

Évaluation de la planification du Programme de subventions en sécurité alimentaire

Angèle Bilodeau

En collaboration avec le Comité de pilotage du projet

Mai 2006

Évaluation de la planification du Programme de subventions en sécurité alimentaire

Angèle Bilodeau

En collaboration avec le Comité de pilotage du projet

Mai 2006

Une réalisation du secteur Planification, orientations et évaluation

CONTRIBUTIONS

Le présent rapport est le fruit des délibérations d'un comité de pilotage de l'évaluation composé de :

Christine Fortin, France Brochu et Robert Dion
Coalition montréalaise des tables de quartier

Guy Paiement et Jean-Paul Faniel
Table de concertation sur la faim et le développement social du Montréal métropolitain

Jean-Marie Chapeau, Centraide
Les Partenaires pour le développement de la sécurité alimentaire de la région de Montréal

Lise Bertrand, responsable du programme de subventions en matière de sécurité alimentaire
Direction de santé publique de Montréal

Suzanne Deshaies, agente de projet en sécurité alimentaire
Direction de santé publique de Montréal

Louise Potvin, expert conseil
Chaire Approches communautaires et inégalités de santé
Université de Montréal

Angèle Bilodeau, chercheure principale
Direction de santé publique de Montréal

Conception et rédaction du rapport

© Direction de santé publique
Agence de la santé et des services sociaux de Montréal 2006
Tous droits réservés

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2006
Dépôt légal - Bibliothèque et Archives Canada, 2006
ISBN : 2-89494-492-6 (version imprimée)
ISBN : 2-89494-493-4 (version PDF)

Prix : 10 \$

Mot du Directeur

Le *Programme de subventions en matière de sécurité alimentaire*, déployé depuis 2002, est l'une des stratégies de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale mises de l'avant par le Gouvernement du Québec. Il est le premier effort pan - québécois en vue de construire un champ d'action intersectoriel en sécurité alimentaire. Le présent rapport d'évaluation examine le processus décisionnel de la planification du programme aux paliers central et régional ayant eu cours en 2001-2002. Cette évaluation montre comment les pratiques planificatrices au palier central ont été cruciales dans la structuration d'un champ d'action que l'on voulait innovant en le fondant sur la concertation intersectorielle, public - communautaire. Elle montre que l'innovation dans les programmes sociaux repose sur une chaîne de pratiques qui se doivent d'être innovantes, depuis le palier central jusqu'au palier local.

Merci aux auteurs.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'R. Lessard', written in a cursive style.

Richard Lessard
Directeur

Remerciement

Nous remercions Madame Lise Bertrand, responsable du dossier de la sécurité alimentaire à la Direction de santé publique de Montréal, Madame Suzanne Deshaies, chargée de projet dans ce programme, de même que Madame Martine Pageau, responsable du dossier de la sécurité alimentaire au ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, M. Jean-Paul Faniel de la Table de concertation sur la faim et le développement social du Montréal métropolitain, pour avoir rendu disponibles les documents administratifs nous ayant permis de réaliser l'évaluation. Nous voulons aussi souligner la collaboration de Madame Micheline Mongeon de la DSP de Montréal ayant facilité la consultation des archives.

Nos remerciements s'adressent aussi à Madame Micheline Vézina, agente de recherche, qui a dépouillé les documents, constitué la base de données et construit le chronogramme du processus décisionnel du programme.

Sommaire

L'évaluation du *Programme de subventions en sécurité alimentaire* a été conduite en recourant à un comité de pilotage qui a présidé aux différentes étapes du processus, soit la composition d'une instance participative et son rôle, le choix des questions d'évaluation, la production et la validation des analyses et interprétations, la construction du jugement et l'utilisation des résultats. La question d'évaluation retenue par le comité et dont fait état ce rapport est la suivante : A-t-on utilisé une approche de planification adéquate pour élaborer le programme? Est-ce que la participation a été suffisante et l'information colligée adéquate pour soutenir la décision? L'étude consiste à reconstituer à posteriori sur la base des sources documentaires, les processus décisionnels de la planification du programme aux paliers central et régional et à valider cette reconstitution au sein du comité de pilotage et auprès du MSSS.

L'étude détaille le processus décisionnel de la planification en quinze événements et dégage les six suivants qui ont été particulièrement structurants. Le transfert de responsabilités du fonds pour la sécurité alimentaire du MESS vers le MSSS positionne celui-ci en acteur décisionnel au palier central et le réseau de la santé et des services sociaux en maître d'œuvre du programme; la composition d'un comité consultatif formé de six acteurs institutionnels du secteur de la santé et des services sociaux, deux acteurs académiques et deux acteurs issus du milieu communautaire (un représentant de la Fédération québécoise des banques alimentaires et un invité à titre individuel) pour l'élaboration des orientations formalise le choix de méthode planificatrice du MSSS et détermine le cadre de référence national du programme ; ce cadre a servi par la suite à établir les balises régionales de l'appel d'offres et à déterminer l'allocation des fonds. La discussion du bien fondé des choix et décisions du processus décisionnel a porté sur ces événements. Les informations utilisées à titre de référents dans la construction du jugement ont été principalement les savoirs issus de la recherche reconstituant le processus décisionnel, les écrits scientifiques sur le développement des communautés et sur la planification publique, les théories en sécurité alimentaire et en développement social à la base même du programme, des initiatives et innovations existantes en sécurité alimentaire, et des expériences de planification publique dans d'autres domaines.

Le jugement évaluatif soutient que l'instance consultative mise en place par le planificateur public (MSSS) pour l'élaboration des orientations du programme ne mobilisait pas les acteurs stratégiques et névralgiques du nouveau champ d'action qu'il s'était donné à construire, celui de la sécurité alimentaire. Les secteurs de l'éducation et de l'agriculture pourtant concernés par la sécurité alimentaire n'ont pas été mobilisés et le secteur de l'emploi et de la solidarité sociale s'est retiré après avoir transféré la responsabilité du programme au MSSS. Le milieu communautaire, principal acteur historique et actuel du champ et acteur névralgique de la mise en œuvre du programme, n'a pas été formellement mobilisé (à l'exception de la Fédération québécoise des banques alimentaires). En même temps, le programme en appelle à la concertation intersectorielle, public - communautaire aux paliers inférieurs. Ainsi, le programme porte sa propre contradiction en promouvant le développement social pour la sécurité alimentaire, fondé sur l'intersectorialité et l'action en partenariat, alors que son propre processus d'élaboration est sectoriel et faiblement participatif.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	11
CHAPITRE 1 : LE COMITÉ DE PILOTAGE ET LE MANDAT DE L'ÉVALUATION	13
CHAPITRE 2 : LE CADRE THÉORIQUE ET LA MÉTHODE	15
CHAPITRE 3 : LE CONTEXTE DU PROGRAMME DE SUBVENTION EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE	17
CHAPITRE 4 : LES ASSISES DU PROGRAMME DE SUBVENTIONS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE	19
CHAPITRE 5 : LE PROCESSUS DÉCISIONNEL DU PROGRAMME DE SUBVENTION EN SÉCURITÉ ALIMENTAIRE AU PALIER CENTRAL.....	22
1 LA MISE EN MOUVEMENT DU PSSA.....	22
2 LA PRISE DE RÔLE DU MSSS COMME ACTEUR DÉCISIONNEL DU PSSA.....	24
3 L'ÉLABORATION DU PROGRAMME DE SUBVENTION EN SÉCURITÉ ALIMENTAIRE.....	28
CHAPITRE 6 : LE PROCESSUS DÉCISIONNEL DU PROGRAMME DE SUBVENTIONS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE AU PALIER RÉGIONAL	34
1 LE LANCEMENT DE L'APPEL D'OFFRES EN VERTU DU CADRE RÉGIONAL DU PSSA	36
2 L'ALLOCATION DU FINANCEMENT AUX CONCERTATIONS LOCALES	39
CHAPITRE 7 : LA DISCUSSION ET L'ÉLABORATION DU JUGEMENT	43
1 LE TRANSFERT DE RESPONSABILITÉS DU FONDS POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE DU MESS VERS LE MSSS (É-7)	43
2 LA COMPOSITION DU COMITÉ CONSULTATIF DU MSSS (É-9).....	46
3 LE CADRE DE RÉFÉRENCE NATIONAL (É-11) ET LES ORIENTATIONS RÉGIONALES DU PSSA (É-12) ...	46
4 LE DOUBLE PROCESSUS FORMATIF ET NORMATIF DE L'ALLOCATION (É-14, É-15).....	47
CONCLUSION.....	51
RÉFÉRENCES	52
ANNEXE 1 Groupe de travail sur l'évaluation participative du programme de subventions en sécurité alimentaire de la région de Montréal	
ANNEXE 2 Outil de clarification publique des intérêts	
ANNEXE 3 Modélisation du programme de subventions en sécurité alimentaire de la région de Montréal	
ANNEXE 4 Sources de données	
ANNEXE 5 Instrument d'élaboration collective du jugement	

INTRODUCTION

Le *Programme de subventions en matière de sécurité alimentaire* (PSSA) est un programme public, lancé en juin 2002 par le Gouvernement du Québec, donnant suite aux engagements gouvernementaux de juin 2001 pris dans le cadre du *Fonds de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Balisé d'abord par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), il a été principalement élaboré par le ministère de la Santé et des Services sociaux entre l'automne 2001 et le printemps 2002 et mis en œuvre au cours des années 2002-2003, 2003-2004 et 2004-2005 par les directions régionales de santé publique et leurs partenaires régionaux et locaux. Dans ce programme, le MSSS incitait les régions à réserver jusqu'à 10% du financement pour l'évaluation. Dans la région de Montréal, 5% des allocations furent réservés à l'évaluation. C'est dans ce cadre que se situe la présente évaluation.

Une approche participative a été retenue pour cette évaluation, conduisant à la constitution d'un comité de pilotage où ont été effectués les choix stratégiques et de méthode de l'évaluation. Dans un premier temps, ce rapport relate ces choix. Le **chapitre un** est consacré à la composition du comité de pilotage et au choix des questions d'évaluation, dont celle à laquelle répond la présente étude, soit mener une évaluation de la planification du programme, particulièrement du processus décisionnel ayant eu cours. Le **chapitre deux** décrit le cadre théorique et la méthode de l'évaluation. Ensuite, le rapport est consacré à la description du processus décisionnel ayant eu cours dans la planification du programme. Le **chapitre trois** situe le PSSA dans le contexte plus large de la sécurité alimentaire dans nos sociétés et l'appel à l'action intersectorielle comme voie de solution. Les **chapitres quatre, cinq et six** présentent les différents exercices de planification à l'assise du programme et les événements clé du processus décisionnel de la planification du programme, aux paliers central et régional. Cette description est suivie de l'élaboration du jugement évaluatif porté par le comité de pilotage sur le processus décisionnel du programme, ce que relate le **chapitre sept**.

CHAPITRE 1

LE COMITÉ DE PILOTAGE ET LE MANDAT DE L'ÉVALUATION

Le mandat de l'évaluation du PSSA a été confié à Angèle Bilodeau, chercheuse à la DSP de Montréal. Pour le réaliser, elle s'est associée une autre chercheuse, Louise Potvin, directrice de la Chaire *Approches communautaires et inégalités de santé* de l'Université de Montréal. Suite à deux rencontres de travail avec Lise Bertrand, responsable du programme à la Direction de santé publique de Montréal, il a été retenu i) de réaliser l'évaluation avec la participation des partenaires directement engagés dans l'action; ii) d'associer ces partenaires dès l'étape initiale de la définition des questions d'évaluation. Ce choix de méthode reflète la réalité multi partenariale du programme qui caractérise l'élaboration de son cadre régional jusqu'à sa mise en œuvre dans les territoires locaux.

Pour mener le projet, un comité de pilotage de l'évaluation a été constitué sur la base de la représentation des différents groupes d'acteurs engagés dans le programme. Le groupe de travail est composé de Robert Dion, remplacé par France Brochu puis Christine Fortin, représentant la Coalition montréalaise des tables de quartier; Guy Paiement (remplacé par Jean-Paul Faniel pour une période), représentant la Table de concertation sur la faim et le développement social du Montréal métropolitain; Jean-Marie Chapeau de Centraide, représentant les Partenaires pour le développement de la sécurité alimentaire; Lise Bertrand, gestionnaire du programme (PSSA) à la DSP de Montréal; Suzanne Deshaies, agente de projet à la DSP, dans un rôle de soutien et sans pouvoir de représentation. Le processus est supporté par Angèle Bilodeau de la DSP de Montréal, chercheuse responsable du projet d'évaluation, et Louise Potvin de l'Université de Montréal. Le mandat de ce comité est décisionnel. Il est le lieu où se prennent les décisions sur les questions d'évaluation, sur la méthode, sur la validation de l'interprétation des données, sur le jugement et les recommandations. La décision peut découler d'une position unanime ou d'une position majoritaire, dans le respect des positions dissidentes qui seront alors explicitées. L'annexe 1 présente le mandat du comité de pilotage tel qu'adopté par ses membres et le calendrier des rencontres de travail qui ont été tenues.

Deux séances de travail du comité de pilotage (6 février et 13 mars 2003) ont été tenues pour définir les questions d'évaluation. La méthode retenue pour soutenir le choix des questions a comporté deux étapes. Premièrement, nous avons procédé à un exercice de clarification publique des intérêts qui a consisté, pour chaque acteur, à expliciter les questions d'évaluation qui lui sont prioritaires. L'*Outil de clarification publique des intérêts* présenté à l'annexe 2 a été utilisé. Deuxièmement, une modélisation du programme selon l'axe de la théorie du problème et la théorie de l'action et selon l'axe des résultats opérationnels et sociosanitaires (présentée à l'annexe 3) a servi d'outil pour soutenir la décision. Deux questions d'évaluation portant sur la pertinence du programme ont été retenues. La première question est étudiée dans ce rapport.

Évaluer la pertinence d'un programme, c'est s'intéresser aux choix du problème et de l'intervention pour y faire face, le réduire, le résoudre. Les questions d'évaluation portent alors sur les choix faits et les décisions prises lors de la planification du programme (Contandriopoulos et al, 2000), soit : i) Intervient-on sur le bon problème, vu son importance et l'impact possible de l'intervention? ii) Intervient-on de la bonne manière (Agit-on sur les bons facteurs, vu leur importance et la possibilité d'agir sur ceux-ci? Agit-on pour la bonne population? Utilise-t-on les bons moyens?) iii) Les bons acteurs sont-ils mobilisés ?

Dans le cas qui nous intéresse, l'insécurité alimentaire (le problème ciblé) et sa réduction par des approches non traditionnelles (les facteurs sur lesquels agir), de même que la population à rejoindre, n'ont pas été questionnées par le comité de pilotage. On endossait grosso modo l'idée de renforcer la capacité de prise en charge des personnes en situation d'insécurité alimentaire et d'accroître les opportunités offertes à cet effet. Les questions de pertinence ont surtout porté sur les moyens utilisés, sur les acteurs mobilisés, et sur le processus d'élaboration du programme.

Deux questions d'évaluation ont été retenues. La question de la concertation locale comme passage obligé du programme a été questionnée au plan de la pertinence et de l'efficacité : Cette approche est-elle appropriée vu la configuration d'acteurs mobilisés dans le champ de l'aide alimentaire et l'est-elle invariablement dans toutes les régions? Dans quelle mesure les concertations locales ont-elles produit des actions concertées, au-delà des décisions concertées? Mais la question de la participation des acteurs du champ, particulièrement le milieu communautaire, à l'élaboration du programme cadre a été beaucoup discutée et retenue en priorité par le comité de pilotage. D'un côté, les documents administratifs mentionnent qu'au palier central, les pratiques planificatrices ont comporté une composante participative sous la forme d'un comité avisé. Au palier régional, le Groupe des partenaires pour le développement de la sécurité alimentaire a été associé à l'élaboration des orientations et diverses consultations auraient été tenues. D'un autre côté, des représentants du milieu communautaire soutiennent que l'approche de planification a emprunté la voie technocratique, ne conviant le milieu communautaire qu'au seul titre d'exécutant. En outre, les mécanismes régionaux d'évaluation des demandes de fonds et d'allocation budgétaire, confiés à un comité d'analyse externe, ont été questionnés et le comité de pilotage veut en examiner le processus.

La question qui sera étudiée dans le présent rapport est donc la suivante :

A-t-on utilisé la bonne approche de planification pour élaborer le programme? Est-ce que la participation à la planification a été suffisante, est-ce que l'information colligée a été adéquate pour soutenir la décision? Quel est l'impact des choix de la planification sur le programme ?

Bien qu'ici l'évaluation soit un exercice régional – local, le regard évaluatif est porté sur un programme à trois paliers, central, régional et local, où les acteurs et leurs actions aux paliers inférieurs sont grandement conditionnés par les décisions prises au palier central. Le MSSS, au même titre que les Directions régionales de santé publique ou les concertations locales, s'avère donc être un acteur de ce programme. Ce contexte donne sa légitimité à un regard évaluatif porté au palier régional sur le processus décisionnel de la planification du programme au palier central.

CHAPITRE 2

LE CADRE THÉORIQUE ET LA MÉTHODE

La méthode d'évaluation retenue consiste à reconstituer à posteriori, à partir des documents administratifs, les processus décisionnels de la planification du programme aux paliers central et régional, à valider cette reconstitution au sein du comité de pilotage et auprès du MSSS, puis à discuter du bien fondé des choix faits et décisions prises dans le processus décisionnel.

Précisons d'abord que la décision, dans les systèmes d'action organisée, n'est pas une réalité ponctuelle, isolable dans le temps, ou isolable des autres décisions ayant cours, ou du contexte. La décision est plutôt une réalité processuelle où s'entrecroisent diverses actions portées par les acteurs internes ou externes des systèmes.

Maintenant, pourquoi s'intéresser au processus décisionnel pour évaluer la planification? Parce que ce sont les processus décisionnels évoluant dans des contextes donnés, et portés par les acteurs décisionnels, qui façonnent les politiques et les programmes. Nous optons ici pour une approche interactionniste de la planification, c'est-à-dire qui se centre sur les interactions entre les acteurs qui façonnent les décisions, plutôt que d'opter pour une approche rationaliste qui analyse les décisions sur la base des données à l'appui, sans égard à la position et à l'interaction entre les acteurs décisionnels. Nous référons en cela aux écrits les plus récents analysant la décision dans les organisations et montrant que le principe de la décision fondée essentiellement sur les résultats de recherche ne correspond pas à la manière dont se prennent réellement les décisions (Pluye et al., 2000). Placer les acteurs au centre de la décision accroît significativement le potentiel explicatif de l'analyse, la décision pouvant être comprise au regard des processus décisionnels engageant ces acteurs et selon les enjeux en présence et la contingence.

Nous proposons donc une lecture stratégique de la planification et de la décision dans les systèmes d'action organisée tel que celui constitué par l'ensemble des acteurs concernés par le programme de sécurité alimentaire. Les organisations, et plus largement, les systèmes d'action organisée, accordent aux acteurs une capacité différentielle d'action dans la poursuite de leurs intérêts ou leurs objectifs particuliers. Cette position conditionne leurs stratégies. La stratégie, c'est la logique d'action des acteurs dans le but de satisfaire au moins partiellement leurs intérêts, devant différents enjeux émergeant des zones d'incertitude créées par le changement. Ici, le *Fonds de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* créé en mars 2001 et l'intention gouvernementale d'y inscrire des mesures de sécurité alimentaire sont ce changement à l'origine de nombreuses incertitudes, et devant lesquelles chaque acteur cherchera à se positionner.

Les stratégies d'acteurs autour des enjeux donnent forme à différents événements dans les systèmes d'action. L'événement est ce qui arrive (un incident, une activité) et a une quelconque importance pour ce qui nous intéresse. L'événement est le fait d'acteurs et il est situé dans l'espace et dans le temps. Il est l'unité d'observation pertinente pour l'étude d'un processus. Le processus décisionnel relatif à une question donnée (ici, un programme) est composé d'une chaîne d'événements moteurs qui sont le fait des acteurs stratégiques i.e. les acteurs détenant des leviers de pouvoir et de contrôle dans les systèmes d'action (Pluye et al., 2000).

Le mandat de cette étude est de décrire les événements, et les acteurs qui les ont portés, et de reconstituer l'enchaînement de ces événements formant le processus décisionnel du programme, pour ensuite évaluer les choix stratégiques et de méthode caractérisant ce processus décisionnel.

La **méthode de reconstitution du processus décisionnel** de la planification a été celle de recourir essentiellement aux documents d'archives (annexe 4). La cueillette d'information a consisté d'abord à produire une base de données¹ constituée de divers extraits tirés soit de comptes-rendus de rencontres, soit de versions successives de documents de planification (cadre de référence, orientations régionales, modalités d'application, etc.) ou encore de divers documents de communications (courriers, communiqués, etc.). Sans prétendre à l'exhaustivité, cette base de données réunit, à notre avis, suffisamment d'indications pertinentes pour avoir permis de reconstituer la séquence des événements de la planification et du déploiement du programme. Ensuite, une matrice chronologique (1986 à 2002) des événements marquants, selon les paliers (central et régional) et selon les acteurs a été constituée. Partant de ces deux outils (la base de données et la matrice chronologique) qui rassemblent et organisent l'information, l'analyse a été rédigée. Cette analyse consiste en une description des événements et la construction de leur enchaînement de sorte à reconstituer le processus décisionnel ayant eu cours. Cette reconstitution est une interprétation des données par la chercheuse, eu égard au cadre conceptuel de l'étude, en suivant l'ordonnement des événements selon le diagramme chronologique.

