

Rapport n° 6

SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET DÉVELOPPEMENT SOCIAL
COLLABORATIF À SALABERRY-DE-VALLEYFIELD

BERNARD-SIMON LECLERC
ANNIE C. BERNATCHEZ
MAXIME BOUCHER
NADIA DEVILLE-STOETZEL
LAILA MAHMOUDI
MARIA NOUN
YVES COUTURIER

Janvier 2020



Social Sciences and
Humanities Research
Council of Canada

Canada

Conseil de recherches
en sciences humaines
du Canada



ARIMA

Quand la recherche et la pratique font connaissance

InterActions

Centre de recherche et de partage des savoirs
CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal

AUTEURS

Bernard-Simon Leclerc, chercheur, Centre de recherche et de partage des savoirs InterActions, CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal, et professeur agrégé de clinique, Département de médecine sociale et préventive de l'École de santé publique de l'Université de Montréal et Département de nutrition, Faculté de médecine, Université de Montréal

Annie C. Bernatchez, professionnelle de recherche, Centre de recherche et de partage des savoirs InterActions, CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal, doctorante en sociologie à l'Université d'Ottawa

Maxime Boucher, auxiliaire de recherche, Centre de recherche et de partage des savoirs InterActions, CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal, doctorant en études urbaines à l'Institut national de la recherche scientifique

Nadia Deville-Stoetzel, auxiliaire de recherche, Centre de recherche et de partage des savoirs InterActions, CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal, doctorante en sociologie à l'Université du Québec à Montréal

Laila Mahmoudi, professionnelle de recherche, Centre de recherche et de partage des savoirs InterActions, CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal

Maria Noun, professionnelle de recherche, Centre de recherche et de partage des savoirs InterActions, CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal

Yves Couturier, chercheur, Centre de recherche et de partage des savoirs InterActions, CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal, et professeur titulaire, Département de service social, Université de Sherbrooke

avec la collaboration de

Louis-Philippe Boucher, organisateur communautaire, CISSS de la Montérégie-Ouest

Stéphane Brault, coordonnateur, Service alimentaire communautaire de Valleyfield

Sophie Leduc, conseillère cadre en santé publique, CISSS de la Montérégie-Ouest

Ginette Pariseault, citoyenne, auparavant cadre supérieure, Programmes familles, services généraux et développement des communautés, CISSS de la Montérégie-Ouest

Mélanie Scraire, directrice générale, Corporation de développement communautaire de Beauharnois-Salaberry

GRAPHISME

Tetiana Meleshko

RÉVISION LINGUISTIQUE

Daniel Desrochers

REMERCIEMENTS

Cette étude a été réalisée sur le territoire de Salaberry-de-Valleyfield en étroite collaboration avec un comité local de pilotage constitué d'intervenants, de gestionnaires et de chercheurs universitaires attachés à de nombreux organismes, dont le l'Université de Montréal, l'Université de Sherbrooke, le Centre de recherche et de partage des savoirs InterActions du Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) du Nord-de-l'Île-de-Montréal, le Centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) de la Montérégie-Ouest, le Comité de sécurité alimentaire de Beauharnois-Salaberry, la Corporation de développement communautaire (CDC) de Beauharnois-Salaberry et le Service alimentaire communautaire (SAC) de Valleyfield. Nous tenons à remercier vivement les membres du comité de pilotage pour leur engagement. Nous exprimons également notre gratitude envers les intervenants et les gestionnaires des organisations locales ainsi que les usagers du Service alimentaire communautaire de Salaberry-de-Valleyfield qui ont accepté de répondre à nos questions et qui ont contribué, par le fait même, à l'avancement des connaissances dans le champ investi. Nous remercions enfin Suzanne Deshaies, Aurélie Hot et Maryse Rivard, qui ont apporté leurs suggestions et leur soutien indéfectible.

La recherche a été financée par le programme de soutien à la recherche partenariale ARIMA, lui-même subventionné par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (subvention 895-2011-1008), ainsi que par le programme Connexion de soutien à la mobilisation des connaissances du même organisme (subvention 611-2017-0115).

Table des matières

| | |
|--|----------|
| 1. L'AIDE ALIMENTAIRE : PLUS QUE DU PAIN ET DU LAIT | 3 |
| 1.1 CE QUE L'ON RETROUVE DANS CE RAPPORT | 3 |
| 1.2 DES OBJECTIFS DE RECHERCHE AMBITIEUX..... | 3 |
| 1.3 UN PARTENARIAT DE RECHERCHE ANCRÉ DANS DES PRATIQUES DE TERRAIN | 4 |
| 2. UNE OFFRE DE SERVICES DIVERSIFIÉE, MAIS DES BESOINS PERÇUS ET EXPRIMÉS DIFFÉREMMENT | 4 |
| 3. UN RÉSEAU TISSÉ SERRÉ..... | 6 |
| 4. UNE INTÉGRATION DE SERVICES DÉFAILLANTE, UNE COORDINATION ET UNE COMMUNICATION MAL STRUCTURÉES | 7 |
| 5. QUE PEUT-ON RETENIR DE CETTE ÉTUDE DE CAS ? | 9 |
| 5.1 RESPONSABILITÉ POPULATIONNELLE | 9 |
| 5.2 IDENTIFICATION DES BESOINS ET RÉPONSE AUX BESOINS | 10 |
| 5.3 INTÉGRATION DES SERVICES | 11 |

1. L'aide alimentaire : plus que du pain et du lait

L'insécurité alimentaire s'est progressivement imposée au rang des défis sociaux contemporains. La distribution de vivres aux plus démunis représente la réponse prédominante à cet épiphénomène de la pauvreté économique. D'abord considéré comme une mesure de bienfaisance et d'assistance ponctuelle pour répondre à des situations conjoncturelles, le recours régulier et systématique à ce type d'aide s'est progressivement institutionnalisé. À Salaberry-de-Valleyfield, dans la région du Suroît en Montérégie, seuls deux organismes orientent leurs activités vers l'aide alimentaire, à savoir le Café des Deux Pains de Valleyfield et le Service alimentaire communautaire (SAC) de Valleyfield. C'est souvent par leur intermédiaire que les personnes en situation de vulnérabilité accèdent aux ressources des autres organismes communautaires et du réseau de la santé et des services sociaux.

