

**Pour un système alimentaire  
durable et équitable  
de la  
collectivité montréalaise**

**Mémoire  
de la Table de concertation sur la faim  
et le développement social du Montréal métropolitain**

**mai 2012**

## Table des matières

Avant-propos.....	p.4
<b>Introduction</b> .....	p.4
<b>1. Sécurité alimentaire des communautés</b> (en lien avec le développement social et la lutte à la pauvreté)	
<b>Objectif</b> : faciliter la sécurité alimentaire des communautés ou l'accès équitable, physique et économique, à des aliments sains, nutritifs, culturellement acceptables et produits dans le respect de l'environnement, en tenant compte particulièrement des groupes vulnérables de la communauté .....	p.6
1.1 Introduction.....	p.6
1.2 Mise en contexte.....	p.7
1.22 Un contexte politique qui favorise la perte de contrôle sur sa vie.....	p.7
1.23 Retrouver le pouvoir dans un contexte de mondialisation.....	p.7
1.23 Les impacts du marché sur les personnes les plus fragilisées.....	p.8
1.24 La situation des groupes communautaires en sécurité alimentaire.....	p.9
1.3 Les quatre options de fond de la Table sur la faim et le développement social.....	p.10
1.31 Santé = maîtrise sur sa vie, qualité nutritive, pouvoir de changer les conditions nuisibles.....	p.10
1.32 Sécurité alimentaire = Droit à l'alimentation et conditions pour l'exercer.....	p.11
1.33 Perspective de lutte à la pauvreté et de développement social durable.....	p.11
1.34 Mettre en place un processus pour contrer celui qui crée la faim et l'insécurité alimentaire.....	p.11
1.4 Le pouvoir collectif sur son alimentation comme fondement de la sécurité alimentaire.....	p.11
1.5 Pouvoir d'achat.....	p.12
Recommandation 1 – Pouvoir d'achat.....	p.14
1.6 Prix des aliments.....	p.15
Recommandation 2 – Prix des aliments.....	p.18
1.7 Accès physique.....	p.18
Recommandation 3 – Accès physique.....	p.20
Recommandation 4 – Accès physique.....	p.21
1.8 Nos aînés et leur alimentation.....	p.21
Recommandation 5 – Saine alimentation de nos aînés.....	p.21
<b>2. Reprise de pouvoir citoyen sur son alimentation</b> (soit les réseaux citoyens de production, de transformation, de distribution, de consommation et les réseaux communautaires et d'économie sociale concernés)	
<b>Objectif</b> : S'assurer que le plan de développement d'un système alimentaire montréalais durable et équitable repose avant tout, à toutes les étapes de son cycle, sur l'adhésion et le contrôle des premiers concernés, soit sa population productrice et consommatrice. ....	p.22
2.1 L'étiquetage des produits alimentaires.....	p.24
Recommandation 6 – Étiquetage.....	p.25
2.2 Encadrement citoyen de la production alimentaire.....	p.25
Recommandation 7 – Encadrement citoyen de la production alimentaire.....	p.26
2.3 Soutien aux organismes favorisant la participation citoyenne.....	p.26
Recommandation 8 – Soutien aux organismes favorisant la participation citoyenne.....	p.26
2.4 Une responsabilité municipale.....	p.26
Recommandation 9 – Soutien aux activités citoyennes en alimentation.....	p.27
2.5 Une responsabilité du milieu scolaire.....	p.27
Recommandation 10 – Soutien alimentaire à tous les écoliers.....	p.27
Recommandation 11 – Implication scolaire au développement social local.....	p.28
2.6 Une responsabilité des groupes communautaires.....	p.28
Recommandation 12 – Soutien communautaire au développement des personnes.....	p.28

