



Évaluation d'implantation dans Lanaudière du *Programme de subvention de projets* en matière de sécurité alimentaire

Direction de
santé publique
et d'évaluation

Rapport
annuel

Le *Programme de subvention de projets en matière de sécurité alimentaire* a été élaboré par le ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec au printemps 2002. Il visait au départ les années 2002-2003 et 2003-2004, mais s'est poursuivi pour une troisième année (le montant initialement prévu étant réparti sur trois années plutôt que deux). Dans chacune des régions administratives de la province, la mise en œuvre et la gestion de ce programme ont été confiées aux régies régionales (devenues depuis agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux ou ADRLSSSS), et plus particulièrement à leurs directions de santé publique (DSP). Les organismes communautaires de ces régions étaient ciblés en tant que promoteurs de projets susceptibles d'être financés.

Le présent document constitue la version abrégée du rapport d'évaluation de l'implantation de ce programme dans la région de Lanaudière, surtout pour sa première année de mise en œuvre (Poissant, 2004). On y résume les résultats, l'analyse, les conclusions et les recommandations de cette étude, amorcée au printemps 2003 et terminée au printemps 2004.

1. Le type d'évaluation réalisée

L'évaluation d'implantation dans Lanaudière du *Programme de subvention de projets en matière de sécurité alimentaire* a été réalisée conformément à la *Proposition d'évaluation* adoptée par le comité consultatif régional de ce programme en 2003. Il s'agissait d'une évaluation d'orientation formative, portant sur le processus et basée sur une approche participative.

La principale question d'évaluation était : dans quelle mesure le *Programme de subvention de projets en matière de sécurité alimentaire*, conçu au niveau provincial, s'adapte-t-il à la situation de cette problématique, telle qu'elle est perçue et vécue dans la région de Lanaudière ? Deux sous-questions étaient également soulevées : A) Ce programme correspond-il aux attentes et aux besoins exprimés par les acteurs régionaux, et notamment les organismes communautaires, ayant un rôle à jouer en vue de l'amélioration de la sécurité alimentaire des Lanaudois ? B) Dans quelle mesure le programme de subvention, tel qu'adapté dans la région de Lanaudière, contribue-t-il au développement de la concertation intersectorielle sur la sécurité alimentaire, aux niveaux local et régional ?

En ce qui concerne la méthodologie, la démarche d'évaluation comportait deux volets : l'un qualitatif et l'autre quantitatif. Elle était, malgré tout, basée principalement sur une approche qualitative,

visant à décrire, pour mieux le comprendre, le processus d'implantation du programme.

Deux méthodes de collecte de données ont été utilisées dans le volet qualitatif. D'abord, quatre groupes de discussion ont été réalisés en novembre 2003 auprès de représentants d'organisations communautaires, caritatives ou publiques concernées par le programme de subvention. Le contenu des discussions, enregistré et intégralement retranscrit, a donné lieu à une analyse de contenu. Par la suite, cinq visites d'observation participante ont été réalisées au début de 2004 dans des organismes promoteurs de projets financés afin d'ajouter une information descriptive sur les types de projets financés.

Le volet quantitatif complémentaire a permis de fournir quelques données plus factuelles sur la mise en œuvre du programme (« résultats de production »). À partir d'une recherche documentaire dans les dossiers de l'ADRLSSS de Lanaudière concernant le programme de subvention, des données ont été collectées notamment sur : le nombre d'organismes communautaires contactés dans le cadre de l'appel d'offres, le nombre d'organismes communautaires ayant présenté des projets, le nombre de projets subventionnés, le montant des subventions accordées, les types d'organismes subventionnés, etc.

2. Quelques résultats de production

- L'appel d'offres a été adressé en décembre 2002 à tous les organismes communautaires reconnus par la région régionale (171 organismes). De ce nombre, 28 organismes ont soumis un projet, soit 16 % de ceux qui avaient été visés.
- Au terme du processus de sélection, dix-sept projets ont été jugés admissibles et financés. Toutefois, aucun des dix-sept organismes promoteurs n'a obtenu le montant total qu'il avait demandé, ni même le montant maximal qui avait été fixé à 20 000 \$ (tableau 1).

Tableau 1
Synthèse régionale des demandes de subvention et du financement
versé pour l'année 2002-2003

	Projets soumis	Projets admis
Les projets	28 projets soumis	17 projets admis (61 %)
Les subventions	Total demandé : 469 022 \$	• Total des subventions versées : 139 035 \$ • 30 % des subventions demandées dans la région • 50 % de la demande initiale (278 722 \$) des 17 organismes subventionnés de la région

- Des projets ont été financés dans presque toutes les MRC de la région, à l'exception de celle des Moulins pour laquelle aucun projet n'avait été soumis. De plus, un des projets financés était présenté par un organisme ayant un mandat régional plutôt que local (tableau 2).