Les organismes de Salaberry-de-Valleyfield et d'autres régions du Québec ont par ailleurs observé l'émergence de nouvelles catégories de personnes défavorisées dont les problèmes sociaux et de santé s'aggravent et se cumulent. Cette situation a mené à la mise en place d'une pluralité de services ambitionnant d'agir plus globalement sur les conditions de vie, de privation de nourriture et d'appauvrissement des personnes et des familles. Une telle réponse s'inscrit dans la notion de responsabilité populationnelle qui incombe collectivement aux acteurs regroupés en réseaux locaux de services à l'égard de la santé et du bien-être de la population de leur territoire. La perception des problématiques liées à l'insécurité alimentaire a évolué au cours des dernières années, tout comme la manière dont elles peuvent être abordées et solutionnées.

Confrontés aux limites et aux lacunes des actions de dépannage et d'aide alimentaire, des intervenants et des gestionnaires se sont dits préoccupés par le manque de coordination et de complémentarité du réseau de services offerts pour répondre aux besoins des personnes appauvries en recherche d'aide alimentaire. De l'avis des acteurs locaux, le concept de responsabilité populationnelle en matière d'insécurité alimentaire n'est pas actualisé à son plein potentiel. Ils sont aux prises avec la double problématique consistant à devoir répondre au besoin immédiat de nourriture et tenter de résoudre les causes à l'origine de ce besoin.

Dans ce contexte, un comité local s'est formé spontanément et a manifesté un vif intérêt à analyser les motivations des acteurs communautaires et institutionnels à répondre de façon plus intégrée et concertée aux besoins globaux des usagers de services d'aide alimentaire. Afin d'insuffler une nouvelle impulsion au développement des pratiques, des intervenants et des gestionnaires se sont associés à des chercheurs universitaires afin de développer et de réaliser un projet de recherche conjoint sur les pratiques d'utilisation des services et l'organisation des réseaux de services.

1.1 Ce que l'on retrouve dans ce rapport

Le présent rapport-synthèse et cinq rapports thématiques ont été produits à partir des données d'une vaste recherche portant sur l'insécurité alimentaire et l'action intersectorielle des partenaires communautaires et institutionnels collaborant avec un organisme de dépannage alimentaire sur le territoire de Salaberry-de-Valleyfield dans une perspective de responsabilité populationnelle. La collecte de données sous-jacentes aux analyses faites a été réalisée entre mai 2013 et juillet 2015.

Ce rapport rend compte des résultats obtenus au regard des besoins des usagers en recherche d'aide, de la collaboration interorganisationnelle et de l'intégration des services par les organisations communautaires et institutionnelles mises à contribution. Il précise ensuite la façon dont les organismes pourraient s'inscrire dans un processus de concertation intersectorielle et de développement local efficace pour répondre aux besoins globaux de la clientèle desservie.

Nous rappelons ci-dessous le contexte dans lequel s'inscrit ce projet ainsi que les objectifs spécifiques poursuivis. Les lecteurs sont invités à consulter les rapports thématiques pour connaître les références bibliographiques pertinentes.

1.2 Des objectifs de recherche ambitieux

Notre recherche évaluative sur les processus de relations interorganisationnelles et de gouvernance intersectorielle d'un réseau local de services s'est déclinée à travers cinq objectifs spécifiques, chacun associé à l'un des cinq rapports dédiés à la diffusion des résultats :

1. Documenter l'expérience de recherche d'aide et les besoins des usagers d'un service d'aide alimentaire (rapport n° 2);

2. Déterminer l'offre de services et le fonctionnement des différents organismes ainsi que les facteurs qui les conditionnent (rapport n° 3);
3. Examiner les pratiques de collaboration interorganisationnelle et de concertation intersectorielle existantes et identifier les facteurs qui influent sur l'engagement des acteurs (rapport n° 4);
4. Évaluer les dimensions de l'intégration des services dans le réseau local de services de protection sociale et de sécurité alimentaire dans la région du Suroît (rapport n° 5);

Le contexte de l'étude et la démarche méthodologique de la recherche sont documentés dans un rapport distinct (rapport n° 1).

1.3 Un partenariat de recherche ancré dans des pratiques de terrain

Notre démarche participative et évaluative est au cœur du programme de recherche partenariale ARIMA dirigé par la professeure et chercheuse Deena White du Département de sociologie de l'Université de Montréal. ARIMA, subventionné par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, met l'accent sur les dynamiques relationnelles dans les réseaux d'intervention et la gouvernance intersectorielle en matière de services sociaux. Il s'insère dans un programme de recherche, d'actions et de coconstruction des connaissances entre chercheurs du milieu universitaire et acteurs des milieux de pratique dans six régions administratives du Québec.

L'étude du fonctionnement d'un réseau d'aide alimentaire et de protection sociale, tel que vécu par les usagers et les organismes de services, offrait la possibilité de documenter un ensemble de dynamiques en fonction des particularités du contexte local.

Une méthodologie mixte et complémentaire

Cette recherche a adopté une perspective théorique inspirée de la sociologie des organisations, de la sociologie relationnelle et de la sociologie de l'expérience. Concrètement, nous avons fait :

- une étude de cas comprenant une vingtaine d'organismes dont nous avons étudié le contexte, les interrelations et les services;
- des entrevues individuelles semi-dirigées avec 30 utilisateurs du SAC pour connaître leurs besoins et leur expérience de recherche d'aide;
- des entrevues avec 21 représentants d'organismes pour connaître le fonctionnement de leur organisation, leurs relations avec les autres organismes du territoire et les usagers qu'ils desservent.

L'analyse des besoins des usagers a reposé sur la taxonomie de Bradshaw :

- besoins ressentis : ce qu'un individu ressent, perçoit ou désire;
- besoins exprimés : ce qu'un individu demande formellement;
- besoins normés : ce qu'une tierce partie pense que les individus ont besoin.