La **validation** de la description du processus décisionnel a porté sur deux aspects : d'une part, sur des documents, des événements, des informations ou des faits pertinents dont nous n'aurions pas fait état et qui auraient pu modifier la description présentée; d'autre part, sur une révision de l'interprétation afin de prendre en compte une perspective autrement négligée. Les ajustements découlant de cet exercice procèdent d'un accord unanime ou majoritaire dans l'optique que les positions dissidentes puissent être exprimées. La validation au sein du comité de pilotage de l'évaluation a été réalisée lors de deux séances de travail les 11 avril et 2 mai 2005, où des précisions ont été apportées et l'interprétation de certaines données a été revue. Le document corrigé a été soumis pour vérification au comité de pilotage par courriel le 27 juin 2005. Auprès du MSSS, les annotations des responsables du PSSA au document ont été discutées lors d'un échange téléphonique le 9 novembre 2005, puis acheminées à la chercheuse responsable qui a fait des ajustements en conséquence et soumis les corrections au MSSS par courriel le 13 décembre 2005 pour vérification.

Pour l'**élaboration du jugement**, les choix stratégiques et méthodologiques de la planification ont été évalués au sein du comité de pilotage. La méthode utilisée a été la construction d'une argumentation appuyée de référents puisés dans les valeurs, les savoirs scientifiques et d'expérience des membres du comité de pilotage. L'outil ayant soutenu l'élaboration collective du jugement est présenté à l'annexe 5. Le rôle de la chercheuse responsable a été d'instrumenter ce processus, d'animer deux séances de travail tenues les 16 et 24 mai 2005, de rédiger le chapitre 7 rendant compte de la discussion et de le valider auprès du comité de pilotage lors d'une rencontre de travail tenue le 14 décembre 2005.

¹ La base de données est disponible auprès de la chercheuse responsable.

CHAPITRE 3

LE CONTEXTE DU PROGRAMME DE SUBVENTION EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Le contexte d'émergence de la sécurité alimentaire dans nos sociétés dites avancées est celui de l'accroissement du problème de la faim, lié à l'accroissement de la pauvreté, lui-même lié au mode de développement économique des sociétés post-industrielles. Devant cet accroissement et la diversification des visages de la pauvreté, le champ de l'aide alimentaire au Québec, comme au Canada ou dans plusieurs sociétés occidentales, se transforme depuis la fin des années 1980.

Traditionnellement orientés vers le dépannage alimentaire à court terme et par une optique caritative, des organismes du champ ont progressivement élaboré des solutions plus permanentes, fondées sur des paradigmes d'éducation populaire et de développement communautaire, et qui incitent à l'implication des personnes et à la prise en charge. Cuisines collectives (1987), magasins partage (1993), groupes d'achat collectif (1992), ateliers de cuisine et d'économie familiale, jardins collectifs, autant d'initiatives qui tendent, à des degrés divers, vers ces objectifs d'autonomie. En même temps et pour les mêmes raisons, se développe un système de récupération – redistribution alimentaire, fondé sur des principes écologiques (la récupération) et caritatifs (la redistribution) qui opère à une large échelle au centre du champ, fortement appuyé par un financement privé², mais dont l'institutionnalisation a été soutenue par des mesures publiques structurantes, notamment les programmes d'employabilité (financement de la main d'œuvre), des mesures fiscales (ex : les réductions fiscales octroyées aux entreprises donatrices d'aliments), le financement d'infrastructures³ ou autres programmes publics (ex : les mesures de soutien alimentaire en milieu scolaire). Ce système est opéré dans la grande région montréalaise (Montréal, Laval, Rive-sud) par Moisson Montréal (1984). À sa périphérie se développent les pratiques alternatives, ainsi positionnées vu leur petit volume de participants à ce jour et, pour certaines d'entre elles, vu leur dépendance au système de récupération pour leur approvisionnement, tel que c'est le cas de plus en plus pour les cuisines collectives ou les magasins partage.

C'est dans ce contexte de chronicisation du recours aux banques alimentaires et de développement d'initiatives communautaires de prise en charge qu'est apparue au Québec la notion de sécurité alimentaire, et avec elle, celle d'action intersectorielle pour l'élaboration de solutions plus durables.

² Par exemple, Centraide appuie Moisson Montréal de façon permanente depuis 1986 – 27% de son financement en 1997-1998; une moyenne de 30% annuellement de 2001 à 2004-. Au cours des années 2001 à 2004, le revenu de Moisson Montréal a été en moyenne de 1 496 547 \$ dont seuls 6,36% de fonds gouvernementaux.

³ À titre d'exemple, l'acquisition en 1997 de l'actuel entrepôt occupé par Moisson Montréal a été entièrement financée (2M \$) par le privé (Succession J.A DeSève, Fondation Marcelle et Jean Coutu, Fondation J. Armand Bombardier) alors que son aménagement a été financé par le public (1M\$ (décembre 1997) du Fonds de développement du ministère de la Métropole).

Au Québec, la tenue en 1992 du colloque *Au-delà du dépannage alimentaire*, par le Comité Québec de l'Association canadienne de la Journée mondiale de l'Alimentation⁴ (sous la gouverne de l'ONU), marque l'entrée en scène de ce concept. Principalement développée par des professionnels de la nutrition (au sein de la FAO), c'est par la filière de l'Ordre professionnel des diététistes du Québec (OPDQ) que cette notion connaîtra chez nous son développement, marquant du même coup l'entrée en scène des acteurs du système de santé dans l'orientation de ce champ. Suite à une réflexion impliquant des acteurs du domaine public, universitaire et de la société civile⁵, cet ordre professionnel adoptait en 1996 (Leduc-Gauvin, 1996) une position reconnaissant la dimension politique de la sécurité alimentaire en élargissant la définition onusienne adoptée en 1991⁶ pour introduire la notion de *capacité d'achat* plutôt que de se limiter au seul *accès* et pour introduire une visée *populationnelle* plutôt que d'être limitée à la notion de *ménages*⁷.

Cette définition fondera la conception multiaxiale et intersectorielle de la sécurité alimentaire promue par la Santé publique, comportant des actions de plus courte portée (dépannage d'urgence), de moyenne portée (information, initiatives communautaires de potentialisation du pouvoir d'achat –ex : groupes d'achat) et des actions structurelles, de plus longue portée (filet de sécurité sociale, système de production – distribution). La concertation des acteurs publics, communautaires et privés, des différents secteurs concernés de la société, y est promue pour le développement de solutions structurelles que l'on veut plus durables. À ce chapitre, la ville de Toronto est souvent citée en exemple, s'étant doté en 1991 d'un Conseil de politique alimentaire (Toronto Food Policy Council) qui depuis joue un rôle d'éducation et d'influence auprès des décideurs municipaux. L'expérience montréalaise de Nourrir Montréal (1990-94) et du Groupe des partenaires pour le développement de la sécurité alimentaire (1995-2003) cherchait à atteindre des objectifs du même ordre. Cette approche intersectorielle est à l'appui d'un mouvement, porté par les grandes villes nord-américaines, qui tend à insérer la sécurité alimentaire dans un ordre de préoccupations plus globales, celui d'un système agroalimentaire repensé en vertu des principes du développement durable.

C'est dans cette mouvance que s'inscrit maintenant la réflexion sur les pratiques dans le champ de l'aide alimentaire, tel qu'en témoigne le dernier numéro *Des gestes plus grands que la panse* sous le titre *Vers un Conseil de politique alimentaire à Montréal?* (Dossier 10, novembre 2004).

Progressivement, donc, l'aide alimentaire est devenue un champ d'action intersectoriel et public – communautaire – privé, dont la problématisation tend de plus en plus à embrasser toute la complexité. C'est dans ce contexte complexe que sera élaboré et mis en œuvre le *Programme de subventions en matière de sécurité alimentaire*.

⁴ La *Journée mondiale de l'alimentation* est un événement tenu annuellement depuis 1979 dans plus de 150 pays, le 16 octobre, jour de la création de la FAO à Québec. L'événement vise la sensibilisation de l'opinion publique mondiale au phénomène de la faim. L'Association canadienne de la Journée mondiale de l'alimentation est une coalition d'environ 250 organismes qui vise à promouvoir auprès du public la discussion et l'action sur la sécurité alimentaire. Des comités locaux, tel le Comité Québec, vise à rapprocher la réflexion et l'action des collectivités.

⁵ L'élaboration de la position de l'Ordre professionnel des diététistes du Québec sur la sécurité alimentaire en 1996 était appuyée d'un comité de lecture composé des membres suivants : Lise Bertrand de la Direction de santé publique de Montréal, Pierre-Yves Crémieux de l'Université du Québec à Montréal, Hélène Delisle de l'Université de Montréal, Mario Dion du Centre diocésain de Hull, Marie-Paule Paquette du Dispensaire diététique de Montréal, Lorraine Guay de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles, Philippe Hamel d'ATD Quart Monde, Anne-Marie Hamelin de l'Université Laval, Line Landry du CLSC de la Métis, Céline Morrow du Centre de santé publique de Québec.

⁶ Cette définition de la sécurité alimentaire développée par la FAO (Food and Agriculture Organization) et adoptée par l'ONU en 1991 est la suivante : « *Un ménage est considéré en sécurité au point de vue alimentaire quand il a accès aux aliments nécessaires à une vie saine pour tous ses membres, soit des aliments adéquats quant à leur qualité, quantité, innocuité et acceptabilité culturelle et s'il n'est pas à risque indu de perdre cet accès* ».

⁷ La définition adoptée par l'OPDQ en 1996 est la suivante : « Il y a sécurité alimentaire lorsque toute une population a accès en tout temps, et en toute dignité, à un approvisionnement alimentaire suffisant et nutritif à coût raisonnable, et acceptable au point de vue social et culturel. La sécurité alimentaire suppose également un pouvoir d'achat adéquat et l'accès à une information simple et fiable sur l'alimentation pour pouvoir faire des choix éclairés » (Leduc-Gauvin et al., 1996, p. 4).

CHAPITRE 4

LES ASSISES DU PROGRAMME DE SUBVENTIONS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

La planification, en 2002, du *Programme de subventions en matière de sécurité alimentaire* (PSSA) s'est déroulée dans un espace social où étaient menées diverses autres planifications publiques, régionales ou nationales, plus ou moins parallèles et à l'intérieur de leur logique propre.

Dans le champ de la santé, la Direction de santé publique de Montréal, depuis sa planification de 1994, fait de la sécurité alimentaire une priorité et soutient, avec des partenaires publics et communautaires, diverses activités dont principalement le développement et le soutien de l'action concertée. Les acteurs communautaires et publics, régionaux et locaux, certains parmi les premiers à concevoir des solutions de rechange au dépannage alimentaire, sont encouragés à développer des projets autour de pratiques nouvelles et concertées, axées sur la mise à profit des ressources et l'autonomie des personnes, des groupes et des communautés. C'est à l'intérieur de cette dynamique de planification régionale que la DSP montréalaise inscrit l'arrivée du PSSA.

Une autre planification dans le champ sociosanitaire est celle menée dans le cadre de la *Lutte aux inégalités en matière de santé et bien-être* lancée en 1996 par le Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et qui donne lieu à l'allocation de deux sommes non récurrentes de 300 000\$ pour 1997-1998 et 1998-1999 afin de soutenir le développement de projets pilotes en sécurité alimentaire. Le document d'orientation de juin 1998 parle de projets favorisant le développement social des collectivités, l'autonomie et la responsabilisation des personnes ainsi que la promotion de nouvelles solidarités, de façon à permettre l'amélioration des conditions de vie. On spécifie qu'il s'agit de projets d'action concertée de type alternatif, dépassant largement le dépannage alimentaire, tels les cuisines collectives, les coopératives alimentaires, les stratégies d'achat de groupe ou les jardins collectifs. Sont aussi sollicitées les démarches de concertation régionale ou locale (établissements sociosanitaires, organismes communautaires, privés ou autres) visant la complémentarité des actions et le développement de stratégies structurelles de développement de la sécurité alimentaire. En outre, un partenariat entre le MSSS, sa Direction générale de santé publique et le CQRS, ainsi que les DSP et la Commission scolaire de l'Île de Montréal, permet de lancer, en 1998, un programme de recherche afin de connaître l'impact des pratiques alternatives sur les personnes et les collectivités. Les fruits de cette démarche étaient sur le point d'être cueillis lorsqu'est arrivé le mandat de concevoir le PSSA et d'en assurer la mise en œuvre.

Enfin, la planification la plus récente, celle de la *Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (juin 2002). Mise de l'avant en 2000 par un groupe interministériel, son élaboration a été confiée à un Comité consultatif du MESS. Il en résulte le lancement, en mars 2001, d'un *Fonds de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* (300M\$) par le Gouvernement du Québec.

Puis, en filigrane de ces trois planifications publiques, l'agenda des organismes communautaires en sécurité alimentaire, montréalais ou provinciaux, qui mènent une lutte constante depuis plus de vingt ans pour la reconnaissance de la légitimité de leurs interventions, de leur statut particulier de partenaire et de leur besoin de financement récurrent. Sur ces questions, leurs relations avec les acteurs publics, tant du MESS que du MSSS, demeurent encore insatisfaisantes. La reconstitution *a posteriori* de l'élaboration du PSSA montre que ces planifications ont donné lieu à différents événements qui ont contribué, avec d'autres événements propres à la planification du PSSA, à en construire le processus décisionnel.

La matrice chronologique du processus décisionnel du programme, insérée aux deux pages suivantes, rassemble les 15 événements clé qui seront détaillés aux chapitres cinq et six.

TABEAU 1 CHRONOGRAMME DU PROCESSUS DÉCISIONNEL DU PROGRAMME DE SUBVENTIONS EN SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

PÉRIODE	ACTEURS PUBLICS			ACTEURS COMMUNAUTAIRES	ACTEURS UNIVERSITAIRES
	CENTRAL		RÉGIONAL		
	GOUVERNEMENT	MESS/MSSS	DSP		
Avant 2001		É3 - Allocation du MSSS à des projets pilotes en sécurité alimentaire, 1997-1999.			
2001	<p>E1 - Création du fonds de Lutte à la pauvreté et à l'exclusion social (mars)</p> <p>É2 - 10M\$ pour des initiatives en SA (juin)</p> <p>Mise en mouvement du PSSA</p>	<p>E4 - Rapport du MSSS sur sa contribution à la <i>Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale</i> (automne)</p> <p>E6 - Journées de mobilisation <i>De la recherche à l'action</i>, (septembre)</p> <p>É7 - Transfert du mandat et du fonds pour le PSSA du MESS au MSSS (septembre)</p> <p>É 8 - Tournée du MESS en régions (octobre).</p> <p>Positionnement du MSSS en acteur décisionnel</p>			E5 - Sortie de l'étude Rouffignat commandée par le MSSS (septembre).

PÉRIODE	ACTEURS PUBLICS			ACTEURS COMMUNAUTAIRES	ACTEURS UNIVERSITAIRES
	CENTRAL		RÉGIONAL		
	GOUVERNEMENT	MESSS/MSSS	DSP		
2002	<p>É 9 – Mise en place du Comité consultatif (décembre 2001).</p> <p>É 11 – Sortie du Cadre de référence (juin).</p> <p>Élaboration du PSSA par le MSSS</p>			E10 – Représentations du milieu communautaire devant la composition du Comité consultatif (mai – juin).	
2002			<p>É 12 – Élaboration des orientations régionales du PSSA (printemps)</p> <p>É 13 – Lancement de l'appel d'offres (18 juillet).</p> <p>Cadre régional et appel d'offres locales</p> <p>É 14 – Soutien de la DSP aux concertations locales (août-nov).</p> <p>E15- Comité externe d'évaluation (17 déc.)</p>		
2003			<p>Allocation du financement aux concertations locales</p>		

CHAPITRE 5

LE PROCESSUS DÉCISIONNEL DU PROGRAMME DE SUBVENTION EN SÉCURITÉ ALIMENTAIRE AU PALIER CENTRAL

Le processus décisionnel du PSSA sera présenté en 3 séquences, partant de la création du *Fonds de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* en mars 2001. Il y a d'abord les événements de mise en mouvement du programme, puis une séquence d'événements d'orientation caractérisés par la délégation du pouvoir d'agir au MSSS. La troisième séquence d'événements est très structurante en ce qu'elle donne forme au programme au palier central.

1 La mise en mouvement du PSSA

Le *Programme de subvention en matière de sécurité alimentaire* (PSSA) est issu de la stratégie mise de l'avant par le Gouvernement du Québec en matière de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale en mars 2001. Il en constitue une des actions. Deux événements mettent en mouvement le processus décisionnel ayant construit le PSSA.

E-1	Création du Fonds de 300M\$ de Lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale, mars 2001.
E-2	Utilisation immédiate de la réserve gouvernementale de 100 millions \$ et financement prévu du volet alimentation, juin 2001.

E-1 Création du fonds de Lutte contre la pauvreté et à l'exclusion sociale, mars 2001

En 2000, un groupe interministériel composé de neuf organismes – dont le Ministère de la Santé et des Services sociaux et le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale – se voit confier un mandat gouvernemental intitulé *Vers une stratégie de lutte contre la pauvreté*⁸. L'élaboration de cette stratégie fut confiée au Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), lequel a mis sur pied un Comité consultatif composé d'experts universitaires des domaines de la santé, de la sociologie, de l'économie et du développement communautaire ainsi que de hauts fonctionnaires du MESS. Ce comité s'est attelé à la tâche dès le début de 2001. Son mandat était de fournir un avis au ministre sur les orientations liées à la stratégie tout en apportant un éclairage scientifique.

La contribution de ce Comité consultatif en regard du dossier des inégalités de santé et de la sécurité alimentaire est fort bien documentée dans un article de Hamelin (2003). En effet, suite à l'intervention de certains acteurs du comité, la sécurité alimentaire – qui jusque là ne figurait pas à l'agenda du MESS – comptera désormais au nombre des actions devant être soutenues dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Il s'agit du premier événement marquant la planification du PSSA.

⁸ Rappelons qu'une initiative similaire avait été prise par l'État québécois à l'issue du Sommet sur l'économie et l'emploi de l'automne 1996.

Le premier trimestre de 2001 se clôt avec le Discours du budget 2001-2002. Ainsi, le 29 mars 2001 la Ministre Marois annonce 300 millions \$ pour une offensive majeure de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, dont une réserve de 100 millions \$ pour pallier à des besoins de logement social. De plus, un autre communiqué, émanant cette fois des ministres Rochon et Léger (MESS) et émis aussi le 29 mars 2001, en annonce la première étape. Quelque 815 millions \$ sur une période de trois ans seront consacrés pour «*démarrer cette lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et un coup de pouce au développement de l'emploi*». On y fait également allusion à la réserve de 100 millions \$ qui permettra «*... des investissements structurants susceptibles de favoriser de nouvelles initiatives*». Toutefois, aucune mention explicite de la sécurité alimentaire n'apparaît encore dans ces communiqués officiels.

E-2 Utilisation immédiate de la réserve gouvernementale de 100 millions \$ et financement du volet alimentation, juin 2001

De manière pragmatique, le PSSA a pu voir le jour grâce à cette réserve gouvernementale de 100 millions \$ constituée à même les excédents de 2000-2001. Plutôt que d'attendre la reprise des travaux parlementaires à l'automne pour statuer officiellement sur l'utilisation de cette réserve, le gouvernement va de l'avant.

Le 15 juin 2001, soit trois mois après le Discours du budget, une conférence de presse et un communiqué du premier ministre Landry et des ministres Rochon et Léger dévoile des mesures additionnelles pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il y aura utilisation «immédiate» de la réserve de 100 millions \$ pour des besoins précis et essentiels : le logement et l'alimentation. Environ le tiers, soit quelque 34,8 millions \$, servira à combler des besoins en alimentation. Ces sommes, non récurrentes, seront disponibles sur 2 ou 3 ans. La plus grande part, 24,8 millions \$, ira à des organismes communautaires pour le soutien alimentaire des jeunes en milieu scolaire. Le *Club des petits déjeuners* recevra 3,8 millions \$ sur deux ans pour les élèves du primaire, tandis que 21 millions \$ seront consacrés au MEQ au cours des trois prochaines années au soutien alimentaire des élèves de niveau secondaire de milieux défavorisés.

Quant aux derniers 10 millions \$ disponibles pour l'alimentation, ils sont affectés à «*la mise en œuvre d'un programme de sécurité alimentaire qui soutiendra des interventions tels la mise sur pied de cuisines collectives, la création de coopératives alimentaires et de regroupements d'achats, le développement de jardins collectifs ou autres projets du même type. Ce programme, qui vise à améliorer l'autonomie des familles quant à leur situation alimentaire, sera géré en région par le réseau de la santé et des services sociaux et ses partenaires*» [Extrait du communiqué de presse du 15 juin 2001].

Il apparaît utile ici de mettre en perspective cette somme de 10 M \$ pour dire que dans le contexte des programmes publics, même s'il s'agit d'une hausse du financement public de la sécurité alimentaire, il s'agit en fait d'une bien petite somme, et non récurrente de surcroît, comparée par exemple aux 21M \$ alloués au seul soutien alimentaire dans les écoles secondaires, et devant l'étendue des stratégies et des organismes à soutenir et l'ampleur du processus de planification annoncé (opéré par le réseau de la santé et des services sociaux)⁹.

⁹ À titre de comparaison, Centraide du Grand Montréal alloue annuellement 3M\$ à la sécurité alimentaire.

2 La prise de rôle du MSSS comme acteur décisionnel du PSSA

Ce transfert de responsabilité du fonds de 10M \$ dédié à la sécurité alimentaire du MESS vers le MSSS constitue une pièce structurante pour le développement du PSSA. Mais outre des ressources financières et un maître d'œuvre légitime, pour faire ce programme, il faut aussi des savoirs et des acteurs porteurs de pratiques sociales transformatrices. Ces pièces, tout aussi structurantes, se trouvent bien davantage dans l'expérience acquise au cours de la décennie précédente par différents acteurs communautaires, publics et scientifiques, bâtisseurs d'innovations sociales en matière de développement social.

À cet égard, à l'automne 2001, suite à l'annonce faite par le MESS, arrivent à terme des projets portés par le MSSS dont les retombées seront déterminantes dans la structuration du PSSA.