Tableau 2
Nombre d'organismes financés au cours de l'an I du programme de subvention (2002-2003)
en fonction des territoires desservis

MRC de D'Autray	MRC de Joliette	MRC de L'Assomption	MRC de Matawinie	MRC de Montcalm	MRC des Moulins	Région de Lanaudière	Total
4	3	1	5	3	0	1	17

- Comme la décision avait été prise, lors du processus de sélection, de financer tous les projets jugés admissibles, la répartition par territoires des subventions n'a pas constitué un critère de financement prépondérant (tableau 3).

Tableau 3
Répartition du financement de l'an I du programme de subvention (2002-2003)
en fonction des territoires desservis

MRC de D'Autray	MRC de Joliette	MRC de L'Assomption	MRC de Matawinie	MRC de Montcalm	MRC des Moulins	Région de Lanaudière	Total
25 460 \$	29 940 \$	12 000 \$	41 700 \$	26 341 \$	0 \$	3 594 \$	139 035 \$

- La majorité des organismes ayant obtenu un financement dans le cadre du programme étaient classés, parmi les organismes communautaires reconnus par la région régionale, comme appartenant à la catégorie « personnes démunies ou itinérantes » (tableau 4).

Tableau 4
Catégories d'organismes financés au cours de l'an I du programme de subvention (2002-2003)

Personnes démunies ou itinérantes	Femmes	Familles	Jeunes	Total
12	3	1	1	17

- Parmi les dix-sept organismes communautaires ayant obtenu un financement dans le cadre du programme, plus des trois quarts (13/17) recevaient par ailleurs un financement récurrent de la régie régionale dans le cadre du Programme de soutien aux organismes communautaires. Le niveau de ce financement variait selon les catégories d'organismes (tableau 5).

Tableau 5
Financement récurrent obtenu de la Régie par treize des organismes financés au cours de l'an I du programme de subvention (2002-2003) en fonction des catégories d'organismes

Personnes démunies ou itinérantes	Femmes	Familles	Jeunes
9 466 \$ à 26 615 \$	72 103 \$ à 83 237 \$	59 620 \$	265 579 \$

Source : Régie régionale de la santé et des services sociaux de Lanaudière, *Rapport annuel 2002-2003*, Saint-Charles-Borromée, octobre 2003.

3. Synthèse de l'analyse

3.1 Rappel du contexte

Le *Programme de subvention de projets en matière de sécurité alimentaire* a été implanté dans Lanaudière dans un contexte particulier qu'il est important de rappeler.

- Au départ, en 2001, on savait qu'il y avait des problèmes de sécurité alimentaire dans Lanaudière, mais on ne connaissait pas très précisément leur ampleur. Il y avait aussi de nombreux organismes communautaires et d'autres types de ressources (de charité ou publiques) qui jouaient déjà un rôle pour améliorer la situation. Tous ces acteurs n'étaient pas très bien connus par la régie régionale, et leur connaissance mutuelle semblait aussi limitée.
- Puis, la lutte contre la pauvreté est devenue un enjeu majeur pour le Québec, porté notamment par les groupes sociaux et communautaires. Comme l'insécurité alimentaire est étroitement associée à la pauvreté, et surtout à l'extrême pauvreté, cette problématique particulière a été intégrée dans la perspective gouvernementale de la lutte contre la pauvreté. Plus précisément, le Gouvernement du Québec a créé en 2001 un fonds de 100 M \$ pour lutter contre la pauvreté, dont une somme globale de 34,8 M \$ était réservée pour soutenir la sécurité alimentaire. Cette somme était répartie entre le ministère de l'Éducation, le Club des Petits Déjeuners du Québec et le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS). La part du MSSS était de 10 M \$.
- Le MSSS a utilisé principalement sa part de 10 M \$ pour créer le *Programme de subvention de projets en matière de sécurité alimentaire*, élaboré par un groupe de travail spécialement désigné à cet effet.
- Les orientations de ce nouveau programme, annoncé en juin 2002, étaient en bonne partie basées sur les résultats d'une étude réalisée par Rouffignat et ses collaborateurs (2001)¹ auprès d'organismes communautaires québécois oeuvrant dans le domaine de la sécurité alimentaire.
- Avant l'annonce officielle du programme de subvention, des regroupements d'organismes communautaires concernés par la sécurité alimentaire, à l'échelle provinciale et à l'échelle régionale, ont exprimé leurs attentes à cet égard. Elles visaient surtout la reconnaissance de leur travail et la consolidation de leur financement. Des critiques ont également été adressées au MSSS à propos de la démarche d'élaboration du programme de subvention et de la légitimité du groupe de travail mandaté à cet effet. On a reproché notamment à ce comité de n'avoir pas compté de représentants officiellement désignés par les organismes communautaires concernés, dont les cuisines collectives.