La fréquentation des organismes par les usagers et les relations interorganismes ont été analysées par la technique de l'analyse de réseaux sociaux. Des sociogrammes (diagrammes des liens interorganismes) ont été produits et des indicateurs ont été calculés pour caractériser la position relative des organismes dans le réseau. Le réseau étudié a été comparé aux principes, concepts et composantes d'un modèle théorique de réseau de services intégré. L'analyse des pratiques interorganisationnelles basée sur un autre modèle théorique a permis d'identifier les déterminants de la propension des organismes à se mettre en réseau et à développer des partenariats.

2. Une offre de services diversifiée, mais des besoins perçus et exprimés différemment

L'offre de services des organismes communautaires et institutionnels sur le territoire de Salaberry-de-Valleyfield couvre un ensemble de problématiques variées et recoupe différents secteurs d'activités, tels que les activités de loisirs pour les jeunes et les familles, l'alimentation, l'employabilité et la formation de la main-d'œuvre, la santé et les services sociaux, l'itinérance, la santé mentale et la violence en milieu familial.

Le recours à des services d'aide alimentaire prend racine dans une séquence complexe d'événements imprévisibles qui ont conduit les usagers à devoir satisfaire en priorité un besoin physiologique fondamental. Leur expérience de recherche d'aide leur a été profitable. Ils se dirigent habituellement vers l'organisme approprié pour obtenir un service. Pour plusieurs, le besoin initial leur a permis de combler des besoins qui ne leur avaient pas été possible d'identifier au départ.

La raison d'être d'un réseau intégré de services est de répondre aux besoins globaux de personnes dans le besoin, et ce, au-delà de la formulation d'une simple demande d'aide alimentaire. Il est donc paru logique de mieux comprendre la nature des besoins des usagers et de croiser leur point de vue avec celui des répondants des organismes qui leur viennent en aide.

L'analyse des entretiens menés auprès des usagers et des intervenants d'un comptoir alimentaire nous dévoile des besoins de trois types, que nous avons qualifiés de *besoins alimentaires*, de *besoins personnels* et de *besoins de services*. Ils sont résumés dans l'encadré qui suit.

Tableau 1. Besoins des usagers en recherche d'aide alimentaire.

| Besoins alimentaires | |
|---|--|
| Qualité | Réfère à la date de péremption et à la comestibilité des produits reçus. Elle peut également comprendre des critères de diversité et de préférences personnelles (parfois en raison des restrictions alimentaires). |
| Quantité | Réfère à la suffisance de l'offre, à court et à moyen termes. |
| Besoins personnels | |
| Accompagnement | Réfère au soutien professionnel offert aux usagers destiné à les informer et à susciter en eux la motivation nécessaire pour entreprendre une démarche d'autonomisation et de prise en charge de leur situation. |
| Contre-don | Renvoie à une occasion concrète ou symbolique permettant à un individu d'effectuer un don – sous différentes formes – à un autre individu ou à un organisme auprès desquels il a initialement obtenu un don ou de l'aide. |
| Emploi | Concerne l'accès au marché du travail et à un revenu. Ce besoin inclut la formation professionnelle et l'adaptabilité de l'emploi aux capacités et aux compétences des usagers. |
| Difficultés pécuniaires | Réfère au revenu, au pouvoir d'achat (permettant l'achat de nourriture, de produits d'hygiène ou de vêtements) ainsi qu'à la capacité de se loger convenablement, de meubler son logement et d'offrir des activités à ses enfants. |
| Identité citoyenne | Renvoie aux identifiants reconnus par les instances gouvernementales, incluant le statut d'itinérant. |
| Respect | Se rapporte à l'idée du jugement, de la compassion et de la compréhension de la situation dans laquelle l'utilisateur se trouve ainsi qu'à l'adoption d'une conduite déférente à l'égard de la vie privée. |
| Santé | Concerne la santé ou, plus spécifiquement, les besoins nutritionnels, physiques et mentaux. |
| Sécurité | Renvoie à la fois à la sécurité physique, morale et sociale. Le besoin de sécurité réfère spécifiquement au fait que tout individu cherche à se protéger des dangers. |
| Socialisation | Concerne la socialisation et, de ce fait, les conditions d'isolement social, de réseautage et de soutien. |
| Besoins de services | |
| Accessibilité aux soins et aux services | Se rapporte généralement à la facilité d'utilisation des services en ce qui a trait aux dimensions géographique, organisationnelle, économique ou culturelle. |
| Continuité des soins et des services | Décrit un processus de fluidité ou d'absence de rupture dans une séquence temporelle au cours de laquelle plusieurs services doivent être donnés pour répondre aux besoins globaux des usagers. Cela inclut des dimensions de coordination des services et de suivi de la clientèle. |

Force est d'abord de constater un décalage entre les besoins vécus et évoqués par les usagers des services d'aide alimentaire et les besoins perçus par les organismes prestataires. L'alignement entre les besoins et les ressources constitue un enjeu de la responsabilité populationnelle des réseaux locaux de service pour dépasser la logique caritative de l'aide alimentaire.

Parmi les principaux constats qui ressortent de la recherche, nous notons :

- Les principaux organismes fréquentés ont été ceux des secteurs de la famille, de la santé et des services sociaux et de l'employabilité;
- Considérés individuellement, les services du CSSS, du Centre du Partage, du Café des Deux Pains et du Centre local d'emploi ont été les plus fréquentés;
- En moyenne, les usagers ont fréquenté trois organismes et 2 sur 10 en étaient à leur première fréquentation et n'avaient donc fréquenté aucun autre organisme que le SAC;
- Les hommes ont davantage sollicité les services des organismes des secteurs de l'itinérance, de la dépendance et de la violence; les femmes se sont plus tournées vers ceux du secteur de la famille;
- Le CLSC, le Centre du partage et le Café des Deux Pains sont les organismes qui ont accueilli et aiguillé le plus d'utilisateurs provenant du SAC;
- Tous les besoins mentionnés (ressentis ou exprimés) par les utilisateurs des services, à l'exception des besoins relatifs à la qualité des aliments, l'ont également été par au moins un représentant d'organisme;
- Les besoins en matière de qualité des denrées alimentaires ont été plus fréquemment ressentis qu'exprimés ouvertement par les usagers, mais n'ont été évoqués par aucun représentant d'organisme;
- La quantité est un élément prédominant rapporté par les utilisateurs des services, mais beaucoup moins souvent identifié par les organismes eux-mêmes;
- Les besoins plus fortement identifiés que par les intervenants sont des besoins associés à des impératifs organisationnels, dont les besoins de santé, de continuité des services et d'identité citoyenne;
- Le besoin de contre-don a été évoqué par un grand nombre d'usagers, alors qu'un seul représentant d'organisme l'a mentionné.

