'industrie des croisières internationales au Québec.

- Des **entrevues** en profondeur ont été réalisées auprès de représentants de l'Agence et d'intervenants des milieux concernés par l'industrie des croisières internationales dans les ports d'escales couverts par l'Initiative. Les entrevues ont permis, d'une part, de compléter l'information recueillie sur les fondements de l'Initiative et, d'autre part, de documenter sa mise en œuvre (étape d'implantation, problèmes éprouvés, modifications apportées, etc.). Les personnes consultées dans le cadre des entrevues ont également été questionnées sur les résultats préliminaires obtenus par l'Initiative et sur les améliorations qui pourraient y être apportées.

- Des extractions de données ont été effectuées à partir du **système d'information sur les programmes Hermès**. Elles ont servi à dresser un portrait des résultats immédiats atteints par l'Initiative au 31 mars 2010.

4.3 Portée et limites de l'évaluation

Portée et couverture

La période de référence de l'évaluation s'échelonne de décembre 2008 à mars 2010. Au cours de cette période, l'Initiative a été en activité pendant 16 mois environ, durant cette période l'Agence a financé 27 projets. Les constats et conclusions présentés dans ce rapport proviennent de l'analyse des données recueillies durant cette période.

L'évaluation est orientée autour de questions de mise en œuvre, elles visent à déterminer si tout avait été mis en œuvre conformément à ce qui avait été planifié et si des problèmes avaient été rencontrés. Dans cette perspective, des représentants de tous les bureaux d'affaires (3) responsables de la mise en œuvre de l'Initiative dans les ports visés ont été interrogés, de même que les conseillers du siège social, impliqués à différents niveaux lors de sa conception et de son implantation.

Représentativité des personnes interrogées et couverture des régions ciblées par l'Initiative

Comme l'indique le tableau 3, les entrevues réalisées permettent d'obtenir le point de vue des principaux acteurs des ports d'escales couverts par l'Initiative. Dans le cas des intervenants des milieux, l'Agence, en collaboration avec les bureaux d'affaires, a identifié 17 personnes représentatives du milieu, à savoir des municipalités (ou organismes municipaux), des organismes de développement touristique, un représentant du ministère du Tourisme du Québec et des acteurs importants des communautés impliqués de près dans le développement du secteur des croisières internationales. Parmi ces personnes, 13 ont accepté de participer à l'évaluation[13].

TABLEAU 3 Nombre d'entrevues réalisées - mars 2010 -

Personnes interrogées	Entrevues réalisées	Taux de réponse
Agence		
Siège social	3/3	100 %
Bureaux d'affaires	7/7	100 %
Intervenants des milieux		
Côte-Nord	6/7	86 %
Saguenay	2/4	50 %
Gaspésie/IDM	5/6	83 %
Total	**23/27**	**86 %**

La mesure de l'efficacité

L'évaluation n'a pas pu statuer sur l'efficacité de l'Initiative considérant que seuls 21 projets ont été analysés, les projets pour lesquels DEC n'a pas enregistré de déboursé ont été exclus.

[13] Il n'y a pas eu de refus, mais deux personnes n'ont pu être jointes.

5. Mise en œuvre de l'Initiative

5.1 Promotion et implantation de l'Initiative

L'évaluation de la promotion et de l'implantation de l'Initiative vise à s'assurer qu'elle est connue du milieu et des bénéficiaires ciblés. De même, elle vise à valider, à travers l'accueil de l'Initiative, qu'elle correspond aux besoins ciblés lors des échanges avec le milieu qui ont eu lieu au moment de la conception de l'Initiative.

Méthodologie et sources de données

- Entrevues avec les bureaux d'affaires et les intervenants du milieu;
- Recension de la revue médiatique.

Constats

- Les échanges soutenus avec les milieux avant la conception de l'Initiative ont facilité l'identification des besoins et la promotion de l'Initiative.
- Par leur connaissance du milieu, les bureaux d'affaires ont réussi à identifier et à joindre les principaux intervenants de leur région dans le secteur des croisières. Ainsi, les 27 projets financés dans le cadre de l'Initiative proviennent de 18 promoteurs différents. Les PME sont peu représentées dans le volet 2 (1/15) en lien avec la revitalisation, le développement ou l'amélioration d'attraits et de services touristiques près des ports d'escale, volet qui devrait toucher davantage les entrepreneurs du secteur touristique.

L'annonce officielle de l'Initiative a été faite le 8 mai 2008 à Québec par le ministre de l'Agence de développement économique Canada pour les régions du Québec. Elle s'est faite conjointement avec celle du ministère du Tourisme du Québec qui présentait sa *Stratégie de développement durable et de promotion des croisières internationales sur le fleuve Saint-Laurent*. L'annonce conjointe présentait l'aboutissement d'une collaboration portant sur le développement du secteur des croisières internationales qui avait commencé en 2006.

La revue de presse indique que l'annonce de l'investissement par les deux paliers de gouvernement dans le secteur des croisières internationales a fait l'objet d'une bonne couverture médiatique dans chacune des régions touchées. Plusieurs médias ont d'ailleurs présenté la problématique liée au développement des croisières internationales sur l'axe Saint-Laurent en précisant que les retombées des investissements dans les ports d'escales de l'est du Québec auraient un impact positif pour ceux de Québec, de Trois-Rivières et de Montréal.

Ce sont les bureaux d'affaires de l'Agence qui ont présenté l'Initiative aux intervenants locaux et régionaux, constitués principalement d'organismes municipaux, d'organismes de développement économique ainsi que d'associations et d'organismes à vocation touristique dont les activités ou les membres peuvent être concernés directement par le secteur des croisières internationales. Les propos recueillis indiquent que les efforts communicationnels de l'Agence se sont concentrés sur les principaux intervenants du secteur des croisières internationales dans les ports d'escale ciblés par l'Initiative. Le nombre restreint d'intervenants a d'ailleurs facilité le travail de promotion et de présentation de l'Initiative.