E-3	Allocation du MSSS à des projets pilotes en matière de sécurité alimentaire, 1997-1998, 1998-1999.
E-4	Contribution sectorielle du MSSS à la <i>Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale</i> , 1999-2001.
E-5	Dépôt des travaux de recherche de l'équipe Rouffignat, septembre 2001.
E-6	Journées de mobilisation <i>De la recherche à l'action</i> , septembre 2001.
E-7	Transfert du mandat et du fonds du MESS au MSSS, septembre 2001.
E-8	Tournée du MESS en régions, octobre 2001.

E-3 Allocation du MSSS à des projets pilotes en sécurité alimentaire, 1997- 1998, 1998-1999

Dans le cadre de la *Lutte aux inégalités en matière de santé et bien-être* lancée en 1996, le MSSS contribue pour 2 années (1997-1998 et 1998-1999) à la sécurité alimentaire par une allocation annuelle non récurrente de 300 000 \$ pour le développement de projets pilotes en sécurité alimentaire. Ce qui le positionne déjà en bailleur de fonds public dans ce champ.

E-4 Sortie du rapport du MSSS sur sa contribution sectorielle à la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, 1999-2001

En 1999, informé qu'une stratégie gouvernementale de lutte contre la pauvreté serait éventuellement mise sur pied et déjà impliqué, par son mandat de promotion de la santé, dans la réduction des inégalités de santé et de bien-être, le MSSS entend participer activement à ce projet. Il confie alors à un groupe de travail le mandat de préciser quelle pourrait être sa contribution sectorielle. Ce groupe de travail était composé de représentants du MSSS, de CLSC, de RRSSS¹⁰, de DSP, du Conseil de la santé et du bien-être et du Collège des médecins.

¹⁰ Les Régies régionales de la santé et des services sociaux sont devenues en 2004 les Agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux.

Aussi, lorsque paraît en juin 2001 *Vers une stratégie nationale de lutte à la pauvreté*, c'est-à-dire le plan de match du groupe interministériel – dont le MSSS et le MESS font partie –, les travaux du groupe mis en place au MSSS deux ans auparavant tirent à leurs fins. Le ministère choisira d'en partager les conclusions avec les membres de son réseau à l'automne 2001, dans le cadre d'un événement intitulé *De la recherche à l'action*.

Mentionnons d'ores et déjà qu'au nombre des sept stratégies que compte la stratégie nationale, figure celle d'«*agir sur toutes les dimensions de la pauvreté de manière intersectorielle*».

E-5 Sortie de l'étude de Rouffignat commandée par le MSSS, septembre 2001

Au nombre des projets subventionnés dans le cadre du partenariat de recherche établi avec le CQRS en 1998, celui de l'équipe de Joël Rouffignat de l'Université Laval est déposé à l'automne 2001¹¹. Intitulée *De la sécurité alimentaire au développement social : les effets des pratiques alternatives en sécurité alimentaire*, cette étude visait à mieux connaître l'impact de projets innovateurs dans différentes régions du Québec. Elle arrive à point nommé dans le processus d'élaboration du programme en soutenant des recommandations qui font écho aux orientations ministérielles. L'encadré 2 résume les recommandations de cette étude.

E-6 Journées de mobilisation de la recherche à l'action : un carrefour, septembre 2001

En juillet 2001, soit seulement un mois après la décision du gouvernement d'utiliser immédiatement la réserve de 100 millions \$ et d'en consacrer 10 millions \$ pour la sécurité alimentaire, le MSSS fait parvenir aux directions de santé publique une invitation à une rencontre intersectorielle intitulée *De la recherche à l'action*. En fait, la même rencontre aura lieu à Montréal (le 19 septembre) et à Québec (le 21 septembre) afin d'assurer une participation optimale de toutes les régions. Les DSP peuvent s'y inscrire en compagnie de sept de leurs partenaires régionaux en sécurité alimentaire (CLSC, organismes communautaires, CRD, CLD, CLE¹²). Au programme, outre la diffusion des conclusions de l'étude de Rouffignat, seront aussi présentées celles du comité de travail sur la contribution sectorielle du MSSS à la stratégie de lutte à la pauvreté. Également à l'ordre du jour, du travail en ateliers régionaux et interrégionaux. Bref, une journée de mobilisation intersectorielle et inter-réseau¹³.

¹¹ À notre connaissance, cette étude n'a pas été l'objet d'une publication révisée par les pairs.

¹² CRD : Conseils régionaux de développement; CLD : Centres locaux de développement; CLE : Centres locaux d'emploi.

¹³ Nous utilisons le terme inter-réseau pour signifier l'appartenance des acteurs à l'une ou l'autre des trois grandes sphères d'action des sociétés modernes, les sphères publique, associative et privée. Nous utilisons le terme intersectoriel en référence à la sectorisation des sociétés, opérée par les États modernes, en différents champs d'action constituant des sous-cultures fondées sur des savoirs et des pratiques propres et des lieux de pouvoir, et pour marquer l'appartenance sectorielle des acteurs qui y oeuvrent, qu'ils soient des domaines public, associatif ou privé (Fontan, 1998).

ENCADRÉ 1

Pistes d'action de l'étude de Rouffignat et al., 2002.

Quatre pistes sont mises de l'avant :

- 1) *Miser sur le potentiel des personnes pour le développement de solutions alternatives en matière de sécurité alimentaire*

On parle ici du travail, des revendications, de la participation et des solutions que peuvent développer les personnes elles-mêmes et ce faisant, la sensibilisation de la société.

- 2) *Renforcer la capacité des groupes communautaires par la formation et la diffusion des innovations*

Les organismes communautaires sont définis ici comme tremplin en agissant avec les personnes. La formation et la diffusion des innovation sont des outils à cette fin.

- 3) *Impliquer les partenaires publics et privés dans le soutien aux pratiques alternatives en matière de sécurité alimentaire et de lutte à la pauvreté*

Ici, le ministère de la Santé et des Services sociaux - et les Régies régionales - sont particulièrement interpellés vu les conséquences de l'insécurité alimentaire sur la santé. On leur demande d'être des chefs de file dans la mobilisation des différents secteurs concernés de l'administration publique (éducation, logement, transport, emploi, etc...) et des différents acteurs (instances gouvernementales régionales et locales, municipalités, entreprises privées).

- 4) *Sensibiliser la collectivité québécoise à la sécurité alimentaire et à la lutte à la pauvreté*

On parle ici de la diffusion parmi le grand public d'informations relatives à l'état de la sécurité - insécurité alimentaire au Québec.

Source : Rouffignat, J., Dubois, L., Panet-Raymond, J., Lamontagne, P., Cameron, S., Girard, M. (2001). *Agir pour la sécurité alimentaire. Soutenir des pratiques d'intervention favorisant le développement social*. Université Laval, avril 2002.

Les retombées de ces deux rencontres seront importantes. D'une part, elles suscitent de l'enthousiasme parmi les acteurs du champ et quelques DSP s'empresseront de reproduire l'équivalent dans leur propre région, en compagnie de leurs partenaires locaux et régionaux. En contrepartie, les discussions engendrées par la présentation du porte-parole du Comité de travail sur la participation sectorielle du MSSS à la *Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* susciteront déceptions, ambiguïtés et controverses dont témoignent les *Actes des rencontres du 19 et 21 septembre 2001*. Des représentants du milieu communautaire expriment leur déception vis-à-vis une planification où ils se sentent écartés, vis-à-vis le choix du réseau de la santé comme maître d'œuvre du programme de sécurité alimentaire tant au niveau national qu'au niveau local (CLSC), alors qu'ils considèrent détenir une part substantielle de l'expertise, et vis-à-vis l'absence anticipée d'un financement accru pour leur consolidation.

Ces rencontres ont ainsi mis en relief les enjeux auxquels est confronté le chantier du programme de sécurité alimentaire, soit des controverses en perspective ayant trait au rapport public/communautaire et des disparités interrégionales quant aux alternatives de sécurité alimentaire durables, quant à la pertinence à court terme de l'intersectorialité et quant au financement.

E-7 Du MESS au MSSS : le transfert du fonds de 10 millions \$ et du mandat du PSSA, septembre 2001

C'est en septembre 2001 que la *Table de coordination nationale en santé publique* (TCNSP) est officiellement informée des investissements de 10 millions \$ en sécurité alimentaire. En octobre, suivant le MSSS dépose à la TCNSP une fiche synthèse à ce propos. Il y est spécifié que les crédits ne seront transférés au MSSS qu'une fois le projet de Loi 11 concernant la réserve gouvernementale de 100 millions \$ sanctionné par le Parlement. Ce qui sera fait au cours de l'automne. Y est également énuméré ce qui doit être fait afin d'assurer la mise en place du PSSA : critères d'éligibilité à définir, répartition budgétaire entre les 18 régions, comité de travail pour l'élaboration du cadre de référence, procédure de reddition de comptes et d'évaluation des projets. Il faut aussi prévoir des mécanismes de relais avec les régions régionales et les directions de santé publique.

En décembre 2001, la Table de coordination nationale de Promotion et Prévention (TCNPP), un sous-comité de la TCNSP, se voit confier l'ensemble du dossier. Le comité de travail que mentionnait la fiche synthèse devient un Comité consultatif que l'on doit constituer au plus tôt pour définir les orientations nationales et le cadre de référence. Des répondants régionaux devront aussi être identifiés dans chacune des 18 régions. La première rencontre du Comité consultatif sur la sécurité alimentaire a lieu à Québec le 18 décembre 2001.

E-8 Tournée de consultation du MESS en régions : La contribution de tous est essentielle, octobre 2001

À peine une semaine après la conférence de presse du 15 juin 2001, le MESS, par la voix d'un communiqué de Nicole Léger intitulé *La contribution de tous les partenaires est essentielle*, annonçait une tournée de consultation des régions à l'automne 2001 sur le document *Orientations et perspectives d'action en matière de lutte contre la pauvreté. Ne laissons personne de côté!*, en vue de l'énoncé de politique qui sortira en juin 2002 sous le titre *La volonté d'agir, la force de réussir. Stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*¹⁴.

¹⁴ Cette opération sera suivie en avril 2004 du plan d'action : *Concilier liberté et justice sociale : un défi pour l'avenir. Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* (Gouvernement du Québec, 2004).

Prévue pour septembre 2001, elle fut dans un premier temps retardée. Puis, en octobre, le mandat de définir les actions prioritaires régionales est confié aux conseils régionaux de développement (CRD).

Dans la région montréalaise, le CRDÎM a tenu une rencontre où s'est exprimée une contestation générale du milieu communautaire envers la *Stratégie* jugée comme allant bien en de ça des propositions élaborées à ce jour, notamment par le mouvement citoyen du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté¹⁵. Il en résulte que, pour toute consultation, le CRDÎM rencontra le *Groupe des partenaires pour la sécurité alimentaire de l'Île de Montréal* lors d'une de ses rencontres statutaires. Un bloc de 45 minutes fut consacré à cette consultation. Il est difficile d'en mesurer l'utilité ou le ton, le compte-rendu de cette rencontre faisant peu état des échanges.

3 L'élaboration du Programme de subvention en sécurité alimentaire

La concrétisation de l'essentiel du volet national du PSSA se tiendra entre décembre 2001 et juin 2002, date à laquelle la version finale du cadre de référence sera complétée. Il s'agit donc de la période au cours de laquelle le Comité consultatif chargé de mettre au point le cadre de référence a joué un rôle crucial. Il s'agit aussi d'une période au cours de laquelle les acteurs communautaires ont tenté de se faire entendre et ont exercé des pressions politiques à divers niveaux revendiquant qu'une place convenable à leurs yeux leur soit allouée dans l'élaboration du cadre de référence. Trois événements caractérisent le processus décisionnel au cours de cette période.

E-9	Mise en place du Comité consultatif, décembre 2001.
E-10	Représentations du milieu communautaire devant la composition du Comité consultatif, mai - juin 2002.
E-11	Sortie du Cadre de référence, juin 2002.

E-9 Mise en place du Comité consultatif, décembre 2001

Le Comité consultatif est placé sous la responsabilité de la Direction de la promotion de la santé et du bien-être du MSSS. Nous n'avons pas trouvé dans les documents d'indications claires quant à la manière dont le MSSS a procédé pour en choisir les membres.

¹⁵ Voir à ce sujet les numéros 70, 82 et 84 de *La soupe au caillou* du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté (www.pauvrete.qc.ca).

En décembre 2001, à la première rencontre du comité, d'un côté, une liste officielle de sa composition remise aux personnes présentes fait état de dix membres¹⁶. Le nom de chacun est accompagné de son organisme d'appartenance. Parmi eux, deux personnes, issues respectivement de la Fédération québécoise des banques alimentaires et du Regroupement des cuisines collectives du Québec¹⁷. Également, une personne identifiée à titre d'organisatrice communautaire de son CLSC et deux chercheurs. D'un autre côté, un second document, remis le même jour, en lien cette fois avec la description du mandat du Comité consultatif, décrit la composition du comité en ces termes : « ... *des représentants du milieu communautaire, de DSP, de l'Association des CLSC et des CHSLD du Québec et du MSSS* ».

Dès la seconde rencontre du Comité, le 15 janvier 2002, le statut de la personne organisatrice communautaire de son CLSC sera officiellement clarifié à titre de représentante de l'Association des CLSC et des CHSLD du Québec. En février 2002, lorsque sera finalisé le premier jet du cadre de référence, le document porte la signature de dix membres¹⁸ en ne précisant pas leur représentativité, leur fonction ou leur expertise. Cependant, lors d'une présentation du cadre de référence aux répondants régionaux en mars 2002, il sera mentionné que le Comité consultatif réunit des représentants du MSSS, trois représentants de DSP, deux représentants du milieu communautaire et deux chercheurs (auxquels il faut ajouter la représentation de l'Association des CLSC et des CHSLD qui semble avoir été momentanément oublié).

Les documents consultés rendant compte de cette étape supportent l'idée que le comité a été composé pour certains membres selon la logique de l'expertise et pour d'autres selon la logique de la représentativité des milieux concernés, sans que ne soit clarifiées ces deux logiques ni les motifs en faveur de l'une ou de l'autre pour le choix de chaque membre.

E-10 Représentations du milieu communautaire devant la composition du Comité consultatif, mai – juin 2002

Devant la composition du Comité consultatif, et devant le cadre de référence en circulation, au cours de mai et juin 2002, les représentations adressées au MSSS et au MESS par différents regroupements communautaires témoignent de leur insatisfaction. Ces représentations proviennent du Collectif québécois des groupes coopératifs d'achats (non encore formellement constitué), du Regroupement des cuisines collectives du Québec, du Regroupement des Magasins-Partage de l'Îles de Montréal, des tables régionales de concertation sur la faim de la Gaspésie/Îles-de-la-Madeleine, Montérégie, Lanaudière, Outaouais, Montréal et Laval. Ces regroupements communautaires expriment leur insatisfaction devant la conception trop technocratique du développement social mise de l'avant dans le cadre, notamment en faisant de la concertation intersectorielle locale un passage obligé du développement social et par son peu de rapport avec la réalité des régions. Mais avant tout, ils font état de leur mise à l'écart du processus alors qu'ils sont détenteurs d'expertise et acteurs de premier plan de la sécurité alimentaire¹⁹.

¹⁶ Ces membres sont Martine Pageau du MSSS; Louise Therrien du MSSS; Lise Bertrand de la DSP de Montréal; Lise Dubois du Département de Médecine sociale et préventive de l'Université Laval; Gilles Duquette, président de la Fédération québécoise des banques alimentaires; Gertrude Lavoie du Regroupement des cuisines collectives du Québec; Céline Morrow de la DSP de Québec; Raquel Riviera du CLSC La Salle, représentante de l'Association des CLSC-CHSLD du Québec; Joël Rouffignat du Département de géographie de l'Université Laval; Pascal Soucy de la RRSSS de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine.

¹⁷ Précisons ici que ces personnes, bien qu'issues de ces organismes ne disposaient pas de mandat de représentation.

¹⁸ Sur la version finale du cadre de référence en avril 2002, un 11^e membre s'ajoutera, soit Danielle Beaudin de la DSP Saguenay-Lac-St-Jean.

¹⁹ Ils appuient leur position, notamment, sur la *Politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire* de 2001 qui vise le développement de réels partenariats où les organismes communautaires pourront influencer l'élaboration des programmes qui les concernent.

Ils soutiennent, premièrement, que la personne issue du Regroupement des cuisines collectives du Québec et siégeant au Comité consultatif y est à titre personnel et n'a pas de mandat de représentation; deuxièmement, qu'outre les cuisines collectives, les groupes d'achats et les jardins collectifs sont aussi des mouvements alternatifs en sécurité alimentaire, plus jeunes, mais qui disposent d'instances nationales embryonnaires. Dans sa réponse à la Table de concertation sur la faim et le développement social du Montréal métropolitain, le MSSS affirme avoir formé le comité sur la base de l'expertise ayant trait à la problématique, au développement social et au milieu communautaire. Des informations complémentaires en provenance du MSSS, à notre demande en cours d'analyse, vont dans le même sens en affirmant que les personnes ont été sollicitées sur la base de leur expertise et non sur la base de la représentation des divers acteurs du champ, notamment le milieu communautaire. Cependant, les documents témoignant du processus indiquent qu'une ambiguïté a persisté à ce sujet.

Cette question a été abordée au Comité consultatif à quelques reprises sans qu'elle ne donne lieu à une discussion de fond. Devant les demandes de la personne issue du Regroupement des cuisines collectives du Québec au Comité consultatif afin de clarifier qu'elle y participe à titre personnel, la responsable du Comité soutiendra qu'elle y participe pour son expertise et son expérience du milieu communautaire. Un argument principal, celui de l'apparence de favoritisme envers d'éventuels demandeurs de fonds, est alors amené pour justifier que la consultation ou la participation formelle des organismes communautaires du champ aient été écartées.

En même temps, une rencontre d'échange (ou de consultation?) s'est tenue le 3 mai sur le cadre de référence où ont participé le Regroupement des cuisines collectives du Québec et deux autres organismes surtout identifiés aux pratiques de dépannage, soit l'Association québécoise des banques alimentaires et la Fédération des Moissons du Québec. Ce qui vient ajouter à l'ambiguïté des pratiques planificatrices ministérielles en matière de participation.

E-11 Sortie du Cadre de référence, juin 2002

Plusieurs documents issus de différents champs (développement social et développement des communautés, concertation et intersectorialité, sécurité alimentaire, pratiques communautaires et pratiques répertoriées ailleurs) ont servi de base au Comité consultatif pour élaborer le cadre de référence, qui ne rend pas compte de ses sources.

Après quatre rencontres du Comité consultatif et plusieurs échanges entre les membres du Comité consultatif (de décembre 2001 à février 2002), un cadre de référence est produit et une consultation est tenue auprès des DSP par le MSSS le 13 mars 2002, suite à quoi le document est déposé en juin 2002 sans modifications importantes sur le fond, si ce n'est les précisions suivantes : 1) la non admissibilité des demandes pour le financement de base des organismes communautaires; 2) l'insistance quand au processus de concertation intersectorielle devant être à l'origine des projets présentés; 3) l'ajout des responsabilités dévolues aux organismes communautaires, soit contribuer aux concertations régionales et locales, présenter des projets et réaliser ceux sélectionnés. Il n'est alors pas fait mention des éventuels conflits d'intérêts susceptibles de surgir au palier régional-local pour l'allocation des fonds alors que les organismes communautaires sont invités à participer aux concertations; 4) une précision sur les budgets disponibles, soit 3 160 000 \$ pour l'année en cours (2002-2003) et 6 560 000 \$ pour les années subséquentes sans précision sur la durée du programme d'abord annoncée pour 2 ans (2002-2004). Cette précision, soit de 2 ½ ans donc jusqu'en mars 2005, sera apportée dans une lettre du sous-ministre (27 juin 2002) adressée aux régies régionales gestionnaires du programme.

Une analyse de la filiation entre le cadre en référence et les orientations antérieures du MSSS en matière de sécurité alimentaire, qui se retrouvent essentiellement dans le document d'orientation de juin 1998, montre que le cadre de 2002 s'inscrit en continuité des stratégies de renforcement de l'autonomie des personnes, de développement social et de concertation régionale de 1998, si ce n'est un resserrement autour de la concertation intersectorielle locale vue comme un passage obligé de l'octroi du financement aux pratiques alternatives. Si ce n'est également quelques pistes qui en sont écartées. Nous ferons aussi cette analyse en référence aux pistes d'action proposées dans le rapport de Rouffignat et al. (2002) présentées à l'encadré 2.

Concernant l'intersectorialité, le cadre de référence soutient que le financement est accordé à des projets issus d'un processus de concertation intersectorielle locale ou régionale, ce processus étant vu comme un moyen de supporter le développement social en sécurité alimentaire. Chaque région doit piloter (par sa DSP) un processus de concertation intersectorielle pour établir ses orientations.

Sont admissibles les activités de concertation et les projets de sécurité alimentaire, dans une optique de développement social ou de développement des communautés. Sur cet aspect, le cadre se distingue des orientations de 1998 du MSSS par deux choses. Premièrement, dans le document du MSSS de juin 1998, comme dans les recommandations de Rouffignat et al. (2002), l'intersectorialité en sécurité alimentaire est d'abord promue aux paliers central et régional, entre les secteurs de l'administration publique concernés (le ministère de l'Agriculture, des Pêches et de l'Alimentation et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sont mentionnés), avant que d'être promue au palier local. Quant au cadre de référence, il ne comporte pas de stratégies s'adressant au palier central de l'administration publique et le palier régional est surtout sollicité pour des fonctions de coordination, d'allocation et de suivi.