3. Un réseau tissé serré

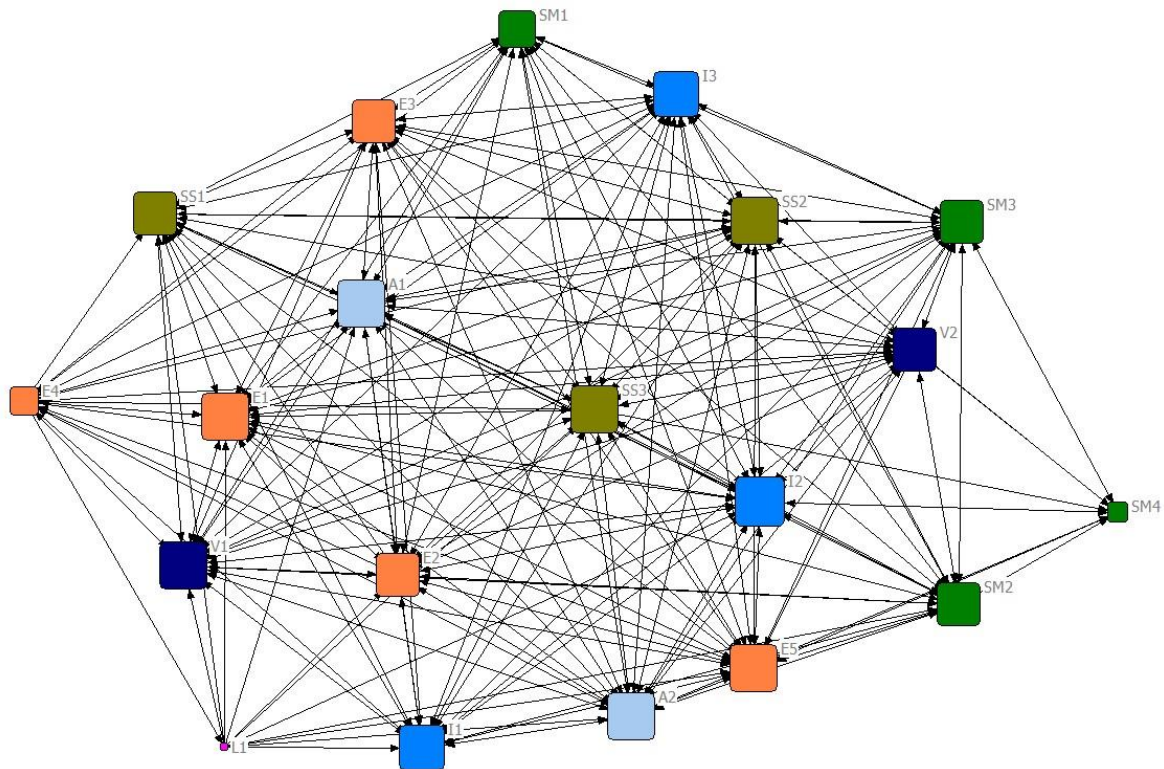
Les pratiques de collaboration interorganisationnelle de la vingtaine d'organismes partenaires ont été analysées sous l'angle de quatre types de relations qu'un réseau local de services est susceptible d'entretenir. Il s'agit du partage de ressources, de l'échange d'information, de l'orientation d'usagers vers d'autres organismes et de l'accueil d'usagers en provenance d'autres organismes.

Le sociogramme de la figure 1 représente le réseau combinant l'ensemble des quatre relations considérées entre tous les organismes. Une telle représentation montre la présence de liens entre deux organismes sans que l'on puisse déterminer la nature du lien en question.

Les résultats révèlent un réseau dense et non centralisé, ce qui signifie que les organismes apparaissent fortement interconnectés et qu'aucun d'entre eux n'occupe une place plus centrale que les autres. Tout laisse présager qu'aucun organisme n'occupe une position nettement plus avantageuse ou stratégique en raison de sa position et que la structure du prestige et du pouvoir paraît partagée entre les organismes participants. Les réseaux de petite taille sont souvent ainsi constitués parce que les organismes se connaissent bien et entretiennent des liens sur une base régulière. Un organisme « prestigieux » en est un qui a été nommé par plusieurs autres du réseau. Un organisme « puissant » en est un qui s'adresse à plusieurs autres du réseau. La décentralisation observée réduit les risques de diffusion de l'information par l'entremise d'un seul acteur ou d'un petit nombre d'entre eux et, du coup, de se retrouver sous leur contrôle ou leur bon vouloir.

Une analyse plus fine montre que les organismes partagent plus d'information que de ressources humaines, matérielles ou financières et qu'ils sont quelque peu plus nombreux à orienter des usagers vers leurs partenaires qu'à en accueillir de leur part. Les organismes sont souvent limités sur le plan de l'expertise et ne peuvent apporter, à eux seuls, une réponse globale aux besoins des usagers. Par conséquent, ils préfèrent les référer vers un autre organisme.

Figure 1. Collaboration interorganisationnelle des organismes du réseau local de services de protection sociale et de sécurité alimentaire dans la région du Suroît



Légende : ■ Activités de loisirs pour les jeunes et les familles (L) ■ Secteur alimentaire (A); ■ Employabilité et formation de la main-d'œuvre (E); ■ Itinérance (I); ■ Santé mentale (SM); ■ Santé et services sociaux (SS); ■ Violence en milieu familial (V).