3. **Agriculture urbaine et périurbaine** (en lien avec l'aménagement du territoire, l'urbanisme et le développement local et régional).....p.29  
**Objectif** : préserver l'agriculture locale et régionale et en promouvoir de nouvelles opportunités.  
Recommandation 13 – Développement de l'agriculture urbaine et périurbaine.....p.30
4. **Pratiques durables de production alimentaire** (en lien avec la protection de l'environnement, la prévention en santé et le développement régional).....p.30  
**Objectif** : promouvoir les pratiques durables d'agriculture et de production alimentaire  
Recommandation 14 – Soutien au développement de l'agriculture biologique.....p.34  
4.1 Pérennité et équité du système alimentaire.....p.35  
Recommandation 15 – Pérennité et équité du système alimentaire.....p.36
5. **Infrastructures locales et régionales de transformation et de distribution des aliments** (en lien avec le développement économique et l'aménagement du territoire).....p.36  
**Objectif** : Soutenir les chaînes de valeur (circuits de valorisation) et les infrastructures locales et régionales associées à la transformation, à l'emballage et à la distribution des aliments  
Recommandation 16 – Transformation et distribution des aliments.....p.36  
Recommandation 17 – Soutien aux alternatives en distribution alimentaire.....p.37
6. **Saine alimentation** (en lien avec la promotion et la prévention en santé).....p.38  
**Objectif** : promouvoir la saine alimentation et la santé, incluant la transmission des acquis culinaire  
6.1 Saine alimentation et innocuité.....p.38  
Recommandation 18 – Innocuité.....p.40  
6.2 Saine alimentation et OGM.....p.41  
Recommandation 19 – Innocuité OGM.....p.42  
6.3 Saine alimentation et qualité nutritive.....p.43  
Recommandation 20 – Qualité nutritive.....p.47  
Recommandation 21 – Qualité nutritive, Responsabilités municipales.....p.47  
Recommandation 22 – Qualité nutritive, Responsabilités scolaire.....p.47  
Recommandation 23 – Qualité nutritive.....p.47  
6.4 Saine alimentation et culture reliée à l'alimentation.....p.48  
Recommandation 24 – liée à l'alimentation.....p.51
7. **Dons alimentaires** (incluant la redistribution alimentaire et la réutilisation des aliments).....p.51  
**Objectif** : Développer un système de réutilisation, de renouvellement et de recyclage des aliments sains  
Recommandation 25 – L'aide alimentaire.....p.52
8. **Réduction du gaspillage et des déchets alimentaires** (incluant le recyclage et le compostage).....p.52  
**Objectif** : Faciliter la réduction des déchets alimentaires et développer un système de recyclage, de compostage et de rejet des déchets et emballages alimentaires

## Annexe 1 Fondements juridiques du Droit à l'alimentation

Introduction.....	p.53
Fondements du droit à l'alimentation au niveau international et régional.....	p.53
L'incorporation du droit à l'alimentation au niveau régional.....	p.56
La sécurité alimentaire au Québec.....	p.59
Conseils de politique alimentaire : la société civile relève le défi de la sécurité alimentaire.....	p.60
Recommandations.....	p.62

## Avant-propos

La *Table de concertation sur la faim et le développement social du Montréal métropolitain* salue l'effort de la *Conférence régionale des élus*, et notamment de son comité *Nourrir Montréal*, de travailler, avec plusieurs partenaires sociaux concernés par l'alimentation, au développement d'un système alimentaire montréalais durable et équitable.

En effet, pour avoir travaillé de 2002 à 2005, d'abord avec nos organismes membres, à l'élaboration d'une politique nationale de sécurité alimentaire intitulée « *Éléments pour une politique de sécurité alimentaire* », puis de 2005 à 2007, avec d'autres réseaux nationaux concernés<sup>1</sup>, au développement d'une politique nationale de l'alimentation, nous apprécions la présente dynamique de concertation régionale et espérons que tout le travail accompli par nos membres et partenaires contribuera de façon majeure au succès de la démarche.

Nous l'apprécions d'autant plus que, dès le début de nos travaux, nous avons considéré que la stratégie pour les faire aboutir ne pouvait dépendre que de la seule volonté d'un gouvernement québécois éclairé. Nous avons donc ciblé plusieurs autres acteurs sociaux concernés par le sujet pour leur proposer de ne pas attendre le plan gouvernemental pour agir, mais de mettre d'ores et déjà de l'avant différentes initiatives relevant de leur niveau de responsabilités et qui concourraient à créer un élan sociétal pouvant entraîner d'autres paliers gouvernementaux et d'autres partenaires dans cette mouvance.

Évidemment, nos travaux s'inscrivent dans une perspective de développement social, soit de développement des personnes et de leurs milieux et non dans la seule perspective d'une harmonisation des services existants. En cela, nos propositions reflètent particulièrement nos préoccupations envers les plus pauvres d'entre nous et envers les organisations qui ont pour vocation de les soutenir dans la reprise de pouvoir sur leur alimentation et sur leur vie.

Nos réflexions et le contexte maintenant généralisé de crise alimentaire récurrente nous ont cependant amenés au cours des ans à élargir notre vision du problème alimentaire auquel nous étions confrontés et à considérer la situation dans une perspective beaucoup plus vaste incluant les intérêts de la classe moyenne de plus en plus touchée par la crise alimentaire continue, notamment celle en explosion exponentielle des travailleurs à emploi précaire et celle des salariés fragilisés par les crises financières et les délocalisations du travail.

Nous avons également pris en considération les obstacles à l'élaboration d'une politique nationale en la matière que constituent les accords internationaux régissant la libre circulation des marchandises. Cela nous a donc amené à agrandir notre analyse de la problématique et des solutions à y apporter.

## Introduction

Par ses fonctions de maintien et d'amélioration de la santé, de renforcement des liens sociaux et familiaux, de transmission de la culture et du patrimoine et de développement économique, l'alimentation est au cœur de nos vies quotidiennes. Non seulement devrions-nous être en mesure de nous nourrir sainement et dignement aujourd'hui, en fonction de nos propres choix, mais nous devrions aussi être en mesure de le faire dans les années à venir. L'alimentation doit donc s'inscrire dans une perspective de développement durable.