De fait, l'analyse des projets financés par l'Agence révèle que les 27 projets approuvés dans le cadre de l'Initiative émanent de 18 promoteurs différents représentant des organismes à but non lucratif, des municipalités, des administrations portuaires, une association touristique et une PME. Selon les propos recueillis auprès des représentants de l'Agence et des acteurs des milieux, ces promoteurs constituent actuellement les principaux intervenants du secteur des croisières internationales. On relève que les PME sont peu présentes dans le volet 2 en lien avec la revitalisation, le développement ou l'amélioration d'attraits et de services touristiques près des ports d'escale, volet qui devrait toucher davantage les entrepreneurs du secteur touristique.

Les tableaux 4 et 5 présentent le type de promoteur des projets appuyés par volet et par région.

TABLEAU 4 Type de promoteur par volet – au 31 mars 2010 -

PROMOTEURS	VOLETS DE L'INITIATIVE			Total des projets
	VOLET1	VOLET2	VOLET3	
PME	0	1	0	**1**
Organisme à but non lucratif	1	10	6	**17**
Association touristique	0	1	0	**1**
Administration portuaire	2	0	2	**4**
Municipalité	0	3	1	**4**
Total des promoteurs	**3**	**15**	**9**	**27**

TABLEAU 5 Nombre de projets par région selon le type de promoteur – au 31 mars 2010-

PROMOTEURS	RÉGIONS				Total des projets
	Projet inter-régional	Côte-Nord	Saguenay–Lac-Saint-Jean	Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	
PME	0	0	0	1	**1**
Organisme à but non lucratif	2	5	3	7	**17**
Association touristique	0	0	0	1	**1**
Administration portuaire	0	4	0	0	**4**
Municipalité	0	3	0	1	**4**
Total des promoteurs	**2**	**12**	**3**	**10**	**27**

Toutes les personnes consultées ont indiqué que les différents milieux impliqués directement ou indirectement dans le développement du secteur des croisières internationales ont bien accueilli l'Initiative et que les modalités correspondaient généralement à ce qui avait été anticipé par les principaux intervenants.

De fait, l'étape de l'annonce et de la présentation de l'Initiative a presque immédiatement fait place à la préparation de projets par les intervenants locaux et régionaux. Néanmoins, quelques personnes consultées ont mentionné qu'il y avait un certain scepticisme de la part du secteur privé et des élus municipaux quant aux retombées potentielles qui s'est toutefois dissipé avec le succès de la saison 2009.

5.2 Fonctionnement

L'évaluation du fonctionnement de l'Initiative vise à déterminer si les processus de gestion mis en place et les ressources disponibles permettent une livraison efficace de l'Initiative. Dans la même perspective et considérant l'importance de la coordination des interventions gouvernementales pour le succès du secteur des croisières, l'évaluation examine également le degré de satisfaction à l'égard des mécanismes en place.

Méthodologie et sources de données

- Entrevues avec les conseillers de l'Agence et les intervenants du milieu incluant le gouvernement provincial;
- Examen des documents administratifs de l'Agence;
- Examen de la documentation externe sur le secteur des croisières et sur le développement économique régional.

Constats

- Selon les directeurs et conseillers interrogés de l'Agence, les processus utilisés pour la mise en œuvre de l'Initiative sont similaires à ceux de la programmation régulière et sont jugés adaptés aux besoins de la gestion de l'Initiative.
- La majorité des promoteurs interrogés se sont dits satisfaits du processus et des exigences administratives liées à l'octroi de financement de leur projet, facilités également par l'accompagnement fourni par les conseillers dans les bureaux d'affaires. Selon le personnel de l'Agence interrogé, les ressources disponibles sont adéquates pour assurer une gestion efficace de l'Initiative. La communauté de pratique, constituée pour faciliter la mise en œuvre en œuvre de l'Initiative, a été particulièrement appréciée.

  Au niveau des ressources disponibles pour le financement des projets, en date de mars 2010, l'Agence a approuvé le financement de 27 projets pour une aide totale d'environ 20 million de dollar, soit 33 % du budget alloué à l'Initiative[14].

[14] Le budget total alloué aux subventions et contributions est de 59 105 000 $ (2008-2009 à 2012-2013)

- Lors de la conception de l'Initiative, un comité de coordination fédérale/provinciale avait été identifié comme une mesure d'atténuation de risques reliés au suivi de la réalisation des escales, celui-ci n'a jamais été formellement constitué. Néanmoins, afin de mitiger ce risque, des échanges à haut niveau ont lieu périodiquement afin d'harmoniser et d'ajuster l'approche de développement de ce secteur. Également, des rencontres impliquant divers joueurs de ce secteur se sont tenues dans le but de discuter des enjeux et défis de développement des croisières internationales sur le Saint-Laurent. Sur le terrain, des mécanismes de coordination informels sont en place pour coordonner les interventions gouvernementales sur le terrain. Par ailleurs, toutes les personnes consultées ont souligné la collaboration des gouvernements du Canada et du Québec dans le dossier du développement des croisières internationales que beaucoup considère comme un modèle à suivre.

5.2.1 Processus

L'Initiative a été intégrée à l'offre de service dont disposent les trois bureaux d'affaires pour soutenir les milieux dans leur développement économique à long terme. Dans le cas de projets qui visent plus d'une région, c'est la direction Développement des affaires et du Nord (DAN) qui est chargée de les gérer. Dans chacun de ces bureaux d'affaires, un conseiller a été nommé responsable de l'Initiative. La majorité des représentants de l'Agence consultés ont indiqué ne pas avoir éprouvé, lors de la mise en œuvre de l'Initiative, de difficultés qui auraient pu en limiter l'efficacité. Par conséquent, aucune modification n'a été apportée à l'Initiative depuis son implantation.