À l'exception des répondants du secteur de l'alimentation, tous les autres intervenants ont trouvé que le partenariat et le réseautage leur a apporté un plus grand nombre d'avantages que d'inconvénients. Ceux du secteur de l'alimentation pensent plutôt que les avantages sont à venir. Certains avantages se démarquent des autres : la possibilité de mieux servir les usagers de son organisation, la plus grande capacité à servir la communauté dans son ensemble et l'accès à des clientèles diversifiées. Au cours de la prochaine année, plusieurs répondants s'attendent à connaître un accroissement de la visibilité publique de leur organisation et un accroissement de l'influence de leur organisation dans la communauté. En contrepartie, certains inconvénients du partenariat perçus par les intervenants obscurcissent le portrait que l'on peut dresser de la situation : le temps et les ressources considérables à accorder, l'apparition de tensions entre les organisations ou la difficulté de traiter avec des partenaires et la présence de personnalités qui font obstacle à la collaboration.

4. Une intégration de services défaillante, une coordination et une communication mal structurées

La raison d'être du réseau local de services de protection sociale et de sécurité alimentaire à Salaberry-de-Valleyfield est de répondre collectivement aux besoins globaux des usagers aux prises avec des problèmes complexes. Il appert en effet nécessaire aux acteurs de non seulement répondre aux besoins alimentaires immédiats des personnes, mais aussi de contribuer à résoudre les causes de ces besoins. Nous nous sommes demandé dans quelle mesure le réseau étudié pouvait se comparer à un modèle idéal d'intégration de services. La notion d'intégration et de responsabilité populationnelle est organisée autour d'un ensemble de distributeurs de services indépendants qui coordonnent leurs actions afin d'offrir des services diversifiés, complémentaires et continus à la clientèle d'une unité géographique spécifique. Nos résultats révèlent que l'opérationnalisation de l'intégration des services en matière de protection sociale et de sécurité alimentaire n'est pas pleinement atteinte. Ils indiquent des lacunes en ce qui a trait à l'identification des besoins des personnes accueillies, à l'adéquation de la réponse aux besoins de services considérés dans leur globalité, à

la prise en charge et au suivi de la clientèle, ainsi qu'à la coordination des services qui leurs sont offerts. Globalement, le degré d'intégration est transcendé par la vision de ce qui doit être fait et de la façon dont ça peut l'être collectivement. Cette vision ne fait indéniablement pas l'unanimité.

La personnalisation de la relation d'aide favorise le processus d'autonomisation et la satisfaction des usagers. Un réseau sera d'autant plus enclin à offrir une réponse adaptée aux besoins des usagers que l'identification de ces besoins tiendra compte de leur expérience et de leur vécu. Les représentants d'organisme évaluent les besoins des usagers et les orientent vers d'autres ressources lorsqu'ils estiment ne pas être en mesure de répondre adéquatement aux besoins identifiés. La reconnaissance des besoins est ainsi tributaire de l'évaluation des professionnels. Par ailleurs, l'intégration des services présuppose la coordination des pratiques professionnelles pour répondre aux besoins globaux des usagers. Dans la réalité, les besoins des usagers du SAC sont parfois perçus par les intervenants en considération d'impératifs de service public qu'exprimés formellement par les personnes elles-mêmes. Or, l'accessibilité aux services s'accroît lorsque les besoins exprimés par les usagers correspondent aux besoins interprétés par les professionnels. Inversement, l'accessibilité décroît lorsque les besoins exprimés par les usagers diffèrent des besoins interprétés par les intervenants rencontrés. Il semble en effet que ce ne soit que lorsqu'un besoin est reconnu ou défini par un intervenant que les préoccupations d'accessibilité, de continuité et de globalité des services entrent en jeu, étant donné que dès lors l'utilisateur se verra encadré par un professionnel.

À Salaberry-de-Valleyfield, la continuité ne peut être optimale car les usagers ne bénéficient pas d'un suivi systématique et leur condition ne s'inscrit pas dans un plan d'intervention collectif. Les usagers ne sont pas rappelés ni suivis après avoir fréquenté un organisme. Pour cette raison, ils ont souvent le sentiment d'être « laissés à eux-mêmes ». Plusieurs représentants d'organisme considèrent pour leur part que cette action ne relève pas de leurs responsabilités. La référence, sans accompagnement professionnel, contraint l'utilisateur à prendre en charge la coordination des services nécessaires à son cheminement. Plusieurs représentants d'organisme se sont dits inquiets du faible engagement des intervenants concernant la coordination des services. Selon eux, les programmes offerts sont disjointes, certains services sont surutilisés et la communication est mal structurée. On déplore l'absence d'un système commun pour suivre le cheminement des usagers, ce qui compromet l'efficacité et l'efficience de la coordination des services.

L'examen des informations rapportées par les usagers et les intervenants démontre que la coordination des services est davantage de type *séquentiel* que de type *réciproque*. La coordination est *séquentielle* lorsqu'il revient à l'utilisateur de relier les services auxquels il est orienté. La coordination est dite *réciproque* quand un intervenant s'engage avec plus d'intensité auprès d'un utilisateur inscrit à un programme de son organisme ou lorsque l'organisme s'avère légalement responsable de l'utilisateur. De surcroît, les plans d'intervention qui font intervenir divers acteurs du milieu étant peu courants, la majorité des utilisateurs n'ont donc pas de plan d'intervention. Au surplus, plusieurs représentants d'organisme ne connaissent pas ce mode de fonctionnement.

La transférabilité des renseignements personnels soulève de réels enjeux dans la continuité des services, enjeux exacerbés par les contraintes imposées par la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (pour les renseignements détenus par un organisme public) et la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé (pour les renseignements détenus par un organisme communautaire). Chacun ne doit recueillir que les informations nécessaires à l'exercice de son mandat et ne peut les communiquer à un tiers sans le consentement du principal intéressé. Aussi, les utilisateurs se plaignent de devoir répéter leurs informations à chaque fois qu'ils sollicitent les services d'un nouvel organisme.

Le temps d'attente et l'absence d'un soutien professionnel adéquat affectent la motivation des personnes à poursuivre des démarches personnelles. L'accessibilité aux services constitue une difficulté dans ce réseau de protection sociale et de sécurité alimentaire, particulièrement dans le cas des services spécialisés telle que la psychiatrie. Le temps d'attente entre une demande de service et un premier rendez-vous contribue à rompre la continuité des services.