¹ ROUFFIGNAT, Joël, Lise DUBOIS, Jean PANET-RAYMOND, Patricia LAMONTAGNE, Sylvie CAMERON et Manon GIRARD. *De la sécurité alimentaire au développement social. Les effets des pratiques alternatives dans les régions du Québec 1999-2000. Rapport Synthèse*, Québec, Département de géographie, Université Laval, novembre 2001, 181 p.

3.2 Quelques constats

Quelques constats principaux émergent de la démarche d'évaluation quant à l'implantation dans Lanaudière de ce programme de subvention.

- Les efforts de la Direction de santé publique et d'évaluation (DSPE) de la Régie régionale de la santé et des services sociaux (RRSSS) de Lanaudière pour adapter le programme de subvention aux caractéristiques de la région se sont traduits par la création d'un comité consultatif intersectoriel. Celui-ci a validé un cadre régional de gestion de ce programme, d'abord élaboré par un comité interne sur la sécurité alimentaire de la régie régionale, puis s'est attaqué à l'évaluation des demandes de subvention reçues. La création de ce comité constituait également une forme de développement de la concertation régionale autour de la problématique de la sécurité alimentaire.
- De nombreux organismes communautaires — les cuisines collectives entre autres — ont d'abord considéré le programme de subvention (non distingué de son adaptation lanaudoise) comme une mauvaise réponse du MSSS aux attentes qu'ils avaient exprimées avant son lancement. Ces attentes étaient rattachées principalement aux besoins — surtout de financement — identifiés par les organismes du domaine de la sécurité alimentaire, et principalement ceux qui opéraient des cuisines collectives. Précisons que la presque totalité des projets financés dans Lanaudière (16/17) comportaient des activités de cuisines collectives.
- Des subventions ont été accordées à dix-sept promoteurs ayant réussi à démontrer, dans la présentation de leur projet, que les activités qu'ils voulaient consolider portaient sur la sécurité alimentaire et « dépassaient le dépannage ». Parmi les activités concernées, on retrouvait : des cuisines collectives, des ateliers éducatifs ou d'information, des conférences, des repas communautaires et des sorties éducatives. Certains de ces organismes offraient également une forme de dépannage alimentaire (préparation ou distribution de collations, de petits déjeuners ou de lait dans les écoles ; épicerie ou magasin partage et popote roulante), ou mentionnaient des initiatives nouvelles qu'ils auraient voulu développer (jardins communautaires ou collectifs et préparation et vente de buffets).
- Selon les informateurs des groupes de discussion, en général, il était tout à fait pertinent que le programme de subvention ait ciblé, en tant que promoteurs potentiels de projets susceptibles d'être financés, les organismes communautaires reconnus par la RRSSS de Lanaudière. De même, le rôle de gestionnaire et de leader régional de ce programme attribué à la DSPE a été approuvé.
- Dans leur interprétation du *Programme de subvention de projets en matière de sécurité alimentaire*, les informateurs des organismes communautaires ciblés se sont montrés d'abord préoccupés par les conditions d'exercice de leur propre intervention auprès des personnes en situation d'insécurité alimentaire. En outre, pour plusieurs, leur connaissance de la problématique régionale de la sécurité alimentaire a semblé se concentrer principalement sur les problèmes vécus par les participants de leur organisme.
- Pour de nombreux organismes communautaires lanaudois éligibles au *Programme de subvention de projets en matière de sécurité alimentaire*, les exigences de ce programme (orientations, modalités du processus d'appel d'offres, etc.) sont apparues démesurées par rapport aux moyens limités qu'il offrait, et parfois en fonction des compétences des personnes appelées à rédiger les demandes de subventions.
- Les principaux concepts au cœur du *Programme de subvention de projets en matière de sécurité alimentaire* (sécurité alimentaire, développement social et approche alternative) ne semblaient pas correspondre de façon très étroite avec les perceptions que les informateurs des organismes communautaires ciblés avaient de leurs pratiques d'intervention. Les trois expressions elles-mêmes ne faisaient pas nécessairement partie de leur vocabulaire courant, et les définitions de ces concepts qu'ils ont fournies étaient souvent le résultat d'une improvisation ou d'une intuition basée sur leur expérience de terrain. De cet aspect des discussions, il ressort notamment que les divers organismes communautaires contribuant à l'amélioration de la sécurité alimentaire semblaient accorder des niveaux variables d'énergie à des analyses sociales et à des réflexions sur les causes de cette problématique.
- Il semble avoir existé un fossé d'incompréhension entre, d'une part, l'approche globale de la sécurité alimentaire basée sur le développement social promue dans le cadre du programme de subvention et, d'autre part, la réalité quotidienne à laquelle sont confrontés principalement certains des organismes qui font surtout de l'aide directe aux personnes démunies. Ceux-ci se préoccupent d'abord et avant tout de la survie immédiate de leurs participants (en soulageant leur faim), et ils apparaissent peu outillés (temps, main-d'œuvre, argent, etc.) pour s'interroger et agir sur les causes de l'insécurité alimentaire.
- Certains représentants d'organismes communautaires de la catégorie « personnes démunies ou itinérantes » se sont même montrés plutôt rébarbatifs face aux activités de concertation auxquelles on aurait pu les convier à participer, notamment dans le cadre du programme de subvention. Ils les ont considérées loin de la réalité du terrain et des besoins pressants auxquels ils répondent. Par contre, les discussions ont mis en évidence l'existence d'une certaine collaboration entre organismes d'aide alimentaire, variable selon les MRC.
- Les informateurs d'organismes communautaires de la catégorie « personnes démunies ou itinérantes » ont souligné que leurs organismes étaient déjà sous-