Le processus de dépôt et d'analyse d'une demande de financement formelle est généralement précédé d'une étape préliminaire, au cours de laquelle plusieurs échanges ont lieu entre le promoteur d'un projet et le bureau d'affaires de l'Agence. Cette étape est appréciée des promoteurs dans la mesure où elle permet à ceux-ci d'avoir une réponse rapide sur la recevabilité de leur projet. De plus, elle évite au promoteur d'avoir à interpréter les critères d'admissibilité des différents programmes offerts par l'Agence. Selon les propos recueillis, cette étape peut s'échelonner sur plusieurs semaines, voire plusieurs mois avant de faire l'objet d'un dépôt officiel de financement. Ce délai dépend de l'ampleur du projet, de sa complexité et également de l'expérience du promoteur.

Concernant les délais de traitement et des exigences administratives, la majorité des promoteurs interrogés considèrent que ces délais sont raisonnables et se sont dits satisfaits du processus et des exigences administratives liées à l'octroi de ce financement. Généralement, ils n'ont pas une connaissance approfondie de l'Initiative. Ils ont à démontrer la pertinence de leur projet, c'est ensuite le conseiller du bureau d'affaires qui détermine si le projet correspond aux résultats visés par l'Initiative et les accompagne tout au long de leur demande de financement auprès de l'Agence.

L'analyse des documents administratifs révèle que les 27 projets approuvés dans le cadre de cette Initiative ont requis en moyenne 123 jours de traitement avant que l'offre ne soit faite. Tel qu'indiqué dans le tableau 6, les projets approuvés sous le volet 1 sont ceux qui ont nécessité le plus de temps, en moyenne 175 jours de traitement. En comparant la moyenne du niveau de financement par volet et leur délai de traitement respectif, il ressort que les projets du volet 3 ont requis en moyenne 12% plus de temps que ceux du volet 2 alors que le financement accordé dans le cadre du volet 2 est supérieur de 255%.

TABLEAU 6 Délais de traitement et de financement moyen par volet – au 31 mars 2010-

Volets	DÉLAIS MOYEN EN JOUR	Financement moyen (Dollar)
Volet 1	175	2 559 298
Volet 2	111	691 359
Volet 3	126	194 501

5.2.2 Disponibilité des ressources

Sur le plan des ressources humaines, chacun des trois bureaux d'affaires de l'Agence a un conseiller comme principal répondant dans le secteur des croisières internationales. À des degrés divers, les directeurs des bureaux d'affaires se sont également impliqués. Bien que la période de démarrage de l'Initiative ait été exigeante, les ressources humaines consacrées à l'Initiative sont actuellement jugées suffisantes.

Dans le but de faciliter l'implantation de l'Initiative, l'Agence avait mis sur pied une communauté de pratique regroupant les conseillers des bureaux d'affaires concernés et des représentants des secteurs Opérations et Politiques et Planification du siège social de l'Agence. Le mandat était de développer une compréhension commune des différentes modalités de gestion de l'Initiative et de s'assurer du bon déroulement de son implantation. Les répondants de l'Agence interrogés ont apprécié cette pratique qui leur a permis de clarifier rapidement les différentes interrogations auxquelles ils ont été confrontés au début de l'opérationnalisation de l'Initiative.

Au niveau des ressources financières disponibles, l'Agence avait planifié, lors de la conception de l'Initiative, un calendrier des déboursés par année. Comme l'indique le tableau 7, au total les prévisions ont été atteintes à 91 %, notamment en raison des dépenses encourues en 2008-2009 où les prévisions ont atteintes de 386%.

TABLEAU 7 Degré d'atteinte des prévisions budgétaires en % par année

Année financière	Prévisions (Dollar)	Dépenses (Dollar)	% d'atteinte (Pourcentage)
2008-2009	950 100	3 666 353	386%
2009-2010	9 803 700	6 158 622	63%
Total	**10 753 800**	**9 824 975**	**91%**

En ce qui a trait à l'évolution du financement, les 27 projets, dont le financement a été approuvé dans le cadre de cette Initiative, s'élève à environ 20 million de dollar, soit 33 % du budget alloué à l'Initiative[15].

5.2.3 Mécanismes de coordination avec le gouvernement provincial

Très tôt, l'Initiative a fait l'objet d'une collaboration poussée avec le ministère du Tourisme du Québec. L'objectif était de proposer une démarche concertée pour assurer un impact optimal sur le secteur des croisières au Québec. Également, lors de la conception de l'Initiative, un comité de coordination fédérale/provinciale avait été identifié comme une mesure d'atténuation de risques reliés au suivi de la réalisation des escales, celui-ci n'a jamais été formellement constitué. Néanmoins, afin de mitiger ce

[15] Le budget total alloué aux subventions et contributions est de 59 105 000 $ (2008-2009 à 2012-2013)

risque, des échanges à haut niveau ont lieu périodiquement afin d'harmoniser et d'ajuster l'approche de développement de ce secteur. Également, des rencontres impliquant divers joueurs de ce secteur se sont tenues dans le but de discuter des enjeux et défis de développement des croisières internationales sur le Saint-Laurent. Sur le terrain, des mécanismes de coordination informels sont en place pour coordonner les interventions gouvernementales sur le terrain. Par ailleurs, toutes les personnes consultées ont souligné la collaboration des gouvernements du Canada et du Québec dans le dossier du développement des croisières internationales que beaucoup considère comme un modèle à suivre.