Les intervenants se distinguent substantiellement par la façon dont ils s'engagent dans la relation d'aide. Prendre le temps nécessaire pour développer un lien de confiance dans une relation utilisateur-intervenant paraît primordial, et cela, particulièrement avec les utilisateurs ayant de multiples problèmes. Dans le même sens, la stabilité en emploi des intervenants procure non seulement un sentiment de sécurité chez les utilisateurs, mais également entre les professionnels eux-mêmes. À l'inverse, le roulement élevé de personnel et les absences fréquentes des intervenants ébranlent la continuité relationnelle et la relation d'aide entreprise auprès des utilisateurs.

La complexité des interventions et de la réponse aux besoins s'accroît lorsque la collaboration concerne des acteurs de différents organismes et secteurs d'activité. Le caractère procédural de la concertation intersectorielle thématique autour de la problématique locale a eu tendance à épuiser des acteurs investis. Certains avouent même avoir préféré se

désengager de l'action collective pour se concentrer sur leur mission initiale. La concertation suppose que les actions sont encadrées par un acteur particulier, mais cet acteur semble inexistant et l'attribution de la responsabilité paraît diffuse. Le pouvoir et le contrôle diffus dans la structure relationnelle du réseau affecte la gouvernance commune. L'instance institutionnelle locale, en l'occurrence le CISSS de la Montérégie-Ouest, n'agit pas spécifiquement comme un acteur central en matière de sécurité alimentaire. De même, le Comité de sécurité alimentaire de Beauharnois-Salaberry a connu des problèmes d'organisation et de gestion qui ont déplacé un certain temps l'attention de l'organisation vers l'interne plutôt que vers les intérêts de la population.

Une analyse du discours des acteurs interrogés a également permis de relever une distorsion quant aux systèmes de référents liés aux politiques sociales des dernières années, au développement social et au développement des communautés, ainsi que l'autonomie et l'interdépendance des organismes. Dans un contexte de collaboration interorganisationnelle et de coconstruction des pratiques, l'efficacité de l'action collective s'est évidemment avérée affectée par l'arrimage difficile des divers systèmes de référents et de l'adhésion à une vision commune. Malgré que la réforme du système de santé ait promu l'idée de l'interdépendance des organismes partenaires autonomes sur un territoire, les acteurs communautaires ont parfois été contraints de faire un arbitrage entre l'idée de préserver leur autonomie et celle d'intervenir auprès de la population en se redéfinissant constamment par rapport aux autres organismes. La notion de responsabilité populationnelle demeure avant tout une idéologie du réseau public de la santé et des services sociaux dont l'appropriation par les partenaires communautaires territoriaux invités à s'y joindre demeure mitigée. Enfin, le manque flagrant de connaissance réciproque des services des organismes locaux a pu en rendre certains réticents à la collaboration. Conséquemment, les acteurs qui s'investissent dans des rôles d'agents de changement et de diffusion de l'information sont contraints de déployer des efforts considérables pour rejoindre tous les acteurs et pour faire valoir les initiatives intéressantes et inspirantes.

5. Que peut-on retenir de cette étude de cas ?

Ce projet de recherche évaluative sur le fonctionnement du réseau d'aide alimentaire et de protection sociale sur le territoire de Salaberry-de-Valleyfield a donné la possibilité de documenter un ensemble de dynamiques liées à la collaboration et à la gouvernance interorganisationnelles.

Les résultats pointent vers certaines pistes de réflexion pour renforcer la responsabilité populationnelle et amener les organismes communautaires et institutionnels à s'inscrire dans un véritable processus de concertation intersectorielle et de développement local pour répondre aux besoins des clientèles desservies. Les réponses semblent simples en soi. C'est leur opérationnalisation qui peut s'avérer plus difficile.

5.1 Responsabilité populationnelle

La nature complexe et multifactorielle des besoins et des causes des problèmes des personnes en recherche d'aide alimentaire commande une réponse intégrée et intersectorielle. C'est un truisme d'en rappeler la pertinence dans le contexte où des efforts conjoints doivent être menés pour agir sur des déterminants de la santé pour lesquels les acteurs du secteur de la santé ne détiennent pas tous les leviers nécessaires. Ce principe de responsabilité populationnelle à Salaberry-de-Valleyfield est perçu de façon différente d'un acteur à l'autre et n'est pas actualisé à son plein potentiel. L'identification au concept est faible. Sa réaffirmation et son appropriation doivent être remises à l'ordre du jour.

La responsabilité populationnelle, le développement social et le développement des communautés sont des processus d'action qui reposent sur la participation, la collaboration et la concertation des citoyens et des autres acteurs publics, communautaires et privés du milieu dans la détermination des problèmes et des réponses à y apporter. On devine dès lors à quel point le travail en réseau se pose comme le principal enjeu de l'actualisation de la responsabilité populationnelle. Si l'on s'entend sur la nécessité de conjuguer ses efforts, il n'en est pas de même lorsqu'on s'arrête aux notions de responsabilité et de gouvernance collectives. Selon la Loi sur les services de santé et des services sociaux, le CISSS de la Montérégie-Ouest a pour rôle de *susciter*, d'*animer* et de *soutenir* ces collaborations. Peut-on croire que ce rôle déclaré unilatéralement du réseau de la santé et des services sociaux contribue au maintien de relations de pouvoir asymétriques et incite les autres acteurs à une certaine distanciation ?

Le partage diffus de la responsabilité qu'implique la responsabilité collective n'est pas propice à l'exercice d'un leadership fort et mobilisateur. Rien de la responsabilité partagée, de la vision commune, du travail en réseau et de l'action en partenariat ne sera possible sans la définition de mécanismes ou d'instances de collaboration formels efficaces. Il revient aux organismes partenaires du réseau d'aide alimentaire et de protection sociale sur le territoire de

Salaberry-de-Valleyfield d'effectuer un diagnostic réflexif de la situation basé sur l'objectivité, de proposer des pistes d'amélioration des liens de collaboration ou de partenariat existants et d'actualiser la responsabilité populationnelle en conséquence. C'est indiscutablement l'occasion de se réinventer ! Les rapports thématiques produits dans le cadre de notre recherche fournissent plusieurs éléments de diagnostic et de réflexion utiles en ce sens.