financés pour leur mission de base, et plusieurs ont remis en question le financement par projets qu'on leur proposerait trop souvent².

- Des questions ont été soulevées sur l'équité dans l'attribution des subventions. Ainsi, les organismes les mieux organisés et structurés, disposant d'une permanence plus stable, ont semblé favorisés, même si la sécurité alimentaire ne constituait pas leur mission centrale. Précisons que c'est près du tiers des promoteurs ayant obtenu un financement dans le cadre du programme (5/17) qui appartenaient à la catégorie des organismes pour lesquels la sécurité alimentaire était un volet secondaire.
- Par ailleurs, les données chiffrées montraient que les MRC ayant obtenu le plus de projets subventionnés (Matawinie et Montcalm) correspondaient à celles qui étaient les plus marquées par la pauvreté, l'extrême pauvreté et, en conséquence, l'insécurité alimentaire. Vu sous cet angle, on observe une relative équité dans l'attribution des subventions³.
- Dans sa validation du cadre régional de gestion du programme de subvention, le comité consultatif régional avait obtenu l'assouplissement des exigences envers les promoteurs quant à la concertation intersectorielle sur la sécurité alimentaire, autant aux niveaux local que régional. De plus, les projets spécifiques de concertation et de mobilisation n'étaient pas éligibles pour la première année d'implantation du programme. Dans l'ensemble, les informateurs des groupes de discussion n'ont pas considéré comme trop contraignantes les exigences en matière de concertation intersectorielle ou de partenariat.
- De nombreuses critiques ont été adressées par les informateurs d'organismes communautaires ciblés par le programme, concernant les modalités de sa mise en œuvre, et surtout les conditions dans lesquelles a été réalisé le processus d'appel d'offres : manque de clarté dans la présentation des orientations du programme (par exemple, ce qu'on entendait par projets de « consolidation » et de « développement »), problèmes de transmission de l'information, complexité du formulaire de demande

de subvention et manque de temps pour l'élaboration des projets.

Ces quelques constats principaux sont fort intéressants et révélateurs de la façon dont s'est réalisée l'implantation dans Lanaudière du *Programme de subvention de projets en matière de sécurité alimentaire*. Ils mettent en évidence certains éléments de réussite et certains freins à cette implantation. Ils fournissent des indices quant à certaines améliorations à apporter aux modalités de mise en œuvre de ce programme. Toutefois, ils ne renseignent pas beaucoup sur l'adéquation de ce programme — et de son adaptation lanaudoise par le comité consultatif régional — pour agir en amont de la problématique de la sécurité alimentaire, telle qu'elle se présente dans Lanaudière. Dans une optique de santé publique, en effet, le « *développement de la sécurité alimentaire dans la région de Lanaudière* » (but du programme de subvention selon le Cadre régional de gestion ; Bégin, Ouellet et Poissant, 2002, p. 15)⁴ doit nécessairement accorder une place importante, dans le continuum des interventions, aux activités visant à « bâtir la sécurité alimentaire » et à « prévenir l'insécurité alimentaire », précédant celles visant à « soulager la faim » et à « pallier les effets de l'insécurité alimentaire au niveau de la santé physique et mentale » (*ibid.*, p. 12).