Toutes les personnes consultées ont souligné la collaboration des deux paliers gouvernementaux dans le dossier du développement des croisières internationales que beaucoup considère comme un modèle à suivre. Aussi, selon les conseillers des deux paliers gouvernementaux interrogés, des communications informelles sont effectuées sur une base régulière pour discuter de projets spécifiques ou d'enjeux reliés à un des ports ciblés par l'Initiative. En effet, la majorité des projets soumis à l'Agence le sont également au ministère du Tourisme du Québec. L'Agence, de par sa présence dans les régions, bénéficie d'une bonne lecture des problématiques et besoins du milieu, ce qui facilite l'analyse des projets qui lui sont soumis. À cet effet, des échanges ont lieu avec l'autre palier gouvernemental afin de discuter de l'admissibilité des projets et dans certains cas proposer une stratégie complémentaire sur le plan du financement des projets. Des interventions conjointes ont également eu lieu pour répondre à des demandes visant plus particulièrement l'amélioration de l'offre des escales. De fait, au 31 mars 2010, la contribution du gouvernement du Québec correspond à 33% du coût total des 27 projets financés par l'Agence soit 20 300 400 Dollar, dont 89,2 % provient du ministère du Tourisme. Les autres ministères impliqués sont le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire **(**MAMROT), Emploi-Québec, le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (MDEIE) et Revenu Québec.

5.3 Mesure de rendement

L'objectif de l'examen de la mesure de rendement de l'Initiative est de déterminer si elle répond aux besoins du suivi du rendement de l'Initiative. L'examen a porté sur la disponibilité et l'adéquation de la stratégie de mesure de rendement telle que prescrite par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour finalement sonder la satisfaction des gestionnaires concernés à l'égard de la pertinence des données pour les besoins de la prise de décision.

Méthodologie et sources de données

- Entrevues avec des gestionnaires et des conseillers de l'Agence;
- Examen des données disponibles dans le système Hermès;
- Revue de la documentation interne telle que le Cadre de gestion et de responsabilisation de l'Initiative, le Cadre de mesure du rendement, etc.;
- Revue de la documentation externe provenant du Secrétariat du Conseil de Trésor, de l'Institut de la statistique du Québec, de ministère du Tourisme du Québec, de l'Association des croisières du Saint-Laurent Inc., etc.

Constats

- La mesure de la performance de l'Initiative est identique à celle du Cadre de mesure du rendement des programmes (CMR) de l'Agence. Comme c'est le cas pour l'ensemble des programmes de l'Agence, les cibles et les situations de référence sont absentes. Néanmoins, les données nécessaires à l'établissement de situation de référence pour le secteur des croisières internationales sur le Saint-Laurent sont disponibles et permettront d'effectuer le suivi du rendement de l'Initiative.
- En se basant sur les questions fondamentales d'évaluation[16], les données sur les coûts des intrants de l'Initiative doivent être disponibles afin de formuler des conclusions sur le rendement de l'Initiative.

Recommandation :

Afin de pouvoir effectuer un suivi efficace du rendement de l'Initiative, l'Agence devrait Identifier des situations de référence et les cibles de résultats de l'Initiative.

[16] Politique d'évaluation du gouvernement du Canada (2009)

Il est à rappeler que l'Initiative s'inscrit dans le cadre du programme *Diversification des collectivités* pour lequel un Cadre de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats (CGRR) avait été élaboré. Lors de la présentation de l'Initiative, ce CGRR a été amendé pour refléter cet ajout. Par conséquent, cet amendement n'identifie pas de Stratégie de mesure de rendement propre à l'Initiative. Le Guide d'élaboration des CGRR[17] du Secrétariat du Conseil du Trésor préconise la conception de stratégies de mesure de rendement et d'évaluation de programmes et d'initiatives qui serviront à en mesurer la performance et à en rendre compte tout au long de leur cycle de vie. Néanmoins, le Cadre de mesure du rendement des programmes (CMR), qui mesure la performance des programmes de l'Agence en fonction des résultats définis dans l'AAP, détermine la mesure de rendement prévue pour l'Initiative. Ainsi, ce CMR identifie des indicateurs pour l'ensemble de la chaine de résultats et leurs paramètres, à savoir la définition, la source, les périodes et fréquence d'observation ainsi que les centres de responsabilité chargés de la cueillette et de l'analyse des données. Comme c'est le cas pour l'ensemble des programmes de l'Agence, les cibles et les situations de référence font défaut. Néanmoins, les données nécessaires à l'établissement de situations de référence pour le secteur des croisières internationales sur le Saint-Laurent sont disponibles et permettront de faire le suivi du rendement de l'Initiative.

Selon les représentants de l'Agence consultés, dans le cadre du virage de la gestion axée sur les résultats, l'Agence s'était dotée de normes rigoureuses en matière de mesure et de suivi de rendement; les projets financés dans le cadre de l'Initiative s'y conforment. De leur point de vue, les outils de suivi actuels sont efficaces, le manuel qui présente les consignes sur la façon de mesurer et de suivre le rendement des projets est particulièrement apprécié.

Tel que présenté dans le tableau 8 sur l'état de la mesure de rendement, la mesure et le suivi de rendement des projets approuvés se conforment aux exigences de l'Agence[18]. Ce tableau présente pour le résultat attendu par l'Initiative, les indicateurs de rendement utilisés, le nombre de projets mesuré par ces indicateurs, le total des cibles qui ont été déterminés pour chacun des projets, le total des cibles atteint en date de la période de référence de l'évaluation et enfin le statut des projets concernés par la mesure (En cours ou terminé). Globalement, les indicateurs de résultat immédiat répondent au besoin de la mesure des extrants réalisés pour chacun des volets de l'Initiative.