Deuxièmement, à propos de l'intersectorialité, les mêmes deux documents en appellent à une implication directe des secteurs de l'administration publique (éducation, logement, transport, emploi, ...) et de différents acteurs (municipalités, entreprises privées, structures gouvernementales régionales et locales) pour le développement de stratégies structurelles en sécurité alimentaire. Il y est stipulé dans le document de 1998 que si l'augmentation du financement des organismes communautaires porteurs des solutions alternatives est nécessaire, cela ne suffit pas à résoudre le problème de l'insécurité alimentaire. Les municipalités et les équipes régionales de santé publique sont ciblées comme des instances capables d'agir. Rouffignat et al. vont dans le même sens en demandant aux MSSS et aux Régies régionales de promouvoir l'implication directe des autres secteurs afin de soutenir l'intégration sociale. Or, le cadre de référence met davantage l'accent sur la concertation intersectorielle que sur l'action intersectorielle. Il est utile ici de soulever la différence entre l'implication des acteurs intersectoriels pour mener des actions dans leurs champs de compétences ou des actions concertées, à portée structurelle, et la concertation intersectorielle pour la planification et l'allocation du financement aux organismes communautaires porteurs des pratiques alternatives. C'est d'ailleurs à l'endroit de l'orientation de concertation donnée à l'intersectorialité dans le cadre de référence qu'ont été adressées les principales critiques des acteurs communautaires concernés.

L'analyse entourant notre deuxième question d'évaluation²⁰ permettra de voir dans quelle mesure, dans la région de Montréal, l'effort de concertation intersectorielle a donné lieu à des actions intersectorielles ou seulement à une prise de décision intersectorielle pour l'allocation des fonds.

Quant aux stratégies non retenues dans le cadre de référence, Rouffignat et al. (2002) parlent de la diffusion des pratiques innovatrices au sein des réseaux communautaires et dans les différentes régions du Québec. Cette stratégie n'est pas mise de l'avant dans le cadre de référence. Cependant, les informations additionnelles reçues du MSSS (sans source à l'appui) indiquent qu'un financement aurait été alloué dans le cadre du programme aux regroupements provinciaux afin de soutenir leurs membres, décision prise en dehors du Comité consultatif. Quant au document de juin 1998, il parle aussi de la consolidation financière des alternatives au dépannage.

Ce n'est pas l'esprit du cadre de référence, qui se veut plutôt une initiative structurante dans le champ, notamment par la concertation intersectorielle, vu le caractère non récurrent du fonds. Cependant, au moment du lancement du PSSA, cette consolidation demeure aux yeux du MESS une finalité à atteindre. En attendant les développements du MESS sur cette question, si jamais ils s'avèrent, le financement alloué aux organismes pour poursuivre leurs activités pourra tout de même avoir un effet de consolidation.

En revanche, si ce fonds n'en est pas un de consolidation, peut-il en être un de Recherche & Développement? Ainsi balisé, peut-il constituer un levier de changement, peut-il soutenir l'innovation? Au terme d'un tel exercice de planification, devant un problème qui commande autant le renouvellement des approches et des pratiques, cette question mérite d'être posée bien que d'y répondre ne soit pas chose simple.

Retournons pour cela à la définition de la sécurité alimentaire mise de l'avant dans le programme. Celle-ci comporte trois dimensions : celle de l'approvisionnement, celle du pouvoir d'achat et celle de la dignité des personnes, leurs compétences et leur prise en charge. L'approvisionnement suffisant, nutritif et à un coût raisonnable réfère au système alimentaire (production – transformation – distribution), essentiellement régi par les règles du marché, et d'un marché qui se mondialise. Le pouvoir d'achat des ménages réfère pour une large part aux causes structurelles de la pauvreté, et donc aux politiques économiques, sociales et fiscales. Quant à la dignité et la prise en charge, elle réfère au potentiel des personnes et des communautés.

En inscrivant son action dans la sphère du développement social et du développement des communautés locales, le PSSA s'adresse en premier lieu à la dimension de prise en charge par les personnes et les communautés, un ordre de facteurs qui se situe dans la sphère d'action du MSSS. Et en limitant son financement aux organismes accrédités dans le secteur sociosanitaire, le PSSA se présente résolument comme un programme sectoriel malgré son intensification de mobilisation intersectorielle. Dans le champ sociosanitaire, le PSSA apparaît innovateur en ce qu'il met de l'avant des stratégies communautaires par rapport aux stratégies cliniques individuelles. Cependant, il constitue un levier plus faible pour agir sur les deux autres dimensions avancées dans la définition.

²⁰ La deuxième question d'évaluation est la suivante : La stratégie d'action du programme est-elle pertinente? Cette stratégie est de soutenir des instances de concertation intersectorielle locale qui auront à produire et réaliser des plans d'action locaux visant la sécurité alimentaire en empruntant une approche de développement social ou communautaire. L'idée est que l'insécurité alimentaire interpelle tous les secteurs de la société, des domaines public, communautaire et privé, et que l'action doit être intersectorielle.

Ceci, au moins pour deux raisons. Premièrement, le PSSA est un programme de subvention et est construit pour cette finalité d'allocation. Il n'est pas une politique ou un programme global qui tracerait des stratégies de changement interpellant aux paliers central et régional les différents secteurs de l'administration publique concernés par l'alimentation ou la lutte à la pauvreté. Deuxièmement, parce que si, dans sa position du problème, le PSSA soutient une vision où la sécurité alimentaire repose sur un système alimentaire viable du point de vue des principes du développement durable, sa vision de la solution est en pratique restreinte au développement social et au développement local. De ce fait, le PSSA situe son action principalement dans le sous-système de l'aide alimentaire en soutenant la capacité des communautés de développer des initiatives de prise en charge. À ce titre, la société civile est la première interpellée et particulièrement les organismes oeuvrant dans le champ social.

En cela, le PSSA rejoint peu la mouvance d'avant-garde qui anime plusieurs villes nord-américaines sur la question de l'alimentation, où la sécurité alimentaire est pensée dans une réflexion plus large sur le système agroalimentaire interpellé en vertu des principes du développement durable.

La question de planification soulevée ici est celle de la pertinence et de la suffisance des sources d'information et des personnes ressources mobilisées pour alimenter la réflexion et la décision. Il est vrai que le large recours à l'étude de Rouffignat, centrée sur les approches caritatives et de prise en charge collective, ou aux stratégies du MSSS en matière de lutte à la pauvreté, ait pu ainsi délimiter le programme. Le recours à d'autres bases documentaires aurait pu lui conférer d'autres orientations.

CHAPITRE 6

LE PROCESSUS DÉCISIONNEL DU PROGRAMME DE SUBVENTIONS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE AU PALIER RÉGIONAL

Le *Programme de subventions en matière de sécurité alimentaire* arrive en 2002 dans un contexte régional où la sécurité alimentaire a déjà des acteurs, des assises et une histoire. Une diversité d'acteurs de la société civile et du domaine public, depuis les vingt dernières années, y transforment le champ de l'aide alimentaire selon cette optique.

Cette optique a été formellement introduite régionalement en 1995 alors qu'elle fut inscrite aux priorités de santé publique dans la foulée de la planification sociosanitaire de 1995-1998. Ce développement prend racine dans la première initiative publique de concertation intersectorielle dans le champ de l'aide alimentaire, Nourrir Montréal²¹, née en 1991 dans l'officine de Vivre Montréal en santé²². Cette instance a coordonné quelques projets octroyés par la Ville de Montréal (ex : le soutien aux magasins partage) et a poursuivi une réflexion sur la lutte contre la faim et sur une politique de sécurité alimentaire, travail qui fut ralenti par l'arrivée d'une nouvelle administration municipale à Montréal en 1994 et la régionalisation de la Santé publique. Dans la mouvance des priorités sociosanitaires régionales, des membres de Nourrir Montréal ont développé une proposition pour l'élaboration d'une politique de sécurité alimentaire pour Montréal qui fut inscrite aux priorités par la DSP.

La position mise de l'avant était celle d'une politique régionale de sécurité alimentaire, issue d'une concertation intersectorielle large, plaçant l'accent sur l'approvisionnement alimentaire, le système de production – distribution, certes, mais aussi le pouvoir d'achat des citoyens, interpellant les politiques économiques, sociales et fiscales; également sur l'accès à l'information, le développement des compétences et des initiatives de prise en charge. Bien que les stratégies de longue portée visant les causes structurelles de l'insécurité alimentaire soient présentes dans les documents à l'appui des réflexions²³, le cadre d'orientation du plan régional positionne l'action principalement aux paliers régional et local en favorisant le développement communautaire (par l'appel de projets locaux) et l'action concertée d'acteurs régionaux intersectoriels.

La consolidation d'un Comité régional et l'élargissement de son assise intersectorielle sont visées (secteurs agroalimentaire, scolaire, communautaire, bailleurs de fonds) pour la mise en place de moyens ayant un effet durable.

²¹ Les secteurs municipal (la Ville de Montréal), sociosanitaire (3 ex-DSC), scolaire (le Conseil scolaire de l'île de Montréal, la CECM, la CEPGM) y étaient présents, de même que le milieu communautaire (la Table de concertation sur la faim), les institutions religieuses (l'Archevêché de Montréal), les organismes syndicaux (CSN), Centraide, Santé et bien-être social Canada et le secteur privé (l'Association des détaillants en alimentation).

²² En 1990, la Ville de Montréal adhère au Réseau québécois de Villes et villages en santé, s'inscrivant dans le mouvement international des Villes en santé initié par l'OMS en 1986, dans le cadre de la stratégie *La Santé pour tous d'ici l'an 2000*.

²³ Ces documents sont de Campbell et al. (1988); de l'ODPG; de H. Delisle, Département de nutrition, Université de Montréal. On y distingue des stratégies de court terme (dépannage d'urgence); de moyen terme (améliorer le pouvoir d'achat – ex : groupes d'achat-, l'information et les habiletés, l'approvisionnement – ex : transport-); et de longue portée visant les causes fondamentales (filet de sécurité sociale, système de production – distribution qui supporte les petits producteurs et respecte l'environnement).

Naîtra de cet exercice de planification dans le secteur de la santé le Comité régional pour la sécurité alimentaire de Montréal-Centre, un arrimage régional – local où sont engagés la DSP, la Ville de Montréal, la Table de concertation sur la faim, une chercheuse du Département de Nutrition de l'Université de Montréal, et les instances des 4 projets locaux soutenus en partie par le fonds annuel de 120 000 \$ de la priorité, soit le Groupe d'achat interquartier, le Comité pour une stratégie de sécurité alimentaire à Lasalle, Bouffe Action Rosemont et Aliment'action Saint-Michel.

Le Comité régional se consolide et accroît sa crédibilité. Par sa composition intersectorielle et par son ancrage dans la pratique, la recherche et la planification, il fait figure d'exemple à la DSP dans l'élaboration d'un nouveau programme, le *Fonds de soutien à l'action intersectorielle*, dédié au développement de la concertation pour l'action en prévention – promotion²⁴. Le Comité régional – local de sécurité alimentaire reçoit alors un financement annuel additionnel de 150 000 \$ à titre de réseau d'action concerté. À ces structures sont rattachées des fonctions de mise en réseau et d'échange d'expertise, de planification, de soutien à l'intervention, d'intervention directe et de coordination, fonctions pour lesquelles le Comité régional est préparé.

Le positionnement de la sécurité alimentaire comme priorité de santé publique dans le plan 1995-1998 et la reconnaissance du Comité comme réseau d'action concerté représentent un levier d'influence et accroissent le financement des pratiques alternatives au dépannage alimentaire (qui a plus que doublé de 1995 à 1997). Dans l'espace public, la DSP se joint à la critique, portée principalement jusqu'alors par la Table de concertation sur la faim, dénonçant les effets pervers des banques et du dépannage alimentaire, solution que l'on aime à croire efficace dans l'opinion publique, parmi les décideurs politiques et les bailleurs de fonds. Dans la foulée de cette reconnaissance, des représentations sont entreprises auprès des bailleurs de fonds en vue de les sensibiliser aux limites des pratiques de dépannage alimentaire et afin d'accroître la part du financement dévolue aux initiatives de prise en charge. C'est ainsi que Centraide a joint les rangs du Comité régional en septembre 1997.

Le Comité régional deviendra en 1997 le Groupe des partenaires pour le développement de la sécurité alimentaire sur l'Île de Montréal²⁵. Sa composition demeurera cependant la même, sans parvenir à mobiliser d'autres acteurs clé tel le milieu scolaire, l'agro-alimentaire, le milieu des affaires, conduisant à une instance essentiellement composée des bailleurs de fonds et d'organismes communautaires. Ce qui orientera nécessairement ses réalisations.

On note à ce chapitre le renforcement de la position de la sécurité alimentaire comme priorité régionale; la construction d'une vision partagée de la sécurité alimentaire et l'extension du réseau d'acteurs défenseurs de cette vision; une influence significative auprès d'acteurs régionaux tels Centraide et la Ville en ce sens; l'échange d'expertise au sein de ce réseau (ex : le bulletin *Des Gestes plus grands que la panse*); la mobilisation et le soutien à la concertation et à l'action locale, par son rôle de soutien et d'influence dans l'accroissement du financement; le monitoring de la sécurité alimentaire dans la région. En juillet 2002, 18 concertations locales sont actives en sécurité alimentaire.

Mais malgré ce développement, le Comité régional ne parviendra pas au statut d'instance politique ayant un rôle officiel d'influence sur les décideurs et les politiques publiques (comparé par exemple au statut du Toronto Food Policy Council).

²⁴ Ce programme est né de la Conférence régionale *Partenaires pour la prévention* tenue par la DSP en novembre 1996 (DSP, 1997).

²⁵ Le Groupe des partenaires est composé alors de la Ville de Montréal, du CRDIM (maintenu comme instance de concertation du Conseil régional des élus, nouvellement mis en place par le gouvernement Charest), d'une chercheuse du Département de Nutrition de l'Université de Montréal, du Conseil scolaire de l'Île de Montréal, de Centraide, de la DSP et de 5 représentants d'organismes communautaires. Il tient lieu de structure de concertation intersectorielle régionale en sécurité alimentaire, répondant aux balises du PSSA.

Après sept ans de financement (1995-2002), le non-renouvellement de ses fonds pour 2002-2003 (dans le cadre du fonds de soutien à l'action intersectorielle) conduit le Groupe des partenaires à redéfinir l'instance régionale de concertation intersectorielle en sécurité alimentaire. Cette réflexion en mettra en relief les enjeux, soit : 1) son rôle dans la sollicitation, la consolidation et l'allocation du financement; 2) la représentation du milieu communautaire; 3) la construction d'orientations porteuses de changement sans apparaître déconnectées de la réalité aux yeux des acteurs terrain; 4) la représentativité intersectorielle à étendre (secteur agroalimentaire – agriculture durable –, association de consommateurs); 5) la structure et le statut juridique de l'instance. La DSP opte en 2003 pour mettre fin à cette structure régionale de concertation tout en invitant ses partenaires à poursuivre la concertation intersectorielle régionale sur d'autres bases, en s'inspirant notamment du mouvement des conseils de politiques alimentaires qui anime les grandes villes nord-américaines. Le dossier de novembre 2004 *Des gestes plus grands que la parole* sous le titre « *Vers un Conseil de politique alimentaire à Montréal?* » lance cet appel et alimente cette redéfinition. La Ville, Centraide, la DSP et la Conférence régionale des élus de Montréal (CRÉ)²⁶ s'entendent alors pour confier à la CRÉ le mandat de bâtir ce nouvel espace de concertation et d'action en sécurité alimentaire, qui est en cours depuis la fin 2004. Y est à nouveau discutée cette préoccupation récurrente de l'histoire de la concertation montréalaise en sécurité alimentaire que constitue la mobilisation des différents secteurs de la société concernés par la question.

Voilà le contexte régional montréalais dans lequel s'inscrit en 2002 *le Programme de subvention en matière de sécurité alimentaire*. Deux séquences d'événements caractérisent la mise en œuvre régionale du programme, soit ceux ayant conduit au cadre régional du programme et à l'appel d'offres et ceux entourant l'allocation des fonds.

1 Le lancement de l'appel d'offres en vertu du cadre régional du PSSA

Dès avril 2002, la DSP informe les organismes oeuvrant en sécurité alimentaire dans la région de la sortie du PSSA, les invitant à le diffuser auprès de leurs membres, les informant qu'elle est à préparer le cadre régional du financement et qu'ils seront informés ultérieurement des prochaines étapes. Ces organismes sont la Coalition montréalaise des tables de quartier, les concertations locales en sécurité alimentaire sur l'île de Montréal, la Table de concertation sur la faim et le développement social du Montréal métropolitain et le Groupe des partenaires pour le développement de la sécurité alimentaire sur l'île de Montréal. Les sections montréalaises des regroupements québécois des cuisines collectives et des groupes d'achat collectif furent également informés en mai 2002. Deux événements composent donc cette étape du processus décisionnel régional.

É - 12 Élaboration des orientations régionales, printemps 2002.

É - 13 Lancement de l'appel d'offres, 18 juillet 2002.

²⁶ La Conférence régionale des élus de Montréal (CRÉ) est une instance municipale nouvellement créée par le Gouvernement du Québec en remplacement du Conseil régional de développement de l'île de Montréal. Elle deviendra une instance régionale en janvier 2006 suite aux défusions municipales.

E-12 Élaboration des orientations régionales, printemps 2002

Prenant appui sur le Cadre de référence du MSSS, la DSP, gestionnaire régional du PSSA, en confie l'élaboration des orientations régionales au Groupe des Partenaires de sorte à ce qu'elles soient cohérentes avec le plan régional d'action en sécurité alimentaire. Ce plan régional est fondé sur une approche écologique définissant des actions au niveau des individus (renforcement du potentiel des personnes), de la communauté et plus largement, de la société (création d'environnements favorables). En référence à l'approche écologique, le Groupe des partenaires fait le constat que, depuis les cinq ou six dernières années dans la région montréalaise, le financement des approches alternatives au dépannage a été accentué, entraînant un développement au pôle du potentiel des personnes alors que le pôle communauté/société a été moins développé (ex : agriculture soutenue par la communauté, jardins collectifs).

En conséquence, le cadre régional pose des balises selon l'approche écologique, l'action intersectorielle, la participation citoyenne et le développement durable, qui vont un pas plus loin que le cadre national dans le sens d'un système agroalimentaire repensé en vertu du développement durable²⁷. En même temps, l'instance régionale ne mobilise pas les acteurs régionaux porteurs des préoccupations environnementales (ex : le Conseil régional de l'environnement) et économiques (ex : les marchés publics) en jeu dans le développement durable et donc susceptibles de contribuer à traduire en mesures concrètes ces nouvelles balises.

Pour le Groupe des partenaires, développer la sécurité alimentaire sur l'Île de Montréal signifie :

- ◆ « le développement et la consolidation des concertations;
- ◆ le développement d'actions qui contribuent à l'autonomie des personnes ainsi qu'à leur participation sociale;
- ◆ la complémentarité des actions qui visent les personnes, les milieux et la société;
- ◆ la transmission et le partage d'un savoir et d'un savoir faire durable;
- ◆ le développement de pratiques dans la production, la transformation et la distribution des aliments qui amènent le respect de l'environnement et l'équité sociale;
- ◆ l'exploration et l'exercice d'actions d'influence et de revendications;
- ◆ la coopération maximale de la communauté à la gestion et à la réalisation des projets;
- ◆ l'accompagnement des personnes démunies pour encourager leur intégration et leur contribution aux structures décisionnelles et de concertation;
- ◆ la sensibilisation des citoyens sur la provenance des aliments et sur leur mode de production, de transformation et de distribution afin de les inciter à faire des choix justes et responsables;
- ◆ la collaboration des citoyens au diagnostic des besoins de la communauté et des solutions à apporter.... »

[Présentation PowerPoint, DSP, 12 septembre 2002].

²⁷ Une définition en est donnée dans le cadre régional du programme : « *Le développement durable permet de satisfaire aux besoins des populations actuelles sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins. Cela signifie qu'il faut tenir compte de la protection de l'environnement, du développement humain, de la solidarité entre les peuples et les générations, de la participation et de la citoyenneté* » (Agenda 21, sommet de la Terre, Rio, 1992).

Les orientations montréalaises interpellent donc des organismes oeuvrant notamment en environnement (ex : Équiterre) qui ne sont pas accrédités par le secteur de la santé et des services sociaux et donc non éligibles au PSSA. Il apparaît alors au gestionnaire montréalais du PSSA que le potentiel innovant du fonds se trouve limité par cette condition.

E-13 Lancement de l'appel d'offres, 18 juillet 2002

Ces orientations régionales, ajoutées au cadre du MSSS, ont été communiquées le 18 juillet 2002 à l'ensemble des acteurs du champ montréalais de la sécurité alimentaire. Outre les premiers informés du programme en avril 2002, s'ajoutent le Collectif des groupes d'achat du Québec (section Montréal), le Regroupement des cuisines collectives du Québec (section Montréal), le Regroupement des Magasins-Partage de Montréal, les responsables du développement social dans les arrondissements de la Ville de Montréal, les organisateurs communautaires des CLSC et leurs directions. La DSP cherchait alors surtout à rejoindre les concertations locales, le milieu communautaire et les secteurs municipal et sociosanitaire.

La DSP a privilégié de solliciter pour ce programme les concertations locales déjà existantes, soit celles en sécurité alimentaire ou les tables de quartier en développement social. Ces tables approchent le développement social de façon globale en le situant dans des objectifs de lutte à la pauvreté et d'aménagement d'un milieu de vie plus équitable.

De telles concertations existent dans la plupart des 31 territoires locaux²⁸ de l'Île et ceux qui n'en disposent sont invités à en développer une autour d'un projet.