L'exercice de la responsabilité populationnelle en matière de protection sociale et de sécurité alimentaire doit dépasser la simple concertation d'organismes et la défense d'intérêts corporatistes. L'élaboration d'un plan de travail ou d'une planification stratégique est nécessaire pour permettre une véritable responsabilité populationnelle et l'intégration des services. La planification stratégique, par exemple au Comité de sécurité alimentaire de Beauharnois-Salaberry, est une prise de recul et une réflexion commune pour cerner des objectifs tangibles à atteindre et élaborer un plan d'action appuyé sur des données probantes.

La transparence, la sincérité, la solidarité et la mise en commun des efforts sont des conditions de succès à préserver ou à promouvoir. La population, le citoyen et les usagers des services doivent par ailleurs être au centre des préoccupations de chacun. L'exercice doit être réalisé sur la base d'une réelle intention d'agir sur les déterminants de la santé et du bien-être, d'améliorer l'offre et le continuum de services, d'améliorer la qualité et l'expérience des soins et des services, de répondre aux besoins globaux des individus incluant des besoins non exprimés, de contribuer à la révision de ses pratiques ainsi qu'à l'innovation et au développement de pratiques prometteuses.

- *Nous recommandons de réaffirmer fermement le principe de « responsabilité populationnelle » en matière de protection sociale et de sécurité alimentaire auprès des organismes partenaires de Salaberry-de-Valleyfield et d'y impartir un leadership univoque et fort.*
- *Nous recommandons un exercice réflexif sur les pratiques locales des organismes de protection sociale et de sécurité alimentaire ainsi que l'élaboration d'une planification stratégique commune centrée sur les intérêts de population, du citoyen et des usagers des services.*

5.2 Identification des besoins et réponse aux besoins

L'offre aux personnes en recherche d'aide alimentaire sur le territoire demeure essentiellement basée sur une logique clientèle, à savoir une préoccupation axée davantage sur des résultats à court terme et la réponse en vase clos à des demandes de services identifiées qui font écho à son organisme. L'évaluation et la réponse aux besoins globaux des besoins des usagers doivent être mises en valeur.

Dans un esprit de travail en réseau et de responsabilité populationnelle, les organismes partenaires doivent veiller à évaluer soigneusement les besoins globaux des usagers qui s'adressent à eux, et ce, au-delà des simples services qu'ils offrent individuellement ou de la simple réponse aux besoins de nature alimentaire.

Les intervenants doivent être sensibles à l'existence d'une certaine inadéquation entre la perception des intervenants quant aux besoins des usagers et les besoins exprimés par ces derniers. L'analyse des intervenants peut certes permettre de combler des besoins que les usagers n'avaient pas envisagés au départ. Toutefois, elle pourrait tendre à en occulter d'autres si la prise de contact avec l'utilisateur, l'analyse de sa demande et l'exploration de ses besoins sont effectuées uniquement sous le prisme de la mission institutionnelle ou organisationnelle. La réponse aux besoins et à l'orientation des usagers vers les ressources appropriées nécessite de bien connaître l'offre de services et les modalités de fonctionnement de ses pairs.

Si répondre aux besoins alimentaires d'urgence demeure une priorité, l'atteinte de la sécurité alimentaire sur le plan collectif exige un engagement commun en faveur de solutions plus durables au-delà du simple accès à de la nourriture. La recherche de solutions doit reposer sur l'action intersectorielle et le développement des communautés et tenir compte de l'expérience et des besoins des usagers. Comme nous le mentionnions en entrée de jeu, l'aide alimentaire ne consiste pas seulement à offrir du pain et du lait. Cette réalité est parfois oubliée puisque les aspects sociaux de la définition de la sécurité et de l'insécurité alimentaire sont eux-mêmes souvent négligés ou omis. La sécurité alimentaire renvoie également à des notions de dignité et d'acceptabilité sociale dans l'accès à la nourriture et l'approvisionnement alimentaire. En ce sens, la réponse aux besoins alimentaires des usagers ne peut dépendre uniquement des services de dépannage. Une multitude d'autres initiatives sont envisageables, dont de l'agriculture urbaine, des jardins, des cuisines collectives, des épiceries communautaires ou solidaires, des coopératives alimentaires, des points de chute pour la

distribution de paniers de fruits et de légumes, des marchés ambulants ou l'offre de transports collectifs pour faciliter l'accès aux commerces alimentaires.

- *Nous recommandons l'adoption d'une approche réseau pour identifier les besoins globaux des usagers des services, agir en synergie et offrir une réponse collective complémentaire.*
- *Nous recommandons le développement d'une réponse alimentaire diversifiée et durable basée sur des valeurs sociales et le renforcement de la capacité d'agir des personnes.*