[17] À noter que, depuis l'avènement de la Politique d'évaluation 2009, les ministères ne sont plus tenus d'élaborer un CGRR. Celui-ci a été remplacé par une stratégie de mesure du rendement qui globalement préconise le même contenu. À cet effet, un guide sur l'élaboration d'une stratégie de mesure du rendement de programme, conçu par le Centre d'excellence en évaluation, devrait être disponible sous peu.

[18] Seuls les projets ayant enregistré des dépenses ont été considérés dans cette question (21).

Tableau 8 État de la mesure de rendement de l'Initiative

R1. Les projets de développement et de commercialisation de l'offre touristique sont mis en œuvre augmentent la fréquentation des touristes hors Québec.				
Indicateurs	**Nombre de projets reliés à chacun des types d'indicateur**	**Cible**	**Observé**	**Statut**
Nombre de biens et services développés ou améliorés.	11	11	8	• 4 en cours • 7 terminés
Nombre de plans développés	4	4	3	• 1 en cours • 3 terminés
Nombre d'offres touristiques conjointes	1	1	1	• 1 en cours
Nombre d'activités de commercialisation	2	2	2	• 2 en cours
Nombre de projets structurants	4	3	2	• 4 en cours

6. Progrès vers les résultats

L'Initiative est active depuis 16 mois. Il est donc prématuré de voir la concrétisation du résultat attendu, à savoir que les projets de développement et de commercialisation de l'offre touristique aient été mis en œuvre pour augmenter la fréquentation des touristes hors Québec. Par conséquent, l'efficacité de l'Initiative a été évaluée à partir des progrès réalisés pour atteindre ce résultat. Pour ce faire, un bilan des extrants sous forme de portrait des projets approuvés a été dressé, le degré d'atteinte des indicateurs prévus pour ce résultat a été examiné et enfin, une présentation de l'évolution de la performance des ports visés a été effectuée. Bien qu'on ne puisse l'attribuer uniquement à l'Initiative, cette analyse permettra de mesurer les progrès réalisés dans ce secteur.

Méthodologie et sources de données

- Extraction de données du système de gestion des données de programmes Hermès;
- Revue de la documentation externe provenant du ministère du Tourisme et de l'Association des croisières du Saint-Laurent inc., etc.

Constats

- Les extrants réalisés dans le cadre des projets financés semblent pertinents pour l'atteinte du résultat immédiat attendu. En effet, la nature des projets financés correspond aux domaines d'intervention ciblés par l'Initiative. De même, la répartition régionale des projets appuyés en termes de type de projets financés et du montant de financement semble cohérente avec le stade de développement de chacune des escales.
- L'analyse du taux d'atteinte des cibles de résultat immédiat de l'Initiative ne permet pas de statuer sur l'efficacité de l'Initiative. Le fait que les projets soient toujours en cours de réalisation et que la mise en œuvre de l'Initiative soit récente justifie ce résultat.
- Bien que la performance des ports d'escale visés ne puisse être uniquement attribuée à l'impact de l'Initiative, elle permet cependant de mesurer le progrès réalisé dans ce secteur. Ainsi, le nombre de croisiéristes varie d'un port à l'autre compte tenu des différences dans l'état de développement des escales visées par l'Initiative.

6.1 Bilan des extrants

La contribution des extrants à l'atteinte du résultat immédiat attendu par l'Initiative se traduit par la mise en œuvre de projets de développement et de commercialisation de l'offre touristique. Ainsi, au 31 mars 2010, l'Agence avait approuvé le financement de 27 projets dans le cadre de l'Initiative. Le tableau ci-dessous présente la répartition du financement approuvé par volet.

TABLEAU 9 Répartition du financement approuvé par volet – 31 mars 2010-

VOLETS	PROJETS		FINANCEMENT APPROUVÉ	
	NOMBRE	POURCENTAGE	DOLLAR	POURCENTAGE
Volet 1	3	11	7 677 895	39
Volet 2	15	56	10 370 389	52
Volet 3	9	33	1 750 511	9
Total	**27**	**100**	**19 798 795**	**100**

Les trois projets financés dans le cadre du volet 1 visent à construire une infrastructure d'accueil pour les croisiéristes et à aménager un port d'escale pour les bateaux de croisière. Bien que ces trois projets ne constituent que 11% de l'ensemble des projets, ils représentent 39% du financement accordé jusqu'à maintenant par l'Initiative. Il s'agit de projets d'infrastructures conçus spécifiquement pour répondre aux besoins des croisiéristes.

De tous les projets financés, 56 % se retrouvent sous le volet 2. Ces 15 projets ont reçu 52% du financement octroyé jusqu'à maintenant. Ce volet est constitué exclusivement de projets visant à développer des activités attrayantes pour les touristes en escale telles que des expositions, des spectacles ou des circuits à thème. Des projets portant sur des infrastructures culturelles ont également été financés dans le cadre de ce volet.

Enfin, 33 % des projets se retrouvent sous le volet 3 et représentent 9 % du financement octroyé par l'Agence dans le cadre de cette Initiative. Deux types de projets ont été financés dans ce volet. Les premiers visent à élaborer et à réaliser des activités de promotion auprès des compagnies de croisières et des intervenants de l'industrie. Le second type de projet vise à organiser les localités afin qu'elles soient en mesure d'accueillir les croisiéristes.

Le tableau 10 présente la répartition financière des projets appuyés par volet et par région. Ainsi, 10 projets sont situés dans la région Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine (37 % des projets), 12 projets sur la Côte-Nord (44 %), 3 au Saguenay–Lac-Saint-Jean (11 %) et 2 projets ont un caractère interrégional (7 %)[19].