L'appel d'offres est assorti des services de la DSP aux organismes qui demanderont des informations sur le programme, un soutien à la concertation locale ou une aide à la formulation des projets. Une rencontre d'information a été tenue par la DSP le 12 septembre 2002, rassemblant 88 personnes de 30 territoires locaux et d'une dizaine d'organismes ou regroupements régionaux, provenant surtout du milieu communautaire (65), mais aussi des secteurs municipal (4) et sociosanitaire (19) (CLSC et Services sociaux). Le cadre national et les orientations régionales ont alors été rappelés, puis les critères d'admissibilité et les critères d'appréciation des demandes ont été communiqués. Un seul projet est recevable par territoire et les instances de concertation sont responsables des projets subventionnés. Les fiduciaires des fonds (gestionnaire du financement) doivent être des organismes communautaires reconnus par la Régie régionale de la santé et des services sociaux de Montréal. La date limite du dépôt des demandes est le 15 novembre 2002. La distribution du fonds de 916 222 \$ pour 2002-2003, après avoir soustrait les 10 % consacrés au soutien et à l'évaluation (-10%=824 600 \$), va comme suit:

- ◆ 15 % aux projets régionaux (35 000 \$/projet) et 85 % aux projets locaux;
- ◆ un maximum de 49 500 \$ par projet local, incluant une somme pour le développement de la concertation là où c'était requis.

Devant ce double cadre, national et régional, une première préoccupation soulevée par les participants à la rencontre du 12 septembre 2002 est dirigée vers le critère du MSSS réservant le financement aux organismes accrédités par la Régie de la santé et des services sociaux. Cette condition obligeait les concertations locales à désigner un fiduciaire des fonds parmi les organismes accrédités de leur communauté, alors qu'elles étaient en premier lieu sollicitées et qu'elles constituaient un passage obligé du financement.

²⁸ Ces territoires correspondent aux Tables de quartier en développement social existantes et /ou aux territoires de CLSC.

Une autre préoccupation plus fondamentale a été celle de la non-récurrence du financement. Alors que le Groupe des partenaires se fait visionnaire en proposant une perspective de Recherche & Développement, cherchant à dépister ou faire naître des innovations en développement durable, les acteurs mobilisés sont plus pragmatiques, préoccupés qu'ils sont par la consolidation de leurs activités qui, en référence à d'autres critères, s'avèrent aussi être des innovations en développement social.

2 L'allocation du financement aux concertations locales

Deux événements constituent le processus décisionnel crucial de l'allocation : le soutien offert par la DSP à l'élaboration des plans et la décision de l'allocation rendue par un comité externe. Ces deux événements ont été opérés en parallèle en vertu de principes de méthode différents. La DSP a en effet mis en place un processus rigoureux d'analyse des projets soumis, à caractère normatif, indépendant de la démarche formative ayant accompagné la mobilisation des communautés et l'élaboration des projets.

E-14 Soutien de la DSP aux concertations locales, août à novembre 2002.

E-15 Comité externe d'évaluation, 17 décembre 2002.

E-14 Soutien de la DSP aux concertations locales, août à novembre 2002

Le soutien de la DSP adopte une approche formative qui consiste à expliquer les normes du programme aux acteurs locaux et les accompagner dans l'élaboration de leur plan.

Premier constat de départ, malgré l'intention intersectorielle du développement de la sécurité alimentaire à Montréal depuis 1995, le réseau communautaire demeure le plus largement mobilisé. La ville de Montréal et les CLSC étaient les deux secteurs publics sollicités par la DSP dans ce programme. Les CLSC sont surtout présents au sein des concertations locales par leurs organisateurs communautaires qui y assument historiquement un rôle de soutien, d'animation et de stabilisation. Ce qui ne veut pas dire que les CLSC jouent à ces tables un rôle d'orientation stratégique. La Ville pour sa part est présente, surtout dans les nouveaux arrondissements de la nouvelle Ville, par ses agents de développement social qui sont, avec les intervenants des Centres locaux d'emploi, de nouveaux venus dans le champ de la sécurité alimentaire, en quête de formation pour mieux cerner quel peut être leur rôle dans l'action concertée. Quant aux organismes charitables et religieux, engagés depuis le début dans les débats entourant la sécurité alimentaire, ils sont de plus en plus ouverts à orienter leurs actions vers des initiatives de prise en charge. Voilà un gain intéressant. Toutefois, ce portrait indique que l'étendue de la représentation intersectorielle n'a pas significativement évolué en sécurité alimentaire depuis les premières initiatives de concertation de 1995-1998. Cette représentation se trouve limitée dans le présent programme par la volonté ministérielle de ne financer que les organismes communautaires accrédités par les régies régionales de la santé et des services sociaux.

L'état de la concertation varie évidemment au départ d'un territoire à l'autre, mais essentiellement, plusieurs quartiers n'étaient pas en mesure de développer un projet collectif. Le soutien de la DSP aura permis d'accroître l'accessibilité du programme à des territoires où la concertation était moins développée. Trois situations type ont été rencontrées (DSP, Rapport d'étape, mars 2003). Certains territoires, peu avancés au plan de la concertation, n'ont pu produire qu'un plan composé d'actions juxtaposées.

D'autres territoires, où la concertation était assez avancée, n'ont pas été en mesure de produire un plan reflétant leurs acquis faute de ressources capables d'organiser adéquatement l'information. D'autres territoires, enfin, où la concertation était avancée, ont été en mesure de rendre leur réalité dans le plan, disposant des ressources requises et notamment des services de l'organisateur communautaire de leur CLSC.

Quatre approches du plan d'action concertée ont été observées : la stratégie globale répondant à l'analyse du milieu et intégrant les initiatives en cours en sécurité alimentaire; la consolidation des actions d'un organisme moteur en sécurité alimentaire qui mobilise sa communauté; l'arrimage des diverses mesures en cours dans la communauté; enfin, la juxtaposition des actions en cours sans réelle intégration ou lien entre elles.

Le soutien de la DSP a aussi permis de dépister et soutenir des initiatives prometteuses de développement durable. Des organismes environnementaux tels ENJEU et Équiterre, préoccupés par l'alimentation et la consommation responsable (diminution des intermédiaires entre producteurs et consommateurs, achat de produits équitables, écologiques et locaux), ont été sollicités et ont déposé des projets. Cependant, ces organismes ne se qualifiaient pas en vertu des règles administratives du cadre provincial.

E-15 Comité externe d'évaluation, 17 décembre 2002

Le processus d'allocation mis en place par la DSP est de même nature que celui ayant cours dans d'autres programmes de subvention gérés par la DSP, soit une évaluation des projets par un comité externe en vertu de critères préétablis (évaluation normative).

Un comité interne de la DSP (5 personnes) a élaboré une grille d'analyse et établi une pondération, à partir des critères d'appréciation communiqués à la rencontre du 12 septembre. Cette grille a été testée sur un projet, entraînant une amélioration de l'énoncé des critères et de la pondération. Par ordre d'importance, ces critères sont : la conformité aux cadres national et régional (24 points); l'impact potentiel (24 points); la participation/contribution de la communauté (15 points); l'adéquation aux besoins du milieu (12 points); le réalisme des solutions et la viabilité du projet (9 points); l'engagement de l'instance de concertation (6 points); une appréciation personnelle du réviseur (10 points).

Un comité externe d'analyse a été constitué de 5 personnes provenant d'instances régionales qui soutiennent des projets de sécurité alimentaire : l'Office municipal de l'Habitation, le Conseil régional de l'environnement, la Ville de Montréal (conseiller en développement social), le Conseil régional de développement de l'Île de Montréal, le Chantier de l'économie sociale.

L'appel d'offres résulte en 27 projets locaux (sur 31 territoires locaux) et 8 projets régionaux. Chacun des membres du comité externe a analysé tous les projets et a rendu sa décision et ses recommandations lors d'une journée de travail tenue le 17 décembre 2002. La DSP en a assuré le secrétariat. Les recommandations du comité externe ont été suivies par la DSP. Quatre des 8 projets régionaux ont été acceptés avec un financement allant de 15 000 \$ à 35 000 \$, les 4 autres ne correspondant pas aux critères. Les 27 projets locaux ont été acceptés. C'est plutôt sur la hauteur du financement octroyé, par rapport au financement maximal demandé par la majorité des soumissionnaires, que les recommandations ont porté : 10 projets ont reçu le montant de base pour opérer la concertation, qui fut majoré à 11 500 \$; 6 projets ont reçu entre 15 000 \$ et 20 000 \$; 2 projets entre 27 000 \$ et 35 000 \$; 4 projets autour de 40 000 \$; 5 projets ont reçu le financement maximal de 49 500 \$. Le financement est assorti de conditions. Les projets ayant reçu le montant de base bénéficieront du soutien de la DSP pour améliorer la mobilisation et la concertation locale.

Les répondants des projets ont été informés du financement et des conditions le 10 janvier 2003 et un bilan est attendu le 31 novembre 2003.

Alors que l'approche formative prend la situation telle qu'elle est au point de départ et cherche à soutenir les acteurs pour l'améliorer, l'approche normative ordonne les projets au point d'arrivée relativement au même standard, sans égard au point de départ. Ce double processus, formatif et normatif, opéré selon des principes de méthode différents, aura engendré un sentiment d'injustice chez certains participants alors qu'il a été déployé pour favoriser un traitement équitable des différents territoires locaux. L'expérience de ces deux approches rapportée ici n'est documentée que par une seule source d'information, soit le bilan des acteurs locaux tracé par l'agente de projet de la DSP, responsable de la démarche formative. Ce qui n'éclaire pas de manière exhaustive les mérites et limites des deux approches et de leur cohabitation dans le même processus d'allocation, mais rend compte du point de vue des bénéficiaires des subventions²⁹. Cela permet néanmoins de soulever quelques contradictions inhérentes au processus qui a eu cours.

Il est intéressant de constater la correspondance – et la non-correspondance – entre l'appréciation des situations par l'agente de projet dans le processus formatif et par le comité externe dans le processus normatif. Cette comparaison est possible pour des exemples type où les observations de l'agente de projet sont disponibles sur le développement de la concertation et l'avancement du projet concerté. Ainsi, les territoires peu avancés au plan de la concertation, ayant soumis un plan composé d'actions juxtaposées, se sont vu allouer le financement de base visant à améliorer la concertation. Dans les territoires assez avancés au plan de la concertation mais qui ne disposaient pas des ressources nécessaires pour mettre en forme un plan reflétant leurs acquis, le résultat sera aussi un financement de base de la concertation. Par contre, dans les territoires avancés au plan de la concertation qui ont pu bénéficier de ressources compétentes pour la mise en forme du plan, il en résultera l'obtention d'un financement élevé. Le processus formatif offre un point de vue dynamique, mis en contexte et longitudinal, sur le potentiel d'une concertation alors que le processus normatif s'appuie plutôt sur une vision transversale et ponctuelle de la situation. La différence tient donc à la capacité des acteurs de rendre dans le plan la dynamique réelle et le produit de leur concertation. À cet exercice, où seul le jugement normatif compte, des territoires ont exprimé leur ressentiment devant l'issue du processus.

D'autres contradictions découlent de ce processus d'allocation qui sépare les démarches formative et normative. Premièrement, une révision des plans d'action a été imposée par une allocation budgétaire à la baisse par rapport au maximum demandé dans la majorité des territoires. En outre, les activités à retenir étaient recommandées par le comité d'analyse. Ce procédé entre en contradiction avec la marge décisionnelle locale qui est implicite et nécessaire pour l'engagement d'acteurs locaux dans un exercice de concertation.

Deuxièmement, la condition de favoriser en premier lieu les activités de concertation, émise par le comité d'analyse et la DSP, entre en contradiction avec la position de plusieurs concertations locales pour qui la planification concertée ne requiert pas de fonds additionnels, leur coordination étant assurée par le CLSC, alors qu'elles sont confrontées au manque de ressources pour la poursuite des activités sur le terrain.

²⁹ Lors de la validation du rapport, le comité de pilotage de l'évaluation a soulevé des aspects non considérés telle la tension entre les rôles de bailleur de fonds et de soutien au développement local que joue la DSP. Les ressources et le temps alloués à cette évaluation ne nous permettent pas de recueillir les points de vue de l'ensemble des parties engagées dans le processus d'allocation, notamment le Groupe des partenaires définisseur du cadre de référence, le comité externe d'analyse et la DSP.

De leur point de vue, consacrer une large part du budget reçu à leur fonctionnement se faisait au détriment du développement de la sécurité alimentaire dans leur quartier. Cette contradiction a été résolue dans une solution négociée où la DSP a permis que le financement soit alloué aux interventions tout en maintenant les objectifs de mobilisation, de sensibilisation et d'influence de la concertation.

Troisième contradiction, la démarche formative évaluée à l'aulne des progrès alors que la démarche normative le fait à l'aulne des standards. Pour le tiers des territoires n'ayant reçu que le montant de base pour l'amélioration de leur projet concerté, le jugement fut reçu comme offensant et démobilisant, d'autant plus que les commentaires du comité externe comportaient peu de solutions constructives. Dernière contradiction, la lourde demande adressée au palier local alors que les paliers régional et national sont eux mêmes encore peu concertés, que des mesures structurantes favorisant la sécurité alimentaire aux paliers supérieurs se font attendre et que la précarité caractérise toujours le financement du champ, condition à laquelle ne remédie pas le présent programme.

CHAPITRE 7

LA DISCUSSION ET L'ÉLABORATION DU JUGEMENT

Le présent chapitre rapporte la discussion et l'élaboration du jugement porté par le comité de pilotage sur les choix stratégiques et de méthode caractérisant le processus décisionnel décrit aux chapitres 4, 5 et 6.

Le processus décisionnel de la planification du PSSA, tel que reconstitué, comporte quinze événements, regroupés en cinq séquences, que présente le chronogramme au tableau 1. Dans ce processus décisionnel, six événements sont retenus pour avoir été particulièrement structurants pour le programme :

- Le transfert de responsabilités du fonds pour la sécurité alimentaire du MESS vers le MSSS (É-7);
- La composition du comité consultatif du MSSS (É-9);
- Le cadre de référence national (É-11) et les orientations régionales du PSSA (É-12);
- Le double processus formatif et normatif de l'allocation (É-14; É-15).

Ces événements ont été structurants pour les raisons suivantes : É-7 positionne le MSSS en acteur décisionnel au palier central et le réseau de la santé et des services sociaux en maître d'œuvre du programme; É-9 donne forme au choix de méthode planificatrice du MSSS et détermine le contenu du programme cadre; É-11 et É-12 établissent le cadre régional de l'appel d'offres; É-14 et É-15 déterminent l'allocation régionale.

La discussion et l'élaboration du jugement procède par la construction d'une argumentation appuyée de référents puisés aux valeurs et dans les savoirs scientifiques et d'expérience des membres du comité de pilotage. L'outil ayant soutenu le comité de pilotage dans cet exercice est présenté à l'annexe 5.

1 Le transfert de responsabilités du fonds pour la sécurité alimentaire du MESS vers le MSSS (É-7)

Le transfert de responsabilités du fonds pour la sécurité alimentaire du MESS vers le MSSS est certainement le premier événement crucial du processus décisionnel. L'expertise et l'expérience en sécurité alimentaire dont disposait le MSSS à cette période ont certainement contribué à ce transfert de responsabilité. Ce faisant, le programme pouvait en outre, pour sa planification et son déploiement, prendre appui sur l'appareil public du MSSS, composé d'instances régionales et locales rodées (les DSP, les CLSC -CSSSS et les instances de concertation régionales et locales où ils sont engagés) et profiter de la large interface avec les citoyens que constituent les services publics du MSSS.

En contrepartie, ce transfert du MESSS au MSSS, plutôt que la création d'une instance interministérielle de planification, a eu un effet de sectorisation³⁰ sur le programme en ce sens qu'il en a résulté un changement plutôt qu'une conjugaison de perspectives.

³⁰ Par les termes sectorisation et intersectorialité, nous référons aux différents secteurs de l'administration publique, qui tendent aussi à découper l'activité des sphères associatives et privées.

Ce transfert a eu pour conséquence d'inscrire le programme dans le courant de santéisation de la pauvreté et des questions sociales lui étant associées, et d'entraîner une réponse d'abord en termes de services, alors que le MESSS, porteur de la stratégie de lutte contre la pauvreté, conçoit plutôt les problématiques liées à la pauvreté d'abord dans les termes de l'employabilité et donc du revenu.

L'initiative gouvernementale en sécurité alimentaire n'a pas pris le temps de rassembler les différents ministères concernés par la question. Et ceux de l'agriculture et de l'éducation sont aussi concernés. Ces quatre secteurs auraient permis que soient considérées dans les solutions les trois dimensions de la définition de la sécurité alimentaire mises de l'avant dans le programme (l'approvisionnement³¹; le pouvoir d'achat; la dignité des personnes, leurs compétences et leur prise en charge). La participation du secteur de l'éducation aurait permis notamment que soient mises à profit d'autres interfaces avec les citoyens³², et que puisse être abordée la contradiction de fond entre les mesures d'aide alimentaire en milieu scolaire et la mesure de sécurité alimentaire opérée par le MSSS, toutes deux pourtant issues du Fonds de Lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale de mars 2001. Ces choix stratégiques ont dès lors tracé les contours du programme.

Cette sectorisation au palier central a réduit considérablement le potentiel de controverse, et donc le potentiel d'innovation³³, au sein de l'instance d'élaboration du programme, alors même que le MSSS destinait ce programme au soutien d'initiatives nouvelles, issues de la concertation que l'on voulait intersectorielle, plutôt qu'à la consolidation des pratiques existantes. Le planificateur public a ainsi problématisé l'intersectorialité et la participation comme devant opérer aux paliers inférieurs. Ainsi, le programme porte sa propre contradiction en promouvant le développement social pour la sécurité alimentaire, fondé sur l'intersectorialité et l'action en partenariat (au moins public-communautaire), alors que son propre processus d'élaboration est sectoriel et non participatif. Pourtant, la problématisation de la sécurité alimentaire élaborée dans les documents antérieurs du MSSS (juin 1998) et dans l'étude de Rouffignat et al. (2001) plaçait d'abord l'effort de concertation au palier central, interministériel, puis régional. En cela, le présent exercice est allé en deçà de la réflexion qui animait antérieurement le MSSS sur la question.

Cette conception de l'intersectorialité et de la concertation comme devant opérer aux paliers inférieurs laisse en outre à penser que le palier local (et le milieu communautaire qui y est particulièrement engagé) peut agir sur tous les problèmes laissés en plan par l'insuffisance de la logique sectorielle au palier central. L'étude rigoureuse des potentialités de l'action locale comme stratégie de transformation des conditions de vie laisse pourtant voir les limites de celle-ci à cet égard (Amin, 2004).

³¹ On pense ici à des acteurs du système de production - distribution tels les marchés publics, les associations de producteurs et les différentes formes de maillage producteur-consommateur (agriculture soutenue par la communauté, maillage agro-communautaire).

³² Le MEQ interagit avec des parents dans des systèmes de représentation bien normés, au sein des écoles, où ces derniers ont un pouvoir d'influence.

³³ À titre de référent, le comité de pilotage de l'évaluation retient différentes initiatives innovantes répertoriées dans le numéro de janvier 2004 (vol. 8, no 1) de *À Table*, le bulletin de la Table de concertation sur la faim et le développement social du Montréal métropolitain et le no 10 *Des gestes plus grands que la panse* titré Vers un Conseil de politique alimentaire à Montréal.

Cela reflète, au palier central du MSSS, le manque de tradition et de mécanismes de l'intersectorialité et pour la participation de la société civile. Comparativement, ces mécanismes sont mieux développés et rodés aux paliers régional et local. Ce constat, déjà tiré d'une analyse de la planification du *Programme national de santé publique* et des *Plans d'action régionaux de santé publique* (Bilodeau et al, 2004), s'applique bien au programme de sécurité alimentaire. Cela ne signifie pas que de telles pratiques n'existent pas mais qu'elles ne sont pas largement répandues, bien qu'elles soient dans plusieurs cas souhaitables et qu'elles puissent être créées³⁴. Dans ce contexte, un scénario possible aurait été, pour le MESSS et/ou le MSSS³⁵, de transférer l'élaboration du programme au palier régional, où des mécanismes de concertation existent et sont prêts à opérer. Outre les instances régionales du MSSS, la filière des Conseils régionaux de développement ou les récentes Conférences régionales des élus auraient pu être mobilisées. Alors, l'acteur municipal, directement concerné et en certaines régions déjà engagé en sécurité alimentaire, aurait plus facilement pu être mobilisé. Le palier régional, plus proche des besoins et des dynamiques inter organisationnelles régionales et locales dans le champ (acteurs engagés et leurs pratiques, concertations existantes, plans concertés déjà élaborés), aurait été mieux à même de déterminer vers où peut tendre le programme, plutôt que de placer la concertation intersectorielle régionale et locale en sécurité alimentaire comme un passage obligé du financement.

D'autres scénarios auraient aussi pu être envisagés pour ce programme. Il est intéressant à cet égard de considérer que les 10 millions \$ alloués constituent à l'échelle nationale une enveloppe somme toute modeste, non récurrente de surcroît, pour financer une diversité de stratégies et un grand nombre d'organismes. Dans cette perspective, le processus de planification opéré par le MSSS sur deux ans peut paraître lourd, et l'allocation d'une partie du budget à la démarche formative et à l'évaluation peut paraître injustifiée. Une approche plus légère de subvention directe à la base aurait-elle mieux convenue³⁶? C'était la perspective première annoncée par le gouvernement de soutenir « *des interventions tels la mise sur pied de cuisines collectives, la création de coopératives alimentaires et de regroupements d'achats, le développement de jardins collectifs ou autres projets du même type* » (Extrait du communiqué de presse gouvernemental du 15 juin 2001). En contrepartie, il est aussi pertinent de considérer que cette enveloppe, même modeste, constitue à ce jour la subvention publique la plus importante à la sécurité alimentaire et qu'en cela, le caractère structurant d'un programme cadre apparaît une stratégie pour orienter le champ. Il faut admettre cependant que cette finalité aurait été mieux servie en recourant à une instance planificatrice interministérielle et représentative des acteurs communautaires du champ. Somme toute, cette question pourra être éclairée par une analyse du résultat montrant dans quelle mesure, au-delà de l'espace décisionnel concerté, les projets ont présenté progressivement un caractère plus intersectoriel, avec une implication directe des acteurs publics dans l'action, plutôt que de demeurer essentiellement des projets communautaires.