5.3 Intégration des services

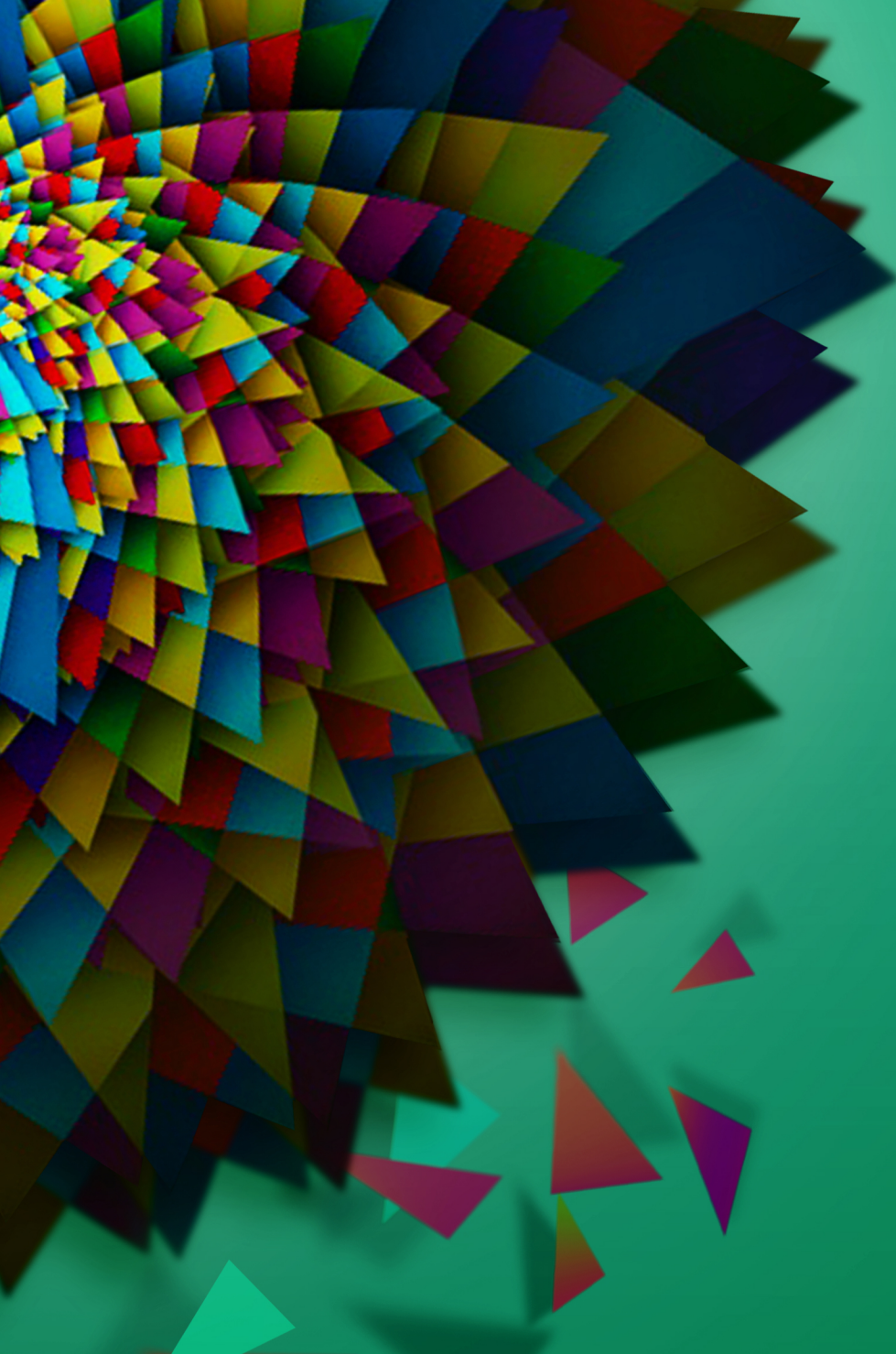
Un réseau local de services de protection sociale et de sécurité alimentaire qui prétend à l'appellation de *réseau intégré* ne peut se résoudre à seulement répondre aux besoins alimentaires immédiats des usagers. Il doit aussi chercher à contribuer à en résoudre les causes. La raison d'être du réseau à Salaberry-de-Valleyfield devrait donc être de répondre collectivement aux besoins globaux des personnes aux prises avec des problèmes multiples et complexes. Bien que les notions d'intégration des services et de responsabilité populationnelle soient indissociables l'une de l'autre, les enjeux du débat doivent dépasser la simple sémantique. L'intégration des services et la responsabilité populationnelle nécessitent l'ouverture d'esprit, la confiance et le respect mutuels ainsi qu'une réceptivité à la nécessité de devoir se réformer quelque peu.

Certains points interreliés méritent une attention particulière. Il s'agit du suivi de la clientèle, de l'accompagnement des personnes et de la coordination des services qui leurs sont offerts. Il ne pourra y avoir de véritable réseau intégré sans suivi systématique de la clientèle et plan d'intervention collectif. Tout représentant d'organisme qui s'inscrit dans une optique d'intégration des services et de responsabilité populationnelle doit comprendre que ces aspects relèvent de la responsabilité de chacun. C'est évidemment autre chose que de savoir comment opérationnaliser cette responsabilité. Toute personne sur laquelle un organisme public ou communautaire détient des informations personnelles a le droit au respect de sa vie privée. La question n'est pas nouvelle et la solution n'est pas simple. Les contraintes liées à la confidentialité et à la protection des renseignements personnels ne doivent cependant pas justifier l'inaction. Certaines personnes interrogées sont enclines à penser que d'aucuns se réfugient derrière cette restriction pour ne pas exercer une part plus active dans le suivi et l'accompagnement de leurs usagers dans le réseau d'organismes.

Un travail de concertation s'avère nécessaire pour trouver une ou des solutions satisfaisantes à la situation. Est-ce que la production d'une certaine partie du dossier d'admission ou de notes de suivi ne pourrait pas être fournie à l'utilisateur qui en assurerait lui-même la transmission à un autre organisme ? Est-ce que le consentement libre et éclairé de la personne concernée pour transmettre des informations la concernant ne pourrait pas être demandé de façon à créer une nouvelle culture de collaboration ?

- *Nous recommandons l'instauration de diverses mesures pour favoriser l'instauration d'un climat propice à l'appropriation des concepts de responsabilité populationnelle et d'intégration des services.*
- *Nous recommandons la mise sur pied d'un comité de travail dont le mandat sera de développer des mécanismes de suivi et d'accompagnement de la clientèle ainsi que de coordination des services qui leur sont offerts.*

Les organisations publiques et communautaires de Salaberry-de-Valleyfield ont expérimenté au fil des ans des projets de collaboration et des instances de concertation locales pour offrir des services pour lutter contre l'insécurité alimentaire et ses causes. Dans une perspective d'amélioration continue des pratiques, les pratiques des dernières années ont fait l'objet de questionnements et d'analyses sur les façons de faire collectives et leur efficacité. L'équipe de recherche et le comité de pilotage louent l'initiative prise par les acteurs locaux de soumettre leurs pratiques à une investigation détaillée. L'équipe de recherche et le comité de pilotage recommandent aujourd'hui aux organismes concernés de poursuivre la réflexion sur l'amélioration des pratiques à la lumière des résultats mis à leur disposition.



www.centreinteractions.ca

ISBN 978-2-550-86564-3 (version imprimée, vol. 6)

ISBN 978-2-550-86565-0 (version PDF, vol. 6)

ISBN 978-2-550-86567-4 (ensemble)

Dépôt légal – Bibliothèques et Archives nationales du Québec

Dépôt légal – Bibliothèques et Archives du Canada