[19] Ce type de projets vise essentiellement la promotion de l'ensemble des escales ciblées par l'Initiative.

TABLEAU 10 Répartition financières des projets appuyés par région et par volet – 31 mars 2010 -

RÉGIONS	VOLETS						Total		
	Volet I	Dollar	Volet II	Dollar	Volet III	Dollar	Total	Dollar	Pourcentage
Projets inter-régionaux	0	0	0	0	2	579 700	**2**	**579 700**	**3**
Côte-Nord	2	7 194 895	8	9 162 715	2	139 110	**12**	**16 496 720**	**83**
Saguenay–Lac-Saint-Jean	0	0	2	546 274	1	45 000	**3**	**591 274**	**3**
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	1	483 000	5	661 400	4	986 701	**10**	**2 131 101**	**11**
Total	**3**	**7 677 895**	**15**	**10 370 389**	**9**	**1 750 511**	**27**	**19 798 795**	**100**

La répartition des projets appuyés, selon la nature des projets financés et du montant de financement octroyé, semble cohérente avec le stade de développement de chacune des escales. La région de la Côte-Nord est celle qui a reçu la part de financement la plus importante, soit 83 % (16 496 720Dollar) du financement approuvé. Cette situation s'explique notamment par le financement d'infrastructures portuaires à Sept-Îles. Les deux autres régions, soit Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine et Saguenay–Lac-Saint-Jean, ont reçu respectivement environ 2 million de dollar (11 %) et 5 million de dollar (3 %) en financement[20]. Les deux projets interrégionaux ont, quant à eux, obtenu 579 700 Dollar (3 %).

Le financement approuvé dans le cadre de ces projets représente 32 % du coût total des projets qui se chiffre à environ 62 million de dollar. Le reste du financement provient du gouvernement du Québec 33% et des organismes du milieu 35%. L'effet de levier, soit l'argent investi par les bailleurs de fonds pour chaque dollar investi par l'Agence, est de 2,13 Dollar. Comme indiqué dans le tableau 11, l'effet de levier est plus important dans le cas des projets du volet 2, où chaque dollar investi par l'Agence a généré un investissement moyen de 2,23 Dollar par le promoteur et par les autres partenaires financiers.

TABLEAU 11 Effet de levier par volet – 31 mars 2010-

Volets	NOMBRE DE PROJETS	TAUX DE FINANCEMENT MOYEN PROVENANT DE L'INITIATIVE
Volet 1	3	2,11 Dollar
Volet 2	15	2,23 Dollar
Volet 3	9	1,64 Dollar
Total	27	2,13 Dollar

[20] Il est à préciser que l'Agence a financé dans le cadre d'un ancien programme des projets dans ces régions en lien avec l'industrie des croisières.

6.3 Résultat immédiat

L'Initiative vise à ce que les projets de développement et de commercialisation de l'offre touristique soient mis en œuvre pour augmenter la fréquentation des touristes hors Québec. Le tableau suivant synthétise le rendement de l'Initiative à cette étape-ci par rapport aux indicateurs de résultats de l'Agence. Il présente pour chaque indicateur : le nombre de projets concerné par l'indicateur en question, le total des cibles, le résultat atteint et finalement le pourcentage d'atteinte de ces cibles.

Tableau 12 Résultats immédiats atteints par l'Initiative - décembre 2008 et mars 2010 -

R1. Les projets de développement et de commercialisation de l'offre touristique sont mis en œuvre augmentant la fréquentation des touristes hors Québec.				
Indicateurs	**Nombre de projets[21]**	**Total des cibles**	**Résultats**	**Taux d'atteinte des cibles[22]**
Nombre de biens et services touristiques nouveaux ou améliorés.	11	14	8	57%
Nombre de projets touristiques structurants nouveaux ou améliorés.	4	4	3	75%
Nombre d'activités de commercialisation[23].	2	47	19	40%
Nombre de plans.	3	4	2	50%
Pour assurer la fiabilité de l'information sur les résultats, les données utilisées sont celles qui ont été observées, ce qui explique en partie pourquoi le total des projets est inférieur à celui des projets acceptés.				

Le taux moyen d'atteinte des cibles avoisinent 56%. Par ailleurs, les projets sont toujours en cours de réalisation, ce qui ne permet de statuer sur la performance finale de ces projets.

Le tableau 13 résume l'essentiel des éléments de rendement de l'Initiative suivant la séquence d'une chaine de résultats à savoir, intrants, extrants et résultat immédiat pour les trois volets de l'Initiative.

[21]Les projets où aucune dépense n'a été enregistrée ont été exclus ce qui ramène le total des projets considéré dans cette section au nombre de 21.

[22] En ne considérant que les données observées, le résultat est obtenu en calculant le total des résultats/total des cibles.

[23]L'indicateur qui figure dans la nouvelle AAP est plus exactement «*le nombre de produits et de destinations touristiques commercialisés*», cependant les données disponibles portent sur les activités de commercialisation.