³⁴ À titre de référent, le comité de pilotage de l'évaluation mentionne deux initiatives interministérielles structurantes : le récent programme MSSS-MEQ *École en santé* (2004); la *Politique d'intervention en matière de violence conjugale* (1995a,b), née des travaux d'un Comité interministériel (Éducation, Justice, Santé et Services sociaux, Sécurité publique, secrétariat à la Condition féminine, Secrétariat à la Famille) et s'étant doté d'un comité consultatif représentatif des organismes institutionnels et communautaires du champ.

³⁵ Une telle option aurait pu découler d'un exercice interministériel.

³⁶ Le comité de pilotage de l'évaluation réfère ici à l'expérience de planification dans le champ de la santé mentale rapportée en 1990 par EE Corin, G Bibeau, JC Martin et R Laplante dans *Comprendre pour soigner autrement (Repères pour régionaliser les services de santé mentale)* (Presses de l'Université de Montréal). On y décrit une approche de planification plus adaptée aux réalités régionales et locales que ne l'est l'approche gestionnaire qui, dans la décentralisation, risque d'entraîner à l'échelle régionale et locale une uniformisation peu soucieuse des points de vues et des spécificités. (résumé du livre dans *Nouvelles pratiques sociales* 1992, vol.5, no 1).

2 La composition du comité consultatif du MSSS (É-9)

Outre cette sectorisation du programme, la composition du comité consultatif du MSSS apparaît être l'autre événement clé du processus décisionnel central. La mise en place de ce comité a été caractérisée par un imbroglio au plan des choix de méthode entre l'approche d'experts et l'approche participative. L'approche a consisté à inviter des experts universitaires et du secteur sociosanitaire, et à écarter les partenaires traditionnels du champ que sont les organismes communautaires en n'invitant pas les regroupements communautaires à se représenter et en leur imposant des représentants. Planifier en sécurité alimentaire, un champ à forte participation communautaire et pour lequel on veut un développement intersectoriel et concerté, aurait certainement nécessité une approche mieux adaptée, où les acteurs que l'on souhaitait mobiliser pour l'action, publics-intersectoriels et communautaires, l'eurent été à l'étape cruciale des choix stratégiques. À cet égard, les acteurs communautaires concernés disposent de structures aux paliers central et régional aptes à les représenter. Différentes méthodes de planification participative permettent, dans de tels contextes où les parties prenantes sont par définition « intéressées », de traiter les éventuels conflits d'intérêts autrement que de les contourner par une démarche technocratique (différents modèles sont répertoriés dans Allard et al., 2003; Bilodeau et al., 2004). Les recherches sur la planification en contexte multi partenarial montrent qu'il y a un gain de qualité de l'action en mobilisant pour les décisions stratégiques les acteurs concernés du champ d'action. L'accès et le partage de l'information s'avèrent, à cette étape, les ingrédients actifs de la plus-value de qualité ainsi entraînée (Bilodeau et al., 2002).

En outre, si la concertation locale et régionale en sécurité alimentaire, et son élargissement aux secteurs publics les plus directement concernés, est hautement souhaitable, il demeure que cette stratégie du programme concerne de façon incontournable le milieu communautaire puisqu'il est actuellement l'acteur principal du champ. Or, la faisabilité de la mobilisation communautaire dans ces concertations aurait gagné à être analysée : Quelle est la réelle capacité des organismes de soutenir de telles concertations et d'inscrire leur participation dans la durée ? Quelle est la capacité du programme de faire que ces acteurs disposent des moyens pour rendre effective leur participation à ces nouvelles structures que le planificateur public estime pertinentes de créer?

Il n'est pas exagéré de dire que les acteurs communautaires du champ de l'aide alimentaire évoluent généralement dans des conditions financières précaires, qu'ils connaissent un roulement élevé de leur personnel, en même temps qu'ils font face à la pression des clientèles en grands besoins qu'ils desservent. Il aurait été pertinent pour le planificateur de documenter la capacité des organismes à participer efficacement afin d'appuyer par des moyens cette stratégie centrale du programme. L'analyse des pratiques après trois ans pourrait permettre de mieux éclairer quelle était la faisabilité de cette stratégie.

3 Le cadre de référence national (É-11) et les orientations régionales du PSSA (É-12)

Le cadre de référence national comporte deux balises qui, à l'usage, se sont avérées déterminantes pour l'action : la concertation comme passage obligé et l'éligibilité au financement limitée aux organismes communautaires du secteur de la santé et des services sociaux.

En faisant de la concertation un passage obligé, le cadre national installe un processus qui requiert une marge décisionnelle régionale et locale alors qu'il présente une facture sur-définie pour un tel contexte participatif. Le cadre laisse en effet peu de marge décisionnelle régionale pour prendre en compte les points de vue des partenaires locaux et régionaux concernés et mobilisés dans le programme. En même temps, la DSP de Montréal n'a pas réellement exercé ses leviers d'autonomie pour inscrire dans le cadre régional les préoccupations des acteurs du champ. Elle a plutôt cherché à inscrire ce nouveau programme en continuité du plan d'action dont elle disposait déjà en confiant l'élaboration des orientations régionales au Groupe des partenaires déjà en place. Il en a résulté un cadre régional où fut ajoutée une orientation de développement durable, allant en cela un pas plus loin que le cadre national. La DSP a ainsi cherché à orienter l'action dans le sens de la mouvance d'avant-garde actuelle qui prend forme dans les grandes villes nord-américaines autour des conseils de politique alimentaire.

Toutefois, de façon pratique, par son critère d'éligibilité limitée aux organismes communautaires du secteur de la santé et des services sociaux, le cadre national ramène l'action à la dimension de services favorisant le développement des compétences et la prise en charge individuelle et collective. Les balises ministérielles, plus étroites que les orientations régionales, ont eu raison des quelques initiatives plus innovantes en développement durable, soumises par des acteurs hors secteur et que le Groupe des partenaires promouvait.

Par ailleurs, introduire au palier régional des balises de développement durable sans avoir mobilisé au sein de l'instance régionale les acteurs du monde économique (association de producteurs, marché publics) et de l'environnement (Conseil régional de l'environnement de Montréal), de sorte à pouvoir traduire en mesures concrètes ces balises, introduit des attentes élevées envers les partenaires mobilisés, notamment communautaires, et a pour conséquence de placer sur leurs épaules la responsabilité de répondre à ces objectifs. Cette argumentation prend appui sur le principe de symétrie entre sociogramme et technogramme, c'est-à-dire entre les configurations d'acteurs et leurs produits, principe qui se trouve au fondement des théories sociales de l'innovation (Callon, 1986; Callon & Latour, 1986).

4 Le double processus formatif et normatif de l'allocation (É-14, É-15)

Au palier régional, une fois les orientations définies, l'allocation a opéré par deux processus indépendants, celui de la formation et celui de la décision. Le processus formatif a consisté, pour la DSP, à soutenir les acteurs locaux dans l'élaboration de leurs plans de sorte que ces plans répondent aux critères du cadre régional. Le processus décisionnel a quant à lui consisté à l'évaluation normative des plans et la décision de l'allocation rendue par un comité externe. La discussion du comité de pilotage a porté sur deux éléments, soit le peu de prise en compte de l'état de la concertation locale et du processus collectif d'élaboration de l'action dans l'exercice décisionnel, puis les difficultés de la cohabitation des processus formatif et décisionnel.

Dans l'exercice décisionnel, la principale limite observée est le peu d'information dont disposait le comité d'analyse sur les processus sociaux ayant eu cours dans l'exercice du plan, i.e. les processus de mobilisation des acteurs, de concertation et de conception collective de l'action. En effet, les informations demandées dans le formulaire de soumission des plans portaient essentiellement sur son contenu et les résultats escomptés alors qu'aucune information n'était demandée sur les processus sociaux mobilisés pour produire ce plan collectif. Les sept rubriques de la description des projets étaient les suivantes : description du contexte, problématique identifiée (besoin de la communauté), objectifs visés et résultats attendus, activités planifiées et échéancier, rôles et responsabilités des partenaires, contribution prévue de la communauté, impact à long terme prévu (retombées anticipées).

La rubrique contexte était la seule fenêtre possible pour accueillir des informations relatives à l'espace transactionnel et à l'élaboration collective de l'action mais les critères d'appréciation du comité d'analyse, élaborés en miroir, n'offraient pas une réelle ouverture à ces considérations. Ces critères étaient: la conformité aux cadres national et régional; l'impact potentiel; la participation/contribution de la communauté; l'adéquation aux besoins du milieu; le réalisme des solutions et la viabilité du projet; l'engagement de l'instance de concertation; une appréciation personnelle du réviseur. Donc, peu de place pour expliciter d'un côté, et apprécier, de l'autre côté, les processus sociaux d'élaboration collective de l'action.

Rendre l'exercice décisionnel mieux informé sur les processus sociaux apparaît être une solution susceptible de réduire les distorsions soulevées par plusieurs acteurs entre leur réalité et le jugement du comité externe. Différents moyens peuvent être utilisés à cette fin, dont colliger davantage d'informations sur les processus sociaux dans les plans sollicités. À titre de référent, le comité de pilotage mentionne deux exemples. L'instrumentation soutenant l'allocation dans le *Programme de services intégrés en périnatalité et pour la petite enfance* à Montréal permet mieux de colliger de l'information sur le processus collectif d'élaboration de l'action³⁷. Le modèle de Centraide est aussi inspirant, à savoir disposer d'un comité d'analyse comportant des membres ayant chacun des antennes sur un sous-ensemble de territoires locaux, de sorte à couvrir collectivement l'ensemble de la région.

Ces personnes ont pour mandat de colliger et transmettre des informations obtenues par visites de sites ou autres formes de contacts avec les acteurs des territoires locaux. Un troisième moyen peut être la participation de l'agente du volet formatif à titre d'informatrice au comité d'analyse. Toutefois, cette option peut être source de conflits entre les processus formatif et décisionnel de l'allocation.

Quant à la question de la cohabitation des processus décisionnel et formatif, elle a amené le comité de pilotage à réfléchir à deux dimensions du processus d'allocation : celle des critères d'allocation en vertu desquels la qualité des plans est appréciée (ex : les besoins de la population, le financement de base des organismes communautaires, ou autres orientations stratégiques des bailleurs de fonds), qualité qui peut être rehaussée par un processus formatif et qui peut être jugée dans le cadre d'un exercice normatif, celle du mode de décision qui peut prendre la forme de la décision externe rendue par un comité d'experts mais qui peut aussi admettre différentes formes de participation des acteurs engagés dans l'intervention.

À titre de référent, le modèle d'allocation développé dans le cadre des *Services intégrés en périnatalité et pour la petite enfance* (SIPPE), déployés dans les 29 territoires de CLSC –les 12 CSSS-, est analysé selon ces deux axes. Dans ce programme, les sommes allouées à chaque territoire le sont en fonction du nombre de familles répondant aux critères du programme. Donc, l'allocation est faite en vertu des besoins de la population. Par la suite, les bilans et plans produits par les CSSS et les instances de concertation locale en famille-enfance sont appréciés par un comité d'analyse interne, où participent les professionnels de la DSP responsables du programme, suite à quoi des ajustements peuvent être demandés. Ces demandes ne remettent pas en question l'allocation mais entraînent un dialogue DSP – acteurs locaux qui est généralement suivi de modifications. Cet exercice prend place dans l'espace participatif du programme où d'autres activités d'accompagnement et de soutien des acteurs locaux ont cours tout au long de l'année³⁸.

³⁷ Les formulaires de plans et bilans comportent des questions sur le fonctionnement de l'équipe interdisciplinaire, sur les mécanismes de liaison entre cette équipe et l'instance de concertation locale en enfance-famille, sur les structures de la concertation et leur efficacité à favoriser la complémentarité des actions, sur les mécanismes de la coordination. Cette instrumentation encore à parfaire est actuellement en révision et sera disponible en vous adressant à la DSP de Montréal.

³⁸ Voir à ce sujet le document *Les espaces participatifs 2005-2007* de l'équipe du déploiement des SIPPE. DSP de Montréal, 1^e décembre 2005. Document de travail.

Dans ce modèle la démarche formative, qui ne réside pas seulement dans le dialogue entourant le dépôt des bilans (reddition de comptes) et l'acceptation des plans mais qui a court toute l'année, rehausse la qualité des plans. Quant au mode de décision, il comporte une dimension participative puisque la décision sur le plan se construit au travers du dialogue entre les mandataires et le bailleur de fond (la DSP qui est responsable de l'allocation). Dans ce modèle, l'allocation, et donc l'accès des populations aux programmes publics, n'est pas tributaire de la capacité des acteurs locaux, publics ou communautaires, à produire des plans correspondant aux critères donnés. Ce qui **sied** bien à une instance publique qui a un mandat de service à toute une population.

Dans le modèle du programme de sécurité alimentaire, l'allocation est faite en vertu de la conformité des plans au cadre régional et le processus de planification est assorti d'une approche formative de sorte à améliorer la qualité des plans en référence à ces critères. Quant à la décision d'allocation, elle est prise par la DSP sous la recommandation d'un comité d'analyse externe qui mène un exercice d'évaluation normative des plans.

Dans ce modèle, le jugement externe assorti de la dimension formative ont pu remplir la fonction d'allocation puisque ce programme vise d'abord à soutenir la transformation des pratiques, qu'il n'est pas un programme de consolidation financière des organismes communautaires et qu'il ne cherche pas à assurer la couverture des besoins dans chaque territoire local. Cependant, dans ce modèle les acteurs locaux mobilisés dans l'exercice formatif visant l'amélioration de la qualité des plans se sont trouvés « dépossédés » du même espace participatif sur l'axe de la décision. Ce mode décisionnel convient moins à un programme à visée participative où la concertation est sollicitée aux paliers régional et local pour la production des plans et leur mise en œuvre et où la participation à la définition des normes, comme au processus décisionnel de l'allocation, peut s'inscrire dans un processus d'amélioration continue de l'intervention.

CONCLUSION

Deux constats émergent de ce rapport de recherche. D'abord, il n'apporte pas réellement de savoirs nouveaux par rapport aux savoirs scientifiques et d'expérience acquis sur la planification publique. Les limites des pratiques technocratiques de planification dans des champs d'action à multiples acteurs et devant des problèmes complexes ont déjà été analysées et rapportées dans plusieurs études (Allard et al., 2003). Deuxièmement, ce rapport montre cependant que les mêmes pratiques, et les écueils encourus, ont été reproduits dans les décisions ayant façonné le programme de sécurité alimentaire. Il n'y a ainsi pas eu de réelles innovations dans les pratiques planificatrices ayant eu cours. On peut, en guise de conclusion, soutenir l'à-propos d'un scénario de planification révisé et mieux adapté au champ de l'aide alimentaire, dans le contexte actuel du renouvellement de ce programme.

Par ailleurs, ce programme est le premier exercice de planification publique à se tenir au palier central dans le champ de l'aide alimentaire au Québec. En cela, l'exercice a une portée. Si le processus décisionnel a mobilisé une large étendue d'acteurs, il s'avère que la marge décisionnelle a été largement utilisée par les acteurs du palier central, en position de contrôle sur les balises du programme, dans une moindre mesure par le gestionnaire régional, dont la zone de contrôle a été réduite à l'allocation, et de façon nettement moindre par le palier local qui a dû ajuster sa planification au programme cadre provincial, au cadre régional et aux recommandations du comité externe d'évaluation. Il serait intéressant d'analyser l'impact de ce processus décisionnel sur le capital de confiance des acteurs communautaires envers le planificateur public dans ce champ. Observe-t-on une érosion de ce capital de confiance ? Quelles stratégies d'action ou de réaction ont été déployées par ces acteurs ? Ces pratiques planificatrices ont-elles un impact sur les services aux populations ?

Ce programme est aussi le premier exercice dans le champ de l'aide alimentaire à mettre l'accent sur la concertation locale. Cette dimension la plus innovante du programme a certainement aussi une portée qui mérite d'être évaluée. Le présent rapport ne met pas en lien le programme cadre, ses pratiques planificatrices, sa stratégie structurante de concertation locale, avec les pratiques locales de concertation mises en place. Ce n'était pas son mandat. Mais il demeure que ces pratiques de concertation locales ont certainement eu des retombées favorables, ou moins heureuses, en terme de reconfiguration de l'action locale et d'innovation, et que ces retombées méritent d'être documentées. L'analyse devrait non seulement documenter les retombées mais les mettre en lien avec le processus de planification centrale et régionale qui a eu cours pour en montrer autant l'effet de levier que les effets contreproductifs.

RÉFÉRENCES

- Allard D., Bilodeau A., Francoeur D., Chabot, P. (2003). Mise en contexte des courants théoriques et des outils de la planification participative. Présentation PowerPoint à la 7^e édition des Journées annuelles de santé publique, atelier *Planification en santé publique et nouvelle gouverne : Comment miser sur la participation et pourquoi?* Montréal : JASP, 4 décembre.
- Amin, Ash, Université de Durham, UK (2004). *Local community on trial*. Conférence présentée au Colloque international du CRISES Innovation & transformation sociale, Université du Québec à Montréal, 11 et 12 novembre 2004.
- Arcand, L., Deschênes, M. (2003). Portrait des expériences de type « École en santé ». Journées annuelles de santé publique. Montréal : Institut national de santé publique.
- Beauregard, R.A. (1998). «Writing the planner », *Journal of Planning Education and Research*, vol. 18, 93-101.
- Bénatouïl, T. (1999). « Critique et pragmatique en sociologie. Quelques principes de lecture », *Annales HSS*, mars-avril, no 2, 281-317.
- Bergeron, H., Surel, Y. et J. Valluy (1998). « L'Advocacy coalition framework - Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques? », *Politix*, vol. 41, 195-223.
- Bilodeau A., Allard D., Francoeur F., Chabot P. (2004). L'exigence démocratique de la planification participative: le cas de la santé publique au Québec. *Nouvelles Pratiques sociales*, 17 (1), 50-65.
- Bilodeau A, Lapierre S, Marchand Y. *Le partenariat: comment ça marche ? Mieux s'outiller pour réussir*. Montréal : Direction de santé publique, Régie régionale de la santé et des services sociaux de Montréal-Centre, 2003. (32 p.)
- Bilodeau A, Chamberland C, White D. (2002). L'innovation sociale, une condition pour accroître la qualité de l'action en partenariat dans le champ de la santé publique. *Revue canadienne d'évaluation de programme*, 17 (2), 59-88.
- Boothroyd, P. (1991). «Developing community planning skills: Application of a seven-step model », *CHS Research Bulletin*, February, 1-9.
- Callon, M. (1999). « Le réseau comme forme émergente et comme modalité de coordination : le cas des interactions stratégiques entre firmes industrielles et laboratoires académiques », dans Callon, M., Cohendet, P., Curien, N., Dalle, J.-M., Eymard-Duvernay, F., Floray, D. et E. Schenk (sous la direction de), *Réseau et coordination*, Paris, Economica, 13-64.
- Callon, M. (1986). « Éléments pour une sociologie de la traduction », *L'Année sociologique*, vol. 36, 169-208.
- Callon, M. et B. Latour (1986). « Les paradoxes de la modernité. Comment concevoir les innovations ? », *Perspective et Santé*, vol. 36, 13-25.
- Callon, M., Lascoumes, P. et Y. Barthe (2001). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.

- Contandriopoulos A.-P., Champagne F., Denis J.-L., Avargues M.-C. (2000). L'évaluation dans le domaine de la santé : concepts et méthodes. *Rev. Épidém. et Santé Publ.* 48, 517-539.
- Degeling, P. (1996). « Health planning as context-dependent language play », *International Journal of Health Planning and Management*, vol. 11, 101-117.
- Direction de santé publique de Montréal (2004). Vers un Conseil de politique alimentaire à Montréal ? *Des gestes plus grands que la panse*, dossier 10.
- Fontan J.M. (1998). Innovation sociale et société civile québécoise. *Possible*, 22 (3-4), 116-135.
- Forester, J. (2001). *The deliberative practitioner - Encouraging participatory planning process*, Cambridge, MIT Press.
- Guba, E.G. et Y. Lincoln (1989). *Fourth generation evaluation*, Newbury Park / London / New Delhi, Sage Publications.
- Hamel, P. (1997). « La critique postmoderne et le courant communicationnel au sein des théories de la planification: une rencontre difficile », *Cahiers de Géographie du Québec*, vol. 41, no 114, 311-321.
- INSPQ, MEQ, MSSS, ACCQ. École en santé. Pour la réussite éducative et le bien-être scolaire des jeunes. Document de travail. 24 janvier 2005.
- Leduc-Gauvin J. (Sous la direction de). (1996). *Agir ensemble pour contrer l'insécurité alimentaire*. Montréal : Ordre professionnel des diététistes du Québec, 36 p.
- Mason, R.O. et I.I. Mitroff (1981). *Challenging strategic planning assumptions*, New York, John Wiley and Sons.
- Ministère de la Santé et des Services sociaux, Ministère de la Justice, Ministère de la Sécurité publique, Ministère de l'Éducation, Secrétariat à la condition féminine, Secrétariat à la famille. (1995a). *Politique d'intervention en matière de violence conjugale. Prévenir, dépister, contrer la violence conjugale*. Québec: Gouvernement du Québec, 77 p.
- Ministère de la Santé et des Services sociaux, Ministère de la Justice, Ministère de la Sécurité publique, Ministère de l'Éducation, Secrétariat à la condition féminine, Secrétariat à la famille. (1995b). *Politique d'intervention en matière de violence conjugale. Prévenir, dépister, contrer la violence conjugale. Engagement des ministères et de leurs réseaux*. Québec : Gouvernement du Québec, 26 p.
- Rouffignat, J., Dubois, L., Panet-Raymond, J., Lamontagne, P., Cameron, S., Girard, M. (2001). *Agir pour la sécurité alimentaire. Soutenir des pratiques d'intervention favorisant le développement social*. Université Laval, avril 2002.
- Monnier, E. (1987). *Évaluations de l'action des pouvoirs publics. Du projet au bilan*. Paris, Economica.
- Ozawa, C.P. et E.P. Seltzer (1999). « Taking our bearings: mapping a relationship among planning practice, theory, and education », *Journal of Planning Education and Research*, vol. 18, 257-266.
- Paiement G. (2003). D'où vient la sécurité alimentaire ? Dans le *Bulletin de la Table de concertation sur la faim et le développement social du Montréal métropolitain*, vol. 7, no1.
- Pluye, P., Potvin, L., Denis, J.-L. (2000). La pérennisation organisationnelle des projets pilotes en promotion de la santé. *Ruptures. Revue transdisciplinaire en santé*, 7 (1), 99-113.