3.3 Quelques éléments de réflexion

Quelques commentaires des informateurs, lors des groupes de discussion, ainsi que plusieurs travaux récents portant sur la sécurité alimentaire, à l'échelle de la province (Rouffignat et collaborateurs, 2001⁵ ; Sabourin, Hurtubise, Lacourse et autres, 2000⁶ ; Waridel, 2003⁷) comme à celle de la planète (de Ravignan, 2003⁸ ; Ziegler, 2003⁹ ; Madeley, 2002¹⁰), donnent à penser que les fondements mêmes du programme de subvention

² On peut noter que la situation particulière des organismes de cette catégorie avait été mise en évidence dans le cadre d'une étude sur les organismes communautaires de Lanaudière réalisée en 1997 (Deslauriers et collaborateurs, 1998). Les 27 organismes alors répertoriés apparaissaient déjà comme les moins bien financés. Leurs sources de financement étaient multiples (gouvernementales, privées et autofinancement), et peu disposaient d'un financement récurrent. Ces organismes apparaissaient également comme les moins enclins à participer aux activités de concertation. En outre, l'aide alimentaire avait été identifiée comme le type de service le plus utilisé par leurs participants.

³ Il faut noter toutefois qu'aucune pondération n'a été appliquée à la statistique concernant les taux de pauvreté dans les MRC de L'Assomption et des Moulins. Comme ces MRC sont les plus peuplées, il faudrait tenir compte aussi de cet élément pour mieux juger de l'adéquation du nombre de ressources.

⁴ BÉGIN, Claude, Lise OUELLET et Céline POISSANT. *Programme de subvention de projets en matière de sécurité alimentaire (2002-2004). Cadre régional de gestion*, Saint-Charles-Borromée, Régie régionale de la santé et des services sociaux de Lanaudière, Direction de santé publique et d'évaluation, 23 décembre 2002, 31 p.

⁵ ROUFFIGNAT, Joël, Lise DUBOIS, Jean PANET-RAYMOND, Patricia LAMONTAGNE, Sylvie CAMERON et Manon GIRARD. *De la sécurité alimentaire au développement social. Les effets des pratiques alternatives dans les régions du Québec 1999-2000. Rapport Synthèse*, Québec, Département de géographie, Université Laval, novembre 2001, 181 p.

⁶ SABOURIN, Paul, Roch HURTUBISE, Josée LACOURSE et autres. *Citoyens, bénéficiaires et exclus : usages sociaux et modes de distribution de l'aide alimentaire dans deux régions du Québec : la Mauricie et l'Estrie*, Conseil québécois de la recherche sociale, janvier 2000, 368 p.

⁷ WARIDEL, Laure. *L'envers de l'assiette et quelques idées pour la remettre à l'endroit*, Montréal, Écosociété, 2003, 173 p.

⁸ DE RAVIGNAN, François. *La faim, pourquoi ? Un défi toujours d'actualité*, Paris, Alternatives économiques, La Découverte, 2003, 122 p.

⁹ ZIEGLER, Jean. *Le droit à l'alimentation*, Paris, Mille et une nuits, Fayard, 2003, 228 p.

¹⁰ MADELEY, John. *Le commerce de la faim. La sécurité alimentaire sacrifiée sur l'outil du libre-échange*, Montréal, Écosociété, 2002, 259 p.

pourraient être questionnés, dans l'optique de contribuer significativement au développement de la sécurité alimentaire des Lanaudois. Voici quelques éléments de réflexion qui mériteraient d'être abordés :

- Est-ce que, dans sa forme et son application actuelles dans Lanaudière, le programme de subvention ne place pas tout le poids du changement social nécessaire sur le dos des personnes en situation d'insécurité alimentaire (on veut développer leur *empowerment*), ainsi que sur le dos des organismes aux moyens limités qui leur viennent en aide (on leur demande d'adopter une approche « alternative » en faisant plus que du dépannage alimentaire) ? Comment accorder davantage d'attention à la dimension collective du développement social ?
- Comment poursuivre la mise en œuvre du programme de subvention en l'axant davantage sur la dimension collective du développement social et sur les causes de l'insécurité alimentaire, sans exclure des discussions les organismes communautaires s'étant consacrés surtout, jusque-là, à la tâche pragmatique de dispenser une forme ou une autre d'aide alimentaire, et sans discréditer leur contribution ?
- Est-ce qu'il ne faudrait pas réfléchir davantage aux conditions structurelles qui conduisent à l'insécurité alimentaire et aux moyens de s'y attaquer ? Est-ce qu'il est possible de limiter cette analyse au contexte propre à une région comme celle de Lanaudière, alors que le développement régional (social aussi bien qu'économique) ne peut être envisagé aujourd'hui indépendamment de l'influence omniprésente de la mondialisation des marchés ?
- Est-ce que les définitions couramment adoptées (notamment dans le programme de subvention) de la pauvreté, de l'extrême pauvreté, des inégalités sociales et de l'exclusion, phénomènes associés à l'insécurité alimentaire, ne limitent pas la compréhension de ces phénomènes en les enfermant dans une vision occidentale immuable d'un monde régi par les lois du Marché ? Est-ce qu'il n'est pas illusoire de travailler à développer l'*empowerment* des participants des ressources d'aide alimentaire, et de les encourager à trouver un emploi garant de leur « inclusion sociale », alors que la possibilité même d'offrir un emploi à tous ne peut plus être raisonnablement envisagée dans les conditions actuelles du développement économique ?
- Comment développer, au-delà de l'application d'un programme de subvention aux moyens limités, une véritable concertation régionale intersectorielle permettant de réfléchir aux fondements de la problématique de l'insécurité alimentaire ? Et comment intéresser vraiment tous les acteurs concernés à cette concertation ?