Tableau 13 : Synthèse du rendement de **l'Initiative présentant par volet : le type de bénéficiaire, la répartition de l'aide, les extrants réalisés et les résultats atteints**

Volet I : Amélioration et construction d'infrastructures portuaires	**Volet II** Amélioration et développement d'attraits et de services touristiques	**Volet III :** Promotion, commercialisation et autres activités connexes
Bénéficiaires : 18 promoteurs/ 27 projets, répartit comme suit :		
• 1 OBNL; 2administration portuaire	• 1PME; 10 OBNL; 1 association touristique; 3 municipalités	• 6 OBNL; 2 Administration portuaire; 1 municipalité
Total de l'aide approuvée par DEC : 19 798 795 Dollar		
• 7 677 895 Dollar soit 39% du financement offert dans le cadre de l'Initiative • Effet de levier : 2,11 Dollar	• 10 370 389 Dollar soit 52% financement offert dans le cadre de l'Initiative • Effet de levier : 2,33 Dollar	• 1 750 511 Dollar soit 9% du financement offert dans le cadre de l'Initiative • Effet de levier : 1,64 Dollar
Extrants : 27 projets		
• 3projets financés visant à construire une infrastructure d'accueil pour les croisiéristes et à aménager un port d'escale pour les bateaux de croisière	• 15 projets visant à développer des activités pour les touristes en escale telles que des expositions, des spectacles ou des circuits touristiques. Des projets portant sur des infrastructures culturelles ont également été financés dans le cadre de ce volet	• 9 projets. Un type de projets visent à élaborer et à réaliser des activités de promotion auprès des compagnies de croisières et des intervenants de l'industrie. Le second, vise à organiser les localités afin qu'elles soient en mesure d'accueillir les croisiéristes.
Résultat immédiat : Les projets de développement et de commercialisation de l'offre touristique sont mis en œuvre augmentant la fréquentation des touristes hors Québec.		
• #de projets touristiques structurants nouveaux ou améliorés : • **Résultat obtenu : 3** • **Cible prévue : 4** • **% d'atteinte: 75%**	• # de biens et services touristiques nouveaux ou améliorés : • **Résultat obtenu : 8** • **Cible prévue : 14** • **% d'atteinte : 57%.** • Nombre de plans réalisés: • **Résultat obtenu : 2** • **Cible prévue : 4** • **% d'atteinte : 50%**	• #d'activités de commercialisation : • **Résultat obtenu : 19** • **Cible prévue : 47** • **% d'atteinte : 40%**

6.4 Performance des ports visés par l'Initiative

Le secteur des croisières internationales sur le Saint-Laurent bénéficie d'autres sources de financement provenant des autres paliers gouvernementaux et du secteur privé. Par conséquent, il est difficile d'attribuer la performance des escales seulement à l'Initiative.

Les données figurant au tableau 14 sont présentées aux fins de la mesure des progrès réalisés dans ce secteur, d'où la présentation des données de 2007 qui servent de situation de référence. Il est également à préciser que le total des ressources (intrants) investis par DEC, réfère aux subventions et contributions accordées en vertu de cette Initiative. En effet, l'Agence était déjà intervenue dans ce secteur par le biais d'ancien programme, notamment dans le port de Saguenay qui avait reçu une contribution non remboursable d'environ 10 millions de dollar pour l'aménagement d'un quai pour accueillir les croisières.

De ce tableau, se dégage essentiellement le constat que le nombre de croisiéristes varie d'un port à l'autre compte tenu des différences dans l'état de développement des escales visées par l'Initiative. En termes de retombées, l'Industrie a généré des dépenses totales de 84,5 M$ en 2009 contre 80,9 M$ en 2008, soit une augmentation de 5%.[24]

[24] Ministère du Tourisme, « Totalement tourisme », *Le magazine du ministère du Tourisme*, Édition printemps-été 2010.

Tableau 14 Total des intrants dans chacun des ports d'escales visées et l'évolution du nombre de passagers de 2007à 2009[25]

Total Intrant[26]	Résultats immédiats atteints	Évolution du nombre de croisiéristes		
		2007	2008	2009
Saguenay				
591 274 Dollar	Améliorer l'offre touristique en adaptant le spectacle La Fabuleuse pour le marché anglophone en produisant une bande sonore anglaise d'une durée de 75mm	12 843	10 602	26 110
	Réaliser la phase II d'une étude sur le projet d'une exposition sur les monstres marins et ses légendes dans le Fjord			
Baie Comeau				
3 626 230 Dollar	Offrir une exposition sur la flotte de l'amiral Phips 15 semaines/an pendant 2 ans	850	0	2606
	Développement de l'infrastructure touristique du Centre Boréal du Saint-Laurent			
	Développer l'escale Baie-Comeau			
Gaspésie				
1 684 441 Dollar	Réaliser une étude d'opportunité afin d'améliorer l'offre touristique régionale	1083	230	10 927
	Élaborer un plan stratégique de développement, comprenant un plan marketing			
	Développer des infrastructures et des équipements d'un Centre Culturel			
	Développer le port d'escale de la péninsule gaspésienne en la dotant notamment d'une structure d'accueil administrative.			
	Améliorer l'attrait du centre-ville de Gaspé en installant un circuit piétonnier.			
Cap-aux-Meules				
446 660 Dollar	Effectuer une étude pour l'aménagement du port afin de recevoir des bateaux de croisières internationales	0	30	1398
	Réaliser un plan directeur de développement économique et touristique incluant un plan			

[25] Source : Association des croisières du Saint-Laurent.

[26] Il y a lieu de rappeler que l'Agence intervenait dans l'industrie des croisières avant la mise en œuvre de cette Initiative, ces intrants donc ne reflètent pas l'intensité de sa contribution à ce secteur.

Total Intrant[26]	Résultats immédiats atteints	Évolution du nombre de croisiéristes		
		2007	2008	2009
	marketing			
	Améliorer des équipements touristiques afin de diversifier l'offre touristique			
Havre-Saint-Pierre				
3 803 066 Dollar	Proposer une offre d'activités et de forfaits regroupant plusieurs collectivités de la région	0	22	362
	Structurer cette escale en planifiant, organisant et mettant en œuvre la logistique pour l'accueil des premiers bateaux de croisières internationales			
Sept-Îles				
9 067 424 Dollar	Améliorer l'offre touristique en aménageant le site Tellier	0	0	5056
	Financer des infrastructures d'accueil de croisiéristes			
	Aménager le quai Mgr-Blanche pour les bateaux de croisières			
Projets inter-régionaux				
579 700 Dollar	Élaborer 2 plans d'action pour répondre aux problématiques à court et à moyen terme du transport terrestre et des ressources humaines.			
	Commercialiser et promouvoir la destination « Croisières St-Laurent » auprès de différents joueurs de cette industrie tels les représentants des lignes de croisières et des voyagistes spécialisés.			