Pluye P (2002). *Vers un nouveau modèle théorique du déroulement des programmes : étude de la routinisation des programmes en promotion de la santé*. Thèse de Doctorat. Montréal : Département de médecine sociale et préventive, Faculté de Médecine, Université de Montréal. 196 p. + annexes.

Rouffignat, J., Dubois, L., Panet-Raymond, J., Lamontagne, P., Cameron, S., Girard, M. (2001). *Agir pour la sécurité alimentaire. Soutenir des pratiques d'intervention favorisant le développement social*. Université Laval, avril 2002.

Sabatier, P. et H. Jenkins-Smith (1993). *Policy change and learning. An advocacy coalition framework*, Boulder, Westview Press.

Thévenot, L. (1995). « L'action en plan », *Sociologie du travail*, vol. 3, 411-434.

ANNEXE 1

GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ÉVALUATION PARTICIPATION DU PROGRAMME DE SUBVENTIONS EN SÉCURITÉ ALIMENTAIRE DE LA RÉGION DE MONTRÉAL

Adopté le 13 mars 2003

Suivi du calendrier des rencontres de travail

Origine du groupe de travail

En mai 2002, le MSSS lançait le *Programme de subventions de projets en matière de sécurité alimentaire*, donnant suite aux engagements gouvernementaux de juin 2001 dans le cadre du fonds de 100M \$ de lutte à la pauvreté. Dans ce programme, le MSSS incite les régions à réserver une part du financement pour l'évaluation.

En acceptant la responsabilité de ce projet d'évaluation, Angèle Bilodeau, chercheure à la DSP de Montréal, a voulu associer une autre chercheure, Louise Potvin de l'Université de Montréal, qui a accepté. Suite à deux rencontres de travail avec Lise Bertrand, responsable du programme, et Lucie Carreau, agente de projet (soutien aux concertations locales), il a été retenu i) de réaliser l'évaluation avec la participation des partenaires directement engagés dans l'action; ii) d'associer ces partenaires à l'étape initiale de la définition des questions d'évaluation.

Composition du groupe de travail

Un premier appel a été fait auprès des principales instances représentant les acteurs engagés dans le programme, soit :

- la Coalition montréalaise des tables de quartier, puisque plusieurs de ces tables sont engagées dans le programme;
- la Table de concertation sur la faim et le développement social du Montréal métropolitain, comme regroupement régional d'initiatives communautaires en sécurité alimentaire;
- le Groupe des partenaires, comme instance d'orientation du programme;
- la DSP, comme gestionnaire du programme.

La composition initiale du groupe de travail est : **Robert Dion**, Coalition montréalaise des tables de quartier; **Guy Paiement**, Table de concertation sur la faim et le développement social; **Jean-Marie Chapeau**, Centraide, les Partenaires pour le développement de la sécurité alimentaire; **Louise Potvin**, Chaire Approches communautaires et inégalités de santé, Université de Montréal; **Lise Bertrand**, DSP, gestionnaire du programme; **Lucie Carreau**, agente de projet, soutien à l'action locale; **Angèle Bilodeau**, DSP, chercheure responsable du projet d'évaluation.

On retient qu'une représentation des acteurs des projets financés par le programme est manquante et que le groupe de travail demeure ouvert de sorte à :

1. favoriser la participation directe d'acteurs locaux, par exemple en fonction des questions retenues et des projets locaux que l'on voudrait alors suivre de plus près;
2. favoriser la représentation la plus large possible des intérêts.

Mandat du groupe de travail

Le mandat n'est pas consultatif mais décisionnel. Le groupe de travail est le lieu où se prendront les décisions sur la question, sur la méthode, sur la validation de l'interprétation des données, sur le jugement et les recommandations, dans le projet d'évaluation. La décision peut découler d'une position unanime ou d'une position majoritaire, dans le respect des positions dissidentes qui seront alors explicitées.

Le groupe de travail fait rapport aux acteurs qu'il représente, soit 3 instances régionales (la Table de concertation sur la faim et le développement social, la Coalition montréalaise des tables de quartier, les Partenaires pour le développement de la sécurité alimentaire), la Chaire Approches communautaires et inégalités de santé de l'Université de Montréal, la DSP à titre de bailleur de fonds, les acteurs des 4 projets régionaux et des 27 projets locaux financés. Ses produits et recommandations s'adresseront donc à toutes les instances participantes au programme.

Fonctionnement et ressources

La prise de décision au groupe de travail sera appuyée par des documents préparés par les chercheurs sur chaque point de décision. Le groupe de travail est axé sur la décision alors que le travail de recherche relève des chercheurs (et agents de recherche).

Dans la région de Montréal, les gestionnaires du programme ont décidé de consacrer à l'évaluation 5 % des sommes. Un montant d'environ 90 000 \$ sur 2 ans est donc réservé pour les projets d'évaluation.

CALENDRIER DES RENCONTRES DE TRAVAIL TENUES

DATES	OBJET
6 février 2003 13 mars 2003	Choix des questions d'évaluation
10 septembre 2003	Adoption du devis d'évaluation
11 avril 2005 2 mai 2005	Validation de la description du processus décisionnel
16 mai 2005 24 mai 2005	Discussion et élaboration du jugement évaluatif
14 décembre 2005	Validation du jugement évaluatif

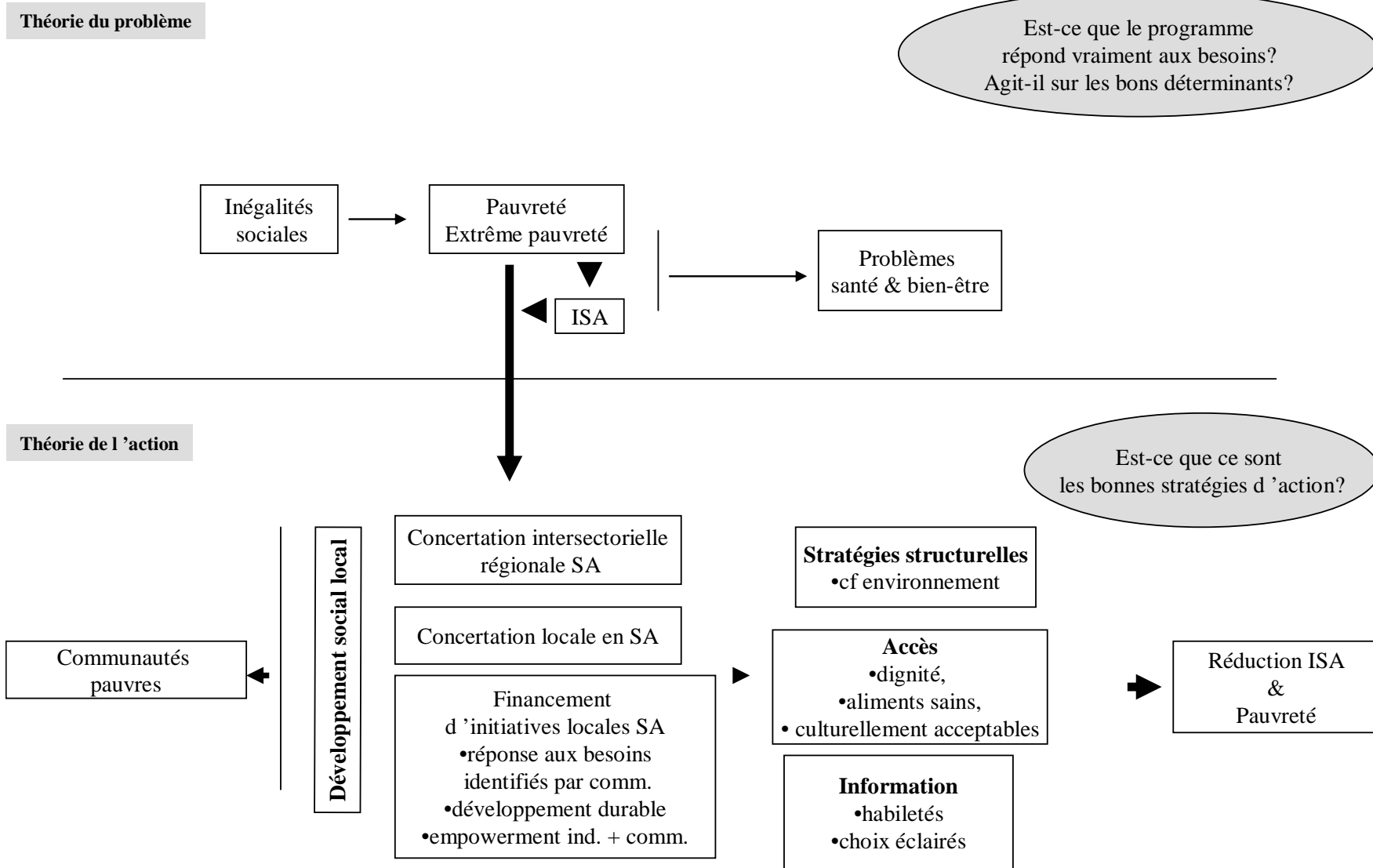
Outil de clarification publique des intérêts

ACTEURS / POSITION SOCIALE IDENTITÉ	INTÉRÊTS
Décideurs/ Bailleurs \$\$ Public / privé / communautaire	
Intervenants Publics/communautaires Professionnels / Non	
Usagers / Public Groupes marginalisés Victimes	
Chercheurs	Pragmatiques

Émancipateurs

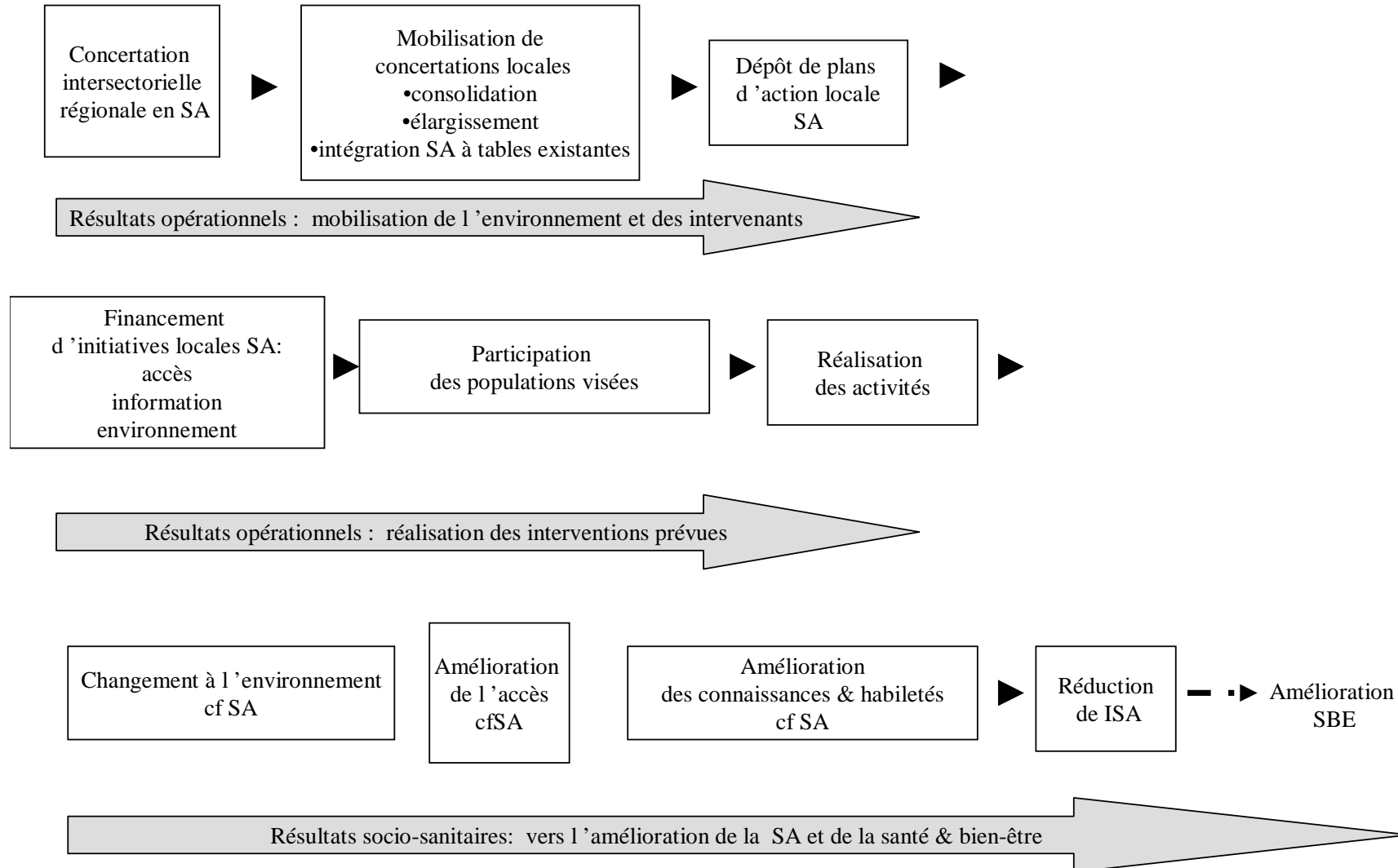
Démocratiques

Modèle d'action du programme de subvention en sécurité alimentaire
Fondements



Document de travail, Angèle Bilodeau, 6 février 2003

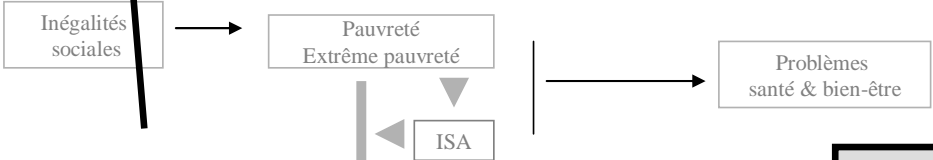
Modèle d'action du programme de subvention en sécurité alimentaire
Résultats opérationnels et socio-sanitaires



Document de travail, Angèle Bilodeau, 6 février 2003

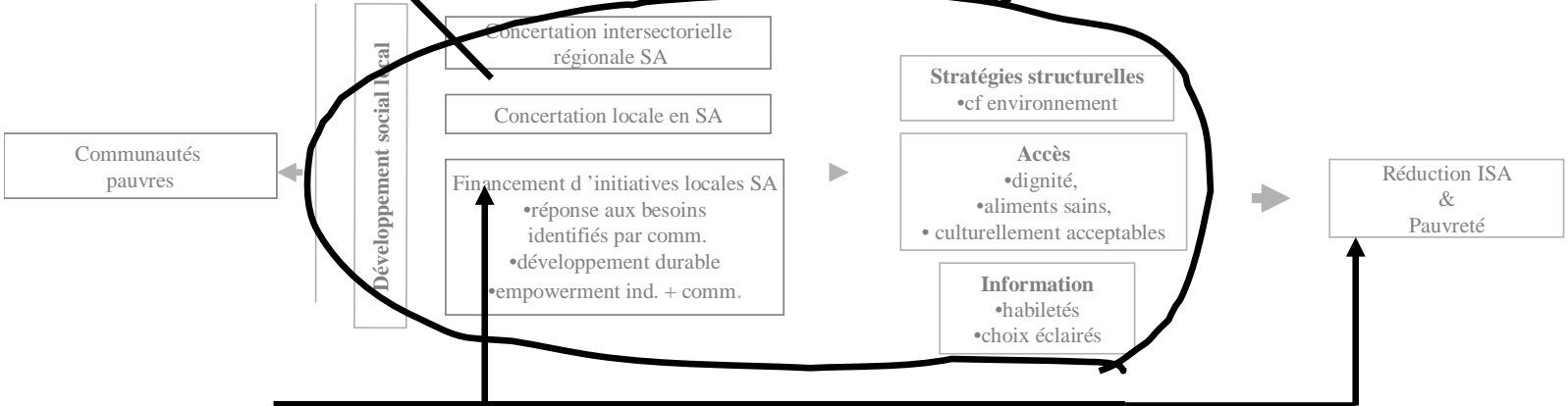
Quelle est incidence de l'approche planificatrice du programme sur sa pertinence ?

**Modèle d'action du programme de subvention en sécurité alimentaire
Regards sur les fondements**



Quelle est la pertinence du programme comme stratégie de lutte à la pauvreté ?

La stratégie de concertation est-elle appropriée ?

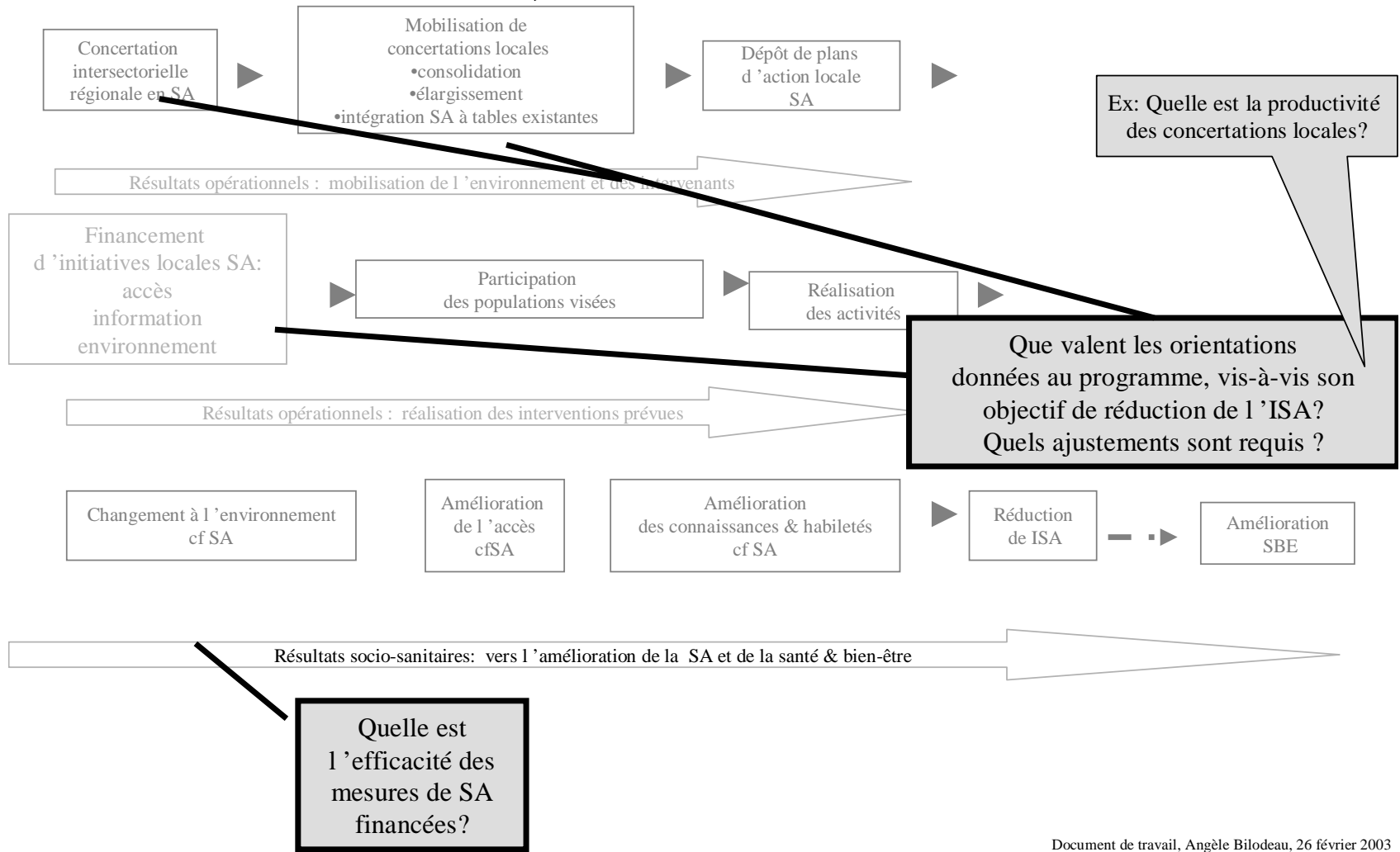


Y a-t-il une cohérence entre les moyens du programme et ses objectifs ?

Document de travail, Angèle Bilodeau, 26 février 2003

**Modèle d'action du programme de subvention
Regards sur les résultats opérationnels**

Comment le programme de SA s'arrime-t-il avec les autres initiatives publiques qui sollicitent les mêmes instances locales de développement social?



ANNEXE 4

SOURCES DE DONNÉES

PSSA – VOLET NATIONAL - BASE DE DONNÉES DOCUMENTAIRES

ARTICLE

Hamelin, Anne-Marie et Bolduc, Nathalie (2003). La sécurité alimentaire à l'agenda politique québécois. *Service social*, 50, 57-79.

CORRESPONDANCE

Bureau de la sous-ministre adjointe de la santé publique (1997). *Lettre de Christine Collin à Marcel Villeneuve* (DG de la Régie régionale de Montréal-Centre) *au sujet de projets pilotes en matière de sécurité alimentaire*. Datée du 30 décembre 1997. 2 p.