Pour être en mesure de développer ce genre de réflexions plus fondamentales, l'auteure a suggéré d'envisager une suite à la démarche d'évaluation d'implantation du programme (deuxième recommandation, p. 7).

Conclusion et recommandations

A) Conclusions de la démarche d'évaluation

À l'origine de la démarche d'évaluation, deux sous-questions étaient posées, auxquelles il fallait trouver des éléments de réponse. Il s'agissait de se pencher sur : A) l'adéquation du programme aux attentes et aux besoins exprimés par les acteurs régionaux, notamment les organismes communautaires ayant un rôle à jouer en vue de l'amélioration de la sécurité alimentaire des Lanaudois ; et B) la contribution de ce programme, tel qu'adapté dans la région de Lanaudière, au développement de la concertation intersectorielle sur la sécurité alimentaire, aux niveaux local et régional.

En ce qui concerne la première question, la démarche d'évaluation a montré que l'implantation dans Lanaudière du *Programme de subvention de projets en matière de sécurité alimentaire*, pour sa première année de mise en œuvre, a généré des insatisfactions chez les organismes communautaires ciblés comme promoteurs potentiels de projets. Ces insatisfactions ont été ressenties et exprimées malgré tous les efforts de compromis déployés par la DSPE et les membres du comité consultatif régional, afin d'adapter le programme du MSSS à la réalité régionale de Lanaudière, et afin de tenir compte des revendications exprimées par le biais de la Table régionale des organismes communautaires de Lanaudière (TROCL) avant l'annonce officielle du lancement du programme.

Certaines de ces insatisfactions étaient susceptibles d'être solutionnées, étant donné qu'elles portaient sur les modalités techniques du processus d'appel d'offres et du processus de sélection des projets. Par contre, celles qui avaient trait davantage aux orientations du programme demeuraient plus problématiques. Pour éviter de vider de sa substance ce programme aux moyens limités et de compromettre le développement de projets novateurs, il n'est pas apparu souhaitable de l'utiliser essentiellement comme une source de financement destinée à combler les besoins de base des organismes oeuvrant dans le domaine de la sécurité alimentaire. D'autres stratégies devraient être déployées pour permettre à ces organismes d'accéder au financement de base suffisant et récurrent qui leur faisait défaut. Il est apparu également nécessaire de déployer des moyens pour permettre aux différents acteurs concernés par la sécurité alimentaire de développer une base de connaissance commune (conceptuelle autant que factuelle) de cette problématique, telle qu'elle se présentait dans Lanaudière.

Par ailleurs, pour ce qui est de la deuxième question, il est évident qu'au cours de sa première année d'implantation, le programme de subvention n'a pas permis de contribuer beaucoup au développement de la concertation intersectorielle sur la sécurité alimentaire, si ce n'est au niveau régional, et essentiellement dans le cadre du travail de « mise en place du programme » réalisé par la DSPE avec le soutien du comité consultatif régional. Les exigences initiales du programme ayant été sensiblement assouplies à l'égard de la concertation à démontrer dans les activités de sécurité alimentaire, et les activités de concertation et de mobilisation n'étant pas éligibles pour

la première année du programme, l'implantation de ce dernier a eu peu d'influence jusque-là sur la concertation au niveau local.

Dans l'optique de poursuivre le but principal du programme, consistant à « *contribuer au développement de la sécurité alimentaire dans Lanaudière* », il s'est avéré cependant nécessaire de ne pas escamoter la dimension de la concertation — aux niveaux local comme régional — dans les années ultérieures de la mise en œuvre de ce programme. La poursuite de ce but aurait été en effet peu compatible, par exemple, avec une décision de consacrer toujours entièrement le budget annuel du programme à des projets de consolidation des activités déjà réalisées. De plus, il est apparu fort souhaitable que la concertation régionale initiée par le comité consultatif régional soit davantage consacrée, à l'avenir, à l'aspect du mandat de ce comité consistant à « *amorcer un processus concerté de réflexion et d'action à plus long terme sur la problématique régionale de la sécurité alimentaire* » (Bégin, Ouellet et Poissant, 2002, p. 20)¹¹.