7. Satisfaction à l'égard du service et de l'utilité de l'aide

Pour les intervenants des milieux et des promoteurs, l'Initiative répond à leurs attentes. Ces attentes sont principalement de nature financière. Il est admis que, sans l'aide financière des gouvernements, il serait difficile, voire impossible de développer le secteur des croisières internationales dans des ports d'escale tels que ceux ciblés par l'Initiative. L'investissement de départ est important et la rentabilité à court ou moyen terme est difficile à prévoir et à atteindre. À cet égard, ils suggèrent de permettre un taux de financement plus élevé (supérieur à 50 %) pour les projets soumis par des organismes sans but lucratif, le milieu n'ayant pas toujours la capacité pour financer sa part du projet.

Ils se sont dits également satisfaits des fonds disponibles. Selon les propos recueillis, ils seraient suffisants pour développer le secteur d'activité. En effet, la disponibilité des fonds prévus dans le cadre de l'Initiative n'a pas semblé constituer un frein au développement du secteur des croisières internationales. Aucun projet n'a dû être revu à la baisse ou refusé faute de financement.

Finalement, les critères d'admissibilité sont suffisamment souples pour permettre aux promoteurs de concevoir des projets qui répondent à leurs besoins et aux caractéristiques de leur localité. Ils sont également satisfaits du processus de dépôt d'une demande de financement et des exigences administratives liés à l'octroi de ce financement. Sur ce plan, ils considèrent que l'Initiative se compare avantageusement aux autres programmes gouvernementaux.

Pour les représentants de l'Agence consultés, ils considèrent que le secteur des croisières internationales sur l'axe Saint-Laurent constitue une occasion d'affaires qui a un grand potentiel de développement et de retombées économiques dans les six ports d'escale ciblés. Après deux ans de mise en œuvre, l'Initiative répond toujours aux besoins des localités et des promoteurs de projets, il faut maintenant laisser le temps au milieu de concevoir d'autres projets afin de consolider l'offre de service.

Finalement, sur le plan des projets financés, les représentants de l'Agence soulignent la qualité et la diversité des projets qui ont été financés jusqu'à maintenant. Il s'agit, pour la plupart, de projets qui auront un effet d'entraînement sur l'industrie des croisières internationales. Pour eux, il n'y a pas un type de projet qui est plus « porteur » qu'un autre pour l'industrie. L'importance des projets est en lien avec les besoins du milieu. Par exemple, les infrastructures portuaires peuvent constituer un enjeu important pour un port d'escale et, pour un autre, cela pourrait être l'offre d'activités touristiques. L'Initiative a donc pu s'adapter aux besoins de chaque localité.

7.1 Propositions d'amélioration

Dans une optique d'amélioration continue, les propositions suivantes ont été soumises par les différents répondants interrogés:

- Laisser le temps nécessaire au milieu pour concevoir des projets pertinents qui répondent aux besoins des croisiéristes**.** Jusqu'à maintenant, les projets qui ont été financés sont ceux qui, à court terme, devaient avoir le plus d'impacts sur le nombre d'escales. Il faut maintenant laisser le temps au milieu de concevoir d'autres projets afin de consolider l'offre de service.

- Mettre autant l'accent sur les infrastructures que sur l'offre de service touristiques. Les projets d'infrastructures étant généralement très coûteux, ce type de projet est perçu comme prioritaire par les intervenants des milieux. Cependant, le développement de l'offre touristique devrait aller de pair avec l'implantation de ces infrastructures puisque le succès d'une escale dépend en grande partie des produits et activités touristiques qui y sont offerts.

- Permettre un taux de financement plus élevé (supérieur à 50 %) pour les projets soumis par des organismes sans but lucratif**.** Le milieu n'a pas toujours la capacité pour financer sa part du projet.

- Soutenir financièrement le fonctionnement des projets. À court et à moyen terme, les promoteurs devront travailler à rentabiliser le fonctionnement de leur projet, et cela risque d'être difficile étant donné que le secteur des croisières internationales en est à ses débuts[27].

7.2 Facteurs pouvant porter atteinte au succès de l'Initiative

Outre les facteurs externes, hors de leur contrôle, la majorité des personnes consultées sur les facteurs qui pourraient freiner le développement des croisières internationales ont identifié des sources de risques directement liés aux comportements des milieux :

1. ***La mobilisation des milieux.*** Il faut que la population et les élus accordent leur appui au développement du secteur des croisières internationales dans leur localité. La crainte d'être envahi par une horde de touristes pourrait mettre en péril le secteur dans certaines localités.

2. ***L'attrait de la destination.*** Au-delà des activités touristiques et des infrastructures mises sur pied, il faut que le milieu (intervenants, élus et population) rende la destination attrayante. On pense, entre autres, à l'accueil des touristes, à la culture entrepreneuriale, à la proactivité des élus, etc.

[27] Pour les escales concernées par l'Initiative.

8. Recommandation et réponse de la gestion

Recommandation	Centre de responsabilité	Réponse de la gestion	Date prévue d'achèvement
Afin de pouvoir effectuer un suivi efficace du rendement de l'Initiative, l'Agence devrait identifier des cibles de résultats pour l'Agence et de situations de référence.	Direction générale des politiques, recherche et programmes (DGPRP)	La cible pour 2012 est une augmentation de 45 % par rapport à 2010.	Complétée