Direction de la santé publique du MSSS (1998). *Lettre de Léonard Gilbert, dir. par intérim à la DGSP au sujet de Projets pilotes en sécurité alimentaire*. Adressée à Marcel Villeneuve, D.G. de la RRSSS de Montréal - Centre. Datée du 30 juin 1998. - 2 p. + 4 pièces jointes -

Direction de la santé publique du MSSS (1998). *Lettre de Léonard Gilbert, dir. par intérim à la DGSP au sujet de Projets pilotes en sécurité alimentaire*. Adressée à Marcel Villeneuve, D.G. de la RRSSS de Montréal - Centre. Datée du 30 juin 1998. - 2 p. + 4 pièces jointes -

Direction générale de santé publique du MSSS (2001). *De la recherche à l'action*. Invitation et programme préliminaire adressés par le sous-ministre adjoint Richard Massé aux directeurs de santé publique de la province. Datées du 16 juillet (Québec) et du 25 juillet (Montréal) 2001. - 3p. -

- Rencontre du 19 septembre 2001, Montréal
Invitation adressée aux directeurs de santé publique des régions 04, 05, 06, 07, 08, 134, 14, 15 et 16.
- Rencontre du 21 septembre 2001, Québec
Invitation adressée aux directeurs de santé publique des régions 01, 02, 03, 09, 10, 11, 17 et 18

Direction générale de la santé publique du MSSS (2004). Courrier adressé par Martine Pageau à Angèle Bilodeau de la DSP de Montréal-Centre, avec l'objectif de compléter l'information manquante à la base de données documentaires de l'évaluation participative du PSSA. - 1 p + doc joints -

Direction de santé publique de Montréal-Centre (2002). *Lettres*.

- 26 avril 2002, Lise Bertrand - 2 p et 1 doc joint - *Consultation sur le programme de subvention non récurrent en SA du MSSS*
- 3 Mai 2002, Lise Bertrand, *Envoi du Cadre de référence du programme de subvention de projets en matière de sécurité alimentaire*.

Gouvernement du Québec. Le ministre délégué à la Santé, aux Services sociaux, à la Protection de la jeunesse et à la Prévention (2002). Réponse du ministre délégué Roger Bertrand à la lettre du 10 mai 2002 de Jean-Paul Faniel, coordonnateur de la Table de concertation sur la faim et le développement social du Montréal métropolitain. - 2 p. -
Ministère de la santé et des services sociaux (2002). *Courrier de Richard Massé, directeur national de santé publique, à Richard Lessard, directeur DSP Montréal-Centre*. Daté du 21 février 2002 - *au sujet des répondants régionaux*.

Ministère de la santé et des services sociaux (2002). *Courriers électroniques de Martine Pageau adressée aux répondants régionaux.*

- 13 mai 2002 – Programme de subvention de projets en SA
- 15 mai 2002 – Annonce en SA adressée aux répondants régionaux

Ministère de la santé et des services sociaux (2003). Lettre du directeur national de santé publique, Alain Poirier, aux directeurs et directrices de santé publique des RRSSS. Datée du 23 octobre 2003. - 2p.

ENTREVUE

Entrevue Lise Bertrand : 2 cassettes non transcrites.

COMMUNIQUÉS ET CONFÉRENCES DE PRESSE

Cabinet de la vice première ministre et ministre d'État à l'Économie et aux finances (2001). *Communiqués.*

- Communiqué No 2 (mars 2001), Budget 2001-2002, 300 millions de dollars pour une offensive majeure contre la pauvreté et l'exclusion. Le 29 mars 2001.

Cabinet du Premier ministre (2002). *Communiqué du 18 février 2002.* Remaniement majeur du Conseil des ministres.

Gouvernement du Québec (2001). *Communiqués.*

- C8226 – 29 mars 2001, Le Budget Marois : une première étape – 815 M\$ pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et un coup pouce majeur au développement de l'emploi. (Ministre d'État au Travail, à l'Emploi et à la Solidarité sociale et la ministre déléguée à la lutte à la pauvreté et à l'exclusion)
- C4502 – 15 juin 2001, Québec intensifie son action en matière de lutte contre la pauvreté.
- C6799 – 22 juin 2001, Lutte contre la pauvreté – « La contribution de tous les partenaires est essentielle. », Nicole Léger (Trois-Rivières)
- C1419 – 11 juillet 2001, Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail – Québec accorde plus de 2,6M\$ à 25 organismes communautaires de la Capitale-nationale.

Assemblée nationale du Québec (2001). *Conférence de presse.* – 11p.

- O10615bl. – 15 juin 2001, Conférence de presse de M. Bernard Landry, premier ministre, M. Jean Rochon, ministre d'État au Travail, à l'Emploi et à la Solidarité sociale et Mme Nicole Léger, ministre déléguée à la Lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Dévoilement des mesures additionnelles pour lutter contre la pauvreté.

PLANS ET AUTRES DOCUMENTS ADMINISTRATIFS,

Conseil québécois de la recherche sociale (mai 1998). *Impacts des interventions récentes en matière de sécurité alimentaire. Appel d'offres.* Québec : Direction générale de la santé publique du MSSS et Conseil québécois de la recherche sociale. – 3 p. Direction générale de santé publique (2001). Actes des rencontres des 19 et 21 septembre 2001. Québec; MSSS – 75 p. –

Direction de la promotion de la santé et du bien-être(1998). *La sécurité alimentaire. Paramètres d'orientation.* Direction générale de la santé publique du MSSS – 6 p.

Gouvernement du Québec (2001 ?). Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. *Bilan. Actions gouvernementales en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. 2 p.

Ministère de la santé et des services sociaux (2002). *Cadre de référence. Programme de subvention de projet en matière de sécurité alimentaire*. Rédigé par le Groupe de travail en sécurité alimentaire (aussi appelé Comité consultatif sur la Sécurité alimentaire).

- 20 février 2002
 - 28 février 2002 – Document de travail – 10 p.
- Version ? 2002
 - Mai 2002
 - Juin 2002 (version finale)

Ministère de la santé et des services sociaux (2002). Rencontre des répondants régionaux en sécurité alimentaire du 13 mars 2002. – 7 p. –

Table de concertation nationale de santé publique (2001). *Fiche-synthèse sur la Sécurité alimentaire*. Datée du 4 octobre 2001. MSSS : Direction générale de la santé publique. 1 p.

BULLETINS, JOURNAUX

La soupe au caillou (numéros 70, 82 et 84, 2001). Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté (www.pauvrete.qc.ca).

RAPPORT DE RECHERCHE

Rouffignat, Joël, Dubois, L., Panet-Raymond, J., Lamontagne, P., Cameron, S. et M. Girard (2002). *Agir pour la sécurité alimentaire. Soutenir des pratiques d'intervention favorisant le développement social*. Québec; Département de géographie de l'Université Laval.

COMPTE-RENDU DE RÉUNIONS

Comité consultatif sur la sécurité alimentaire. *Comptes-rendus des réunions tenues en 2001 et 2002 et documents d'accompagnement*. Rédigés par Martine Pageau du MSSS.

- 18 décembre 2001 – Première rencontre - 5 p.
- 15 janvier 2002 – 4 p.
- 28 janvier 2002 – 3 p.
- 25 février 2002 – 3 p.
- 04 avril 2002 – 3p.
- 9 octobre 2002 – 3 p.

Groupe des partenaires pour le développement de la sécurité alimentaire dans la région de Montréal-Centre (2001). *Comptes-rendus de réunions tenues en 2001*. Rédigés par Micheline Mongeon de la DSP de Montréal-Centre.

- 09 mai 2001
- 28 août 2001 – 4 p.
- 21 septembre 2001 – 3 p.
- 19 octobre 2001
- 20 novembre 2001
- 14 décembre 2001 (version corrigée déposée le 18 janvier 2002)

Groupe des partenaires pour le développement de la sécurité alimentaire dans la région de Montréal-Centre (2002). *Comptes-rendus de rencontres tenues en 2002*. Rédigés par Micheline Mongeon de la DSP de Montréal-Centre.

- 18 janvier 2002
- 15 février 2002
- 15 mars 2002
- 19 avril 2002 (ODJ seulement, CR manquant)
- 17 mai 2002
- 14 juin 2002
- 06 septembre 2002 – 7p.
- 18 octobre 2002 – 12 p.
- 15 novembre 2002
- 06 décembre 2002 – 3 p.

Direction de santé publique de Montréal-Centre (2002). Compte-rendu d'une réunion spéciale de l'équipe SA de la DSP tenue le 5 avril 2002. Rédigé par Lucie Carreau. – 3 p.

Rencontre interrégionale et intersectorielle du milieu communautaire, compte rendu du 21 mai 2002, sur la politique gouvernementale de sécurité alimentaire 2002-2004.

REPRÉSENTATIONS DU MILIEU COMMUNAUTAIRE

Regroupements provinciaux d'organismes communautaires en sécurité alimentaire (2002 et 2003). *Lettres de représentation adressées au MSSS,, aux Régies régionales, en réaction au cadre de référence national en sécurité alimentaire.*

- 8 mai 2002 lettre de Mme Germaine Chevrier, coordonnatrice du Regroupement des cuisines collectives du Québec, à Mme Martine Pageau du MSSS;
- 8 mai 2002 lettre de M. Jean-Paul Faniel, coordonnateur de la Table de concertation sur la faim et el développement social du Montréal métropolitain, à Mme Martine Pageau, M. Denis Drouin, M. Christian Picard, du MSSS, et à M. Jean-François Breton conseiller politique de la ministre déléguée à la lutte à la pauvreté et l'exclusion;
- 10 mai 2002, lettre de M. Jean-Paul Faniel, coordonnateur de la Table de concertation sur la faim et el développement social du Montréal métropolitain, à Mme Linda Goupil, ministre d'État à la Solidarité sociale, à la Famille et à l'Enfance, Monsieur Marcel Villeneuve de la Régie régionale de Montréal, Mme Nicole Léger, ministre déléguée à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, M. Roger Bertrand du MSSS, Marie Malavoy du Parti Québécois, M. Bernard Landry, Premier Ministre.
- 27 mai 2002, lettre de Mme Chantal Sullivan, directrice de la Table régionale des organismes communautaires de Lanaudière à Mme Nicole Léger, ministre déléguée à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion;
- 28 mai 2002, lettre de Mme Sylvie Rochette du Regroupement des Magasins-Partage de l'Île de Montréal à M. Denis Drouin du MSSS;
- 28 mai 2002, lettre de Mme Marie Néron, présidente de la Table de concertation sur la faim et le développement social de l'Outaouais;
- 30 mai 2002, lettre de Mme Louise Beauchamp, présidente de la Table de concertation des ressources d'aide alimentaire de Laval à M. Denis Drouin du MSSS;
- 7 juin 2002, lettre de M. Jean-Paul Faniel, coordonnateur de la Table de concertation sur la faim et el développement social du Montréal métropolitain à MM. Marcel Villeneuve, Michel Mongeon, de la Régie régionale de Montréal, Mme Marie Malavoy du Parti Québécois, Mme Nicole Léger, ministre déléguée à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, Mme Linda Goupil, ministre d'État à la Solidarité sociale, à la Famille et à l'Enfance, à M. Bernard Landry, Premier Ministre, à M. Roger Bertrand du MSSS et M. Denis Drouin du MSSS;
- 14 oct. 2003, lettre de Mmes Thérèse Jobin-Martineau, présidente ET Germaine Chevrier, coordonnatrice, Regroupement des cuisines collectives du Québec – 4 p.

Déclaration du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, section Montréal. La pauvreté n'est pas seulement économique, elle est politique. Tournée de consultation de la ministre Nicole Léger sur le document *Orientations et perspectives d'action en matière de lutte contre la pauvreté. Ne laissons personnes de côté!*, CRDIM, 26 novembre 2001.

PSSA – VOLET RÉGIONAL - BASE DE DONNÉES DOCUMENTAIRES

COMPTE-RENDU DE RÉUNIONS

Groupe des partenaires pour le développement de la sécurité alimentaire dans la région de Montréal-Centre (2001). *Comptes-rendus de réunions tenues en 2001*. Rédigés par Micheline Mongeon de la DSP de Montréal-Centre.

- 09 mai 2001 (8^e)
- 28 août 2001 – 4 p.
- 21 septembre 2001 – 3 p.
- 19 octobre 2001
- ◆ 20 novembre 2001
- ◆ 14 décembre 2001 (version corrigée déposée le 18 janvier 2002)

Groupe de travail Connaissance/surveillance de la Direction de santé publique de Montréal-Centre (2002). Comptes-rendus de réunions de travail sur les orientations 2003-2006 pour la priorité SA à la DSP.

- 19 février 2002 – *Réflexion sur la nécessité d'impliquer la DSP dans la surveillance de la SA*. Notes de la rencontre assurées par Micheline Mongeon. - 5 p.
- 05 avril 2002 – Réunion d'équipe en SA. *Cadre de référence MSSS (10 M\$) et orientations*. Compte-rendu rédigé par Lucie Carreau.- 3 p.
- 16 avril 2002 – Cadre de référence MSSS – *Application DSP Montréal-Centre. Résultats de la réflexion d'équipe* - 2 p.

Groupe des partenaires pour le développement de la sécurité alimentaire dans la région de Montréal-Centre (2002). *Comptes-rendus de rencontres tenues en 2002*. Rédigés et soumis par Micheline Mongeon de la DSP de Montréal-Centre.

- 18 janvier 2002. Soumis le 6 février 2002. -5 p.
- 15 février 2002. Soumis le 11 mars 2002. -4 p.
- 15 mars 2002. Soumis le 8 mars 2004. - 5 p.
- 19 avril 2002 (ODJ seulement, Compte-rendu manquant
- 17 mai 2002. Soumis le 10 juin 2002. - 3 p.
- 14 juin 2002. Soumis le 21 août (?). - 6 p.
- 06 septembre 2002 . Soumis le 15 octobre 2002. - 7p.
- 18 octobre 2002 – Soumis le 1^{er} novembre 2002. - 12 p.
- 15 novembre 2002- Soumis le 8 mars 2004. - 4 p.

Direction de santé publique de Montréal-Centre (2002). *Comptes-rendus de réunions de travail sur les modalités régionales du programme de subvention de sécurité alimentaire*.

- 18 juillet 2002 – Lise Bertrand et Lucie Carreau [2 versions : 2p. et 3 p.*]

Répondants des projets innovateurs (sous-comité du Groupe des partenaires) (2002). *Compte-rendu de la rencontre du 17 avril 2002 à la DSP de Montréal-Centre*. Rédigé par Lucie Carreau le 19 avril 2002. - 3 p. –

REPRÉSENTATION DU MILIEU COMMUNAUTAIRE

Organismes communautaires régionaux montréalais en sécurité alimentaire (2002). *Lettres de représentation adressées aux interlocuteurs du secteur public et parapublic régionaux en réaction au cadre de référence national en sécurité alimentaire*. Consultés :

- 11 mars 2002, Monique Morin, directrice, La maison du quartier Villeray, (Adressée à Lise Bertrand, DSP Montréal-centre)
- 14 mai 2002, Jean-Paul Faniel, coordonnateur, Table de concertation sur la faim et le développement social du Montréal métropolitain – 1 p. (Adressée à Marcel Villeneuve, DG de la RRSST de Montréal)
- 07 juin 2002, Jean-Paul Faniel, coordonnateur, Table de concertation sur la faim et le développement social du Montréal métropolitain – 1 p. (Adressée à Michel Mongeon, DSP de Montréal) *Copie conforme à Bernard Landry, Nicole Léger, Linda Goupil, Roger Bertrand, Marie Malavoy, Marcel Villeneuve, Christian Picard et Jean-François Breton.*

CORRESPONDANCE

Ministère de la santé et des services sociaux (2002). *Courrier de Richard Massé, directeur national de santé publique, à Richard Lessard, directeur DSP Montréal-Centre.*

- 21 février 2002 - *au sujet des répondants régionaux.*

Direction de santé publique de Montréal-Centre (2002). *Lettres, télécopies et courriels.*

- 16 avril 2002, Lucie Careau
- 26 avril 2002, Lise Bertrand
- 1^{er} Mai 2002(?) Lise Bertrand – 2 p.
- 3 mai 2002, Lucie Carreau, DSP Montréal-Centre. Télécopie. – 12 p.
- 9 mai 2002, Lise Bertrand – 1 p.
- 18 Juillet 2002, Lise Bertrand, responsable de la priorité *Sécurité alimentaire*

Direction de santé publique de Montréal-Centre (2002). *Invitations, lettres, courriels ou télécopies.*

- Septembre 2002, Lise Bertrand, resp. du dossier SA – 2 p.
- 29 novembre 2002, Courriel de Lucie Carreau
- 2 décembre 2002, Courriel de Lucie Carreau

PLANS ET AUTRES DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Direction de santé publique de Montréal (2002). *Sécurité alimentaire. Problématique*. Document de travail identifié Orientations 2003-2006. doc. Daté du 8 mars 2002. – 10 p.

Direction de santé publique de Montréal [?]. *Divers documents de travail*, non datés et non signés, ayant de toute évidence servi à la planification régionale du Programme de subvention sur la SA à Montréal, ou à la planification des priorités régionales 2003-2006, ou les deux.

Notes manuscrites de rencontres.

- 7 mars 2002
- 16 avril 2002
- 19 avril 2002

Direction de santé publique de Montréal (2002). Programme de subvention de projets en matière de sécurité alimentaire. *Orientations pour la région de Montréal*. Juillet 2002. – 7 p

Direction de santé publique de Montréal (2002). Programme de subvention de projets en matière de sécurité alimentaire. *Orientations pour la région de Montréal*. Juillet 2002. – 7 p.

Direction de santé publique de Montréal (2002). Programme de subvention de projets en matière de sécurité alimentaire. *Modalités d'application*. Septembre 2002. – 7 p.

- Version du 28 août 2002 – 6 p. + annexe + formulaire
- Version de septembre 2002 – 6 p. + annexe
- Version du 22 octobre 2002 – 6 p. + annexe
(Version finale)

Direction de santé publique de Montréal-Centre (2002). *Documents internes utiles à la sélection des projets régionaux à l'automne 2002*.

Direction de santé publique de Montréal-Centre (2002). Rencontre d'échanges et d'information du 12 septembre 2002 à l'amphithéâtre de la DSP.

Direction de santé publique de Montréal-Centre (2003). *Processus d'analyse des projets soumis dans le cadre du programme de subvention en matière de sécurité alimentaire dans la région de Montréal*. Document interne rédigé par Lise Bertrand le 27 janvier 2003. – 3 p. + annexes –

Direction de santé publique de Montréal-Centre (2003). *Rapport d'étape* (1^{re} partie). Document de travail daté de mars 2003, rédigé par Lucie Carreau, agente de projet en SA. – 9 p.

Table de concertation sur la faim et le développement social du Montréal métropolitain (2003). *Développement d'une politique de sécurité alimentaire*. (Assemblage de divers documents soit. Plan d'action 2003, bilan 2003 et soumission 2004. – 1 p., 6p., 8 p., 6 p., 7 p. et 2 p. -).

Regroupement des magasins Partage de l'île de Montréal (2003). *Promotion du concept du magasin Partage*. (Assemblage de divers documents soit Plan d'action 2003, lettre de présentation, bilan 2003 et soumission 2004. - non paginé -).

Réseau montréalais des jardins collectifs (2003). *Les fruits de la solidarité*. (Assemblage de divers documents soit Plan d'action 2003, bilan 2003, annexes, complément au bilan 2003 et soumission 2004. - 1 p., 8 p., non paginé, 11 p. -).

Groupe ressource du Plateau (2003). *Formation des groupes coopératifs d'achats; une intervention émancipatrice*. (Assemblage de divers documents soit Plan d'action 2003, bilan 2003, lettre de présentation, soumission 2004 et dépliant du groupe ressource du Plateau. - non paginés.

Groupe des partenaires pour le développement de la sécurité alimentaire (2004). *Retour sur l'année 2002-2003*. - 6 p.

Option consommateurs (2004). *Formation de la population défavorisée de Montréal à des choix économiques et nutritifs grâce à la maîtrise du nouvel étiquetage des aliments au Canada*. Lettre de présentation et soumission 2004, 10p.

Dispensaire diététique de Montréal (DDM) (2004). *Accessibilité à une alimentation de base, nutritionnellement adéquate*. Soumission 2004, 5 p

Table de concertation sur l'alimentation Villeray (2004). *La Petite histoire de la grande table sur l'alimentation Villeray*. Lettre de présentation et soumission 2004, 9 p.

Équiterre (2004). *Garderie Bio*. Lettre de présentation et soumission 2004, 12 p.

Direction de santé publique de Montréal-Centre (2004). *Document interne d'info*.

- 28 janvier 2004, Renald Bujold, resp. du progr. soutien au développement social local
Objets : Vers une initiative montréalaise tripartite de soutien au développement social
1) Chaire Action comm. et ISS, Adressé à : R. Lessard, M. Mongeon, I. Clapperton et F. Trickey

**Instrument
d'élaboration collective du jugement**

Objet du jugement :			
ARGUMENTATION	RÉFÉRENTS		
	VALEURS	SAVOIRS SCIENTIFIQUES	SAVOIRS D'EXPÉRIENCE

B O N D E C O M M A N D E

QUANTITÉ	TITRE DE LA PUBLICATION	PRIX UNITAIRE (tous frais inclus)	TOTAL
----------	-------------------------	--------------------------------------	-------

**Evaluation de la planification du Programme
de subventions en sécurité alimentaire.**

10 \$

NUMÉRO D'ISBN OU D'ISSN

2-89494-492-6

Nom _____

Organisme _____

Adresse _____

No Rue App.

Ville Code postal

Téléphone _____ Télécopieur _____

**Les commandes sont payables à l'avance par chèque ou mandat-poste à l'ordre de la
Direction de santé publique de Montréal.**

Retourner à l'adresse suivante :

Centre de documentation
Direction de santé publique de Montréal
1301, rue Sherbrooke Est
Montréal (Québec)
H2L 1M3

Pour information : (514) 528-2400, poste 3646.