B) Bilan du comité consultatif régional

Après l'exercice de sélection des projets financés pour la seconde année, le comité consultatif régional s'est livré, en mai 2004, à un bilan de ses deux premières années de travail. Un résumé en est présenté ici, en guise de complément d'information susceptible de contribuer au réajustement du *Programme de subvention de projets en matière de sécurité alimentaire*.

En ce qui concerne le but du programme, le comité a tenté continuellement de concilier deux visions opposées : dans une perspective de consolidation, améliorer le financement d'organismes qui faisaient déjà des activités dépassant le dépannage alimentaire (axées sur l'*empowerment*) ; dans une perspective plus globale de développement social et des communautés, insister sur le développement de la concertation entre les diverses organisations lanaudoises préoccupées par la problématique de la sécurité alimentaire. La seconde perspective, portée surtout par la DSPE, est souvent apparue aux autres membres du comité comme un bel idéal déconnecté de la réalité vécue sur le terrain des organismes communautaires.

La lourdeur des travaux du comité a été beaucoup déplorée, de la négociation du cadre régional de gestion au processus de sélection des projets. On a considéré que les faibles sommes versées par le programme ne justifiaient pas l'énergie investie par les membres du comité consultatif régional (seize rencontres), ni les exigences adressées aux organismes promoteurs.

Il est apparu nécessaire de revoir le mandat du comité consultatif régional, ainsi que sa composition. La responsabilité de la DSPE quant à la gestion du programme a été soulignée. Parmi les ajustements envisagés, on a mentionné la possibilité que la sélection des projets soit dorénavant prise en charge par un autre comité (par exemple, un sous-comité du comité consultatif ou un comité mis sur pied à partir de la DSPE), l'intégration de nouveaux membres au comité consultatif (dont des délégués d'organismes promoteurs de projets subventionnés), et une éventuelle recentration du comité consultatif sur une réflexion régionale intersectorielle sur la sécurité alimentaire.

C) Recommandations

Afin de tirer profit des conclusions précédentes et des nombreux constats rassemblés à la troisième partie de ce rapport, en vue d'un réajustement du *Programme de subvention de projets en matière de sécurité alimentaire* pour les prochaines années de sa mise en œuvre dans Lanaudière, les recommandations suivantes ont été adressées par le comité consultatif régional aux différents acteurs concernés par ce programme.

1. En ce qui concerne les fondements du programme de subvention, le comité consultatif régional a recommandé :
 - ✧ Que l'ADRLSSSS de Lanaudière prenne vraiment en considération les besoins financiers, nécessaires à la réalisation de leur mission de base, des organismes communautaires reconnus de la catégorie « personnes démunies ou itinérantes » qui font notamment des activités de sécurité alimentaire. Un financement de base plus approprié pour ces organismes permettrait d'utiliser davantage à ses justes fins le *Programme de subvention de projets en matière de sécurité alimentaire*.
 - ✧ Que la possibilité de réaliser une suite à la démarche d'évaluation soit examinée par la DSPE, de concert avec le nouveau comité qui prendra éventuellement le relais du comité consultatif régional. Cette étude devrait servir à alimenter concrètement les travaux de réflexion du nouveau comité. Elle pourrait prendre la forme d'une évaluation globale des besoins régionaux en matière de sécurité alimentaire et, de ce fait, porter sur tout le continuum des activités et des organisations contribuant à améliorer la sécurité alimentaire des Lanaudois, aux niveaux local et régional. Plus spécifiquement, l'étude pourrait permettre de développer une meilleure connaissance aussi bien des particularités de la culture lanaudoise de l'aide alimentaire (l'expérience individuelle des participants aux ressources communautaires) que des pratiques de concertation et de mobilisation en vue d'agir sur les facteurs structurels conduisant à l'insécurité alimentaire¹².

¹¹ BÉGIN, Claude, Lise OUELLET et Céline POISSANT. *Programme de subvention de projets en matière de sécurité alimentaire (2002-2004). Cadre régional de gestion*, Saint-Charles-Borromée, Régie régionale de la santé et des services sociaux de Lanaudière, Direction de santé publique et d'évaluation, 23 décembre 2002, 31 p.

¹² Il faut noter que le présent libellé de cette recommandation n'a pas été validé par l'ensemble des membres du comité consultatif régional.

2. En ce qui concerne son propre travail, ou celui du comité qui prendra éventuellement sa relève¹³, le comité consultatif régional a recommandé :
 - ⇒ Que des délégués d'organismes communautaires du domaine de la sécurité alimentaire y soient intégrés, afin de le sensibiliser davantage aux préoccupations du terrain, mais afin également de sensibiliser ces représentants du terrain à la nécessité de travailler en concertation sur les causes des problèmes de sécurité alimentaire et non surtout sur leurs effets.
 - ⇒ Que la possibilité d'y intégrer des délégués d'autres secteurs d'activités (par exemple, ceux de la production et de la distribution alimentaire) soit envisagée, afin de contribuer à un élargissement de la réflexion sur la problématique régionale de la sécurité alimentaire.
 - ⇒ Que le comité recentre ses travaux sur cette réflexion fondamentale (élément de son mandat inscrit à la page 20 du Cadre régional de gestion du programme ; Bégin, Ouellet et Poissant, 2003)¹⁴, en s'interrogeant notamment sur les facteurs structurels qui mènent aux problèmes de sécurité alimentaire observés dans Lanaudière, compte tenu que le programme de subvention a pour but de « *contribuer au développement de la sécurité alimentaire dans la région de Lanaudière* » (*ibid.*, p. 15).
3. En ce qui concerne de façon générale les mécanismes de mise en œuvre du programme de subvention, le comité consultatif régional a recommandé :
 - ⇒ Que des mécanismes d'échange d'information ou de formation soient mis en place afin de s'assurer que les différents acteurs concernés par la sécurité alimentaire et le programme de subvention de projets partagent une connaissance de base commune des principaux concepts utilisés, ainsi que des orientations du programme et de ses modalités d'application.
4. En ce qui concerne plus particulièrement le processus d'appel d'offres, le comité consultatif régional a recommandé :
 - ⇒ Que les responsables du programme au sein de la DSPE s'assurent que tous les organismes communautaires éligibles au programme (en tenant compte des modalités particulières déterminées selon les années) reçoivent l'appel d'offres.
 - ⇒ Que les responsables du programme au sein de la DSPE, appuyés par le comité consultatif régional, simplifient le formulaire de demande de subvention afin qu'il soit plus « convivial » et « équitable » pour l'ensemble des organismes ciblés, et notamment pour tous les responsables d'organismes de la catégorie « personnes démunies ou itinérantes ».
 - ⇒ Que les responsables du programme au sein de la DSPE maintiennent et améliorent les diverses formes de soutien offertes aux promoteurs pour l'élaboration de leur demande de subvention (rencontres d'information, rencontres avec les organisateurs communautaires des CLSC, recours téléphonique aux responsables du programme à la DSPE, etc.).
 - ⇒ Que les responsables du programme au sein de la DSPE et le comité de sélection allouent plus de temps aux promoteurs pour la préparation de leur demande de subvention (à titre indicatif, un idéal de trois mois pourrait être visé).

¹³ Depuis la formulation de ces recommandations, le comité consultatif régional a été dissout. Sa dernière rencontre s'est tenue le 30 septembre 2004. Au moment de la publication du présent rapport, l'Agence de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux de Lanaudière avait entrepris des démarches pour mettre sur pied, conjointement avec la Table des partenaires du développement social de Lanaudière, un nouveau comité intersectoriel régional de réflexion et d'action concertée sur la sécurité alimentaire, dont le mandat ne serait pas lié au *Programme de subvention de projets en matière de sécurité alimentaire*.

¹⁴ BÉGIN, Claude, Lise OUELLET et Céline POISSANT. *Programme de subvention de projets en matière de sécurité alimentaire (2002-2004). Cadre régional de gestion*, Saint-Charles-Borromée, Régie régionale de la santé et des services sociaux de Lanaudière, Direction de santé publique et d'évaluation, 23 décembre 2002, 31 p.

Les éléments méthodologiques et une analyse détaillée des résultats de l'évaluation sont disponibles dans un rapport complet, publié séparément, dont la référence est : POISSANT, Céline. *Évaluation d'implantation dans Lanaudière du Programme de subvention de projets en matière de sécurité alimentaire*, Saint-Charles-Borromée, Agence de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux de Lanaudière, Direction de santé publique et d'évaluation, novembre 2004, 111 p.

Une publication du Service de surveillance, recherche et évaluation de la

Direction de santé publique et d'évaluation de l'Agence de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux de Lanaudière

1000, boul. Ste-Anne

Saint-Charles-Borromée Québec J6E 6J2

Téléphone : (450) 759-1157, poste 4269

Auteure : Céline Poissant

Mise en page : Marie-Josée F. Charbonneau

Révision : Élisabeth Cadieux, Geneviève Marquis,
Mario Paquette, Caroline Richard, Louise Tassé

Numéro de Santécom : 14-2005-012

Dépôt légal :

ISBN : 2-89475-268-7

Bibliothèque nationale du Québec

Bibliothèque nationale du Canada

Premier trimestre 2005