À cause de cette centralité et de son caractère vital, elle doit de plus être perçue et reconnue avant tout comme un besoin essentiel, au même titre que le logement ou l'eau potable et, en ce sens, elle ne saurait en aucun cas être considérée comme une simple marchandise soumise aux seuls aléas des échanges économiques.

<sup>1</sup> *Pour une politique nationale de l'alimentation au Québec*, Mars 2007, Mémoire du *Comité de mobilisation politique* composé du *Regroupement des cuisines collectives du Québec*, de la *Table de concertation sur la faim et le développement social du Montréal métropolitain*, d'*Équiterre*, d'*Option consommateurs* et de l'*Union des consommateurs*, mémoires dont nous nous inspirons fortement.

Bien que l'alimentation constitue un droit déjà reconnu par le Québec et le Canada, il semble que l'État et ses différents niveaux de gouvernance ne se reconnaissent toujours pas un rôle central face à celle-ci, comme c'est le cas pour d'autres besoins essentiels.

Aussi, le rapport que ceux-ci entretiennent avec l'alimentation doit être fondamentalement transformé, de même que le modèle agroalimentaire qui y correspond. Le modèle auquel nous aspirons devrait avoir pour mission première de nourrir la population du Québec dans une perspective de santé, de respect de l'environnement et de pouvoir citoyen. Ce droit fondamental qu'est l'alimentation doit donc être concrètement assuré et mis en œuvre par les services relevant de nos instances démocratiques, de pair avec la reconnaissance des responsabilités individuelles et collectives de tous les québécois.

Étant donné que ces responsabilités sont le fait d'une pluralité d'acteurs tout au long de la chaîne alimentaire et que ceux-ci sont concernés quant aux orientations et aux mesures à prendre pour que les différentes dimensions de l'alimentation soient développées et respectées au Québec, nous considérons que l'État a la responsabilité d'en être le coordonnateur, notamment en vertu des droits économiques et sociaux qu'il s'est engagé à protéger. Son rôle de « chef d'orchestre » permettra que les orientations, objectifs, cibles, actions et évaluations soient bien intégrés et que de réelles avancées soient réalisées dans les meilleurs délais possibles.

Nous considérons ainsi que la pleine reconnaissance et l'application du droit à l'alimentation de la population constituent des responsabilités de l'État et de ses services publics et que c'est par l'adoption d'une politique nationale de l'alimentation où le pouvoir citoyen sera consolidé qu'il pourra le mieux assumer ses responsabilités à cet égard, notamment dans le cadre des engagements auxquels il a souscrit au plan international. (Voir annexe 1)

Cependant bien que nous attendions de l'État qu'il joue ce rôle de chef d'orchestre des apports de plusieurs autres acteurs sociaux, nous considérons que ces derniers peuvent dès maintenant initier une nouvelle dynamique concertée en la matière et pousser ainsi nos élus gouvernementaux à prendre plus au sérieux nos volontés conjuguées et à assumer leurs responsabilités dans le sens des initiatives que nous aurons collectivement amorcées. Que des acteurs sociaux majeurs d'une région aussi stratégiques que Montréal décident de se concerter pour apporter chacun leurs briques à l'édification d'abord d'un système alimentaire régional, puis à celle, espérons-le, d'un Québec responsable, il y a là de quoi s'enthousiasmer pour l'avenir de notre peuple et pour son autosuffisance.

Or, pour y arriver, une pluralité de dimensions doit être prise en compte dans les stratégies à mettre en œuvre pour assurer une alimentation convenable à l'ensemble des citoyennes et citoyens des générations présentes et futures. Ces dimensions sont fortement imbriquées les unes aux autres et doivent être considérées de façon globale.

Le système agroalimentaire avec lequel nous devons composer est actuellement soumis aux aléas de l'économie de marché où la recherche du profit supplante le besoin vital de se nourrir. Fortement industrialisée depuis la fin de la Seconde guerre mondiale et étant de plus en plus concentrée entre les mains de quelques multinationales, l'alimentation échappe ainsi au pouvoir citoyen et, même, à celui des États les représentant.

Ce pouvoir à retrouver et à consolider traverse d'ailleurs l'ensemble des autres dimensions fondamentales que sont : la sécurité alimentaire, le pouvoir citoyen sur son alimentation, le pouvoir d'achat, le prix des aliments, l'accès physique, l'innocuité, la qualité nutritive, la culture liée à l'alimentation, la diversité alimentaire, la pérennité et l'équité du système alimentaire. Ces dimensions s'inter-influencent fortement et elles doivent être considérées de façon concomitante et intégrée.

Considérant qu'en la matière, le droit à l'alimentation reconnu mais souvent négligé et l'urgence de la situation des plus pauvres d'entre nous priment sur toute autre considération, nous amorçons notre mémoire par le chapitre sur la sécurité alimentaire de ces personnes.

## **1. Sécurité alimentaire des communautés** (en lien avec le développement social et la lutte à la pauvreté)

**Objectif** : faciliter la sécurité alimentaire des communautés ou l'accès équitable, physique et économique, à des aliments sains, nutritifs, culturellement acceptables et produit dans le respect de l'environnement, en tenant compte particulièrement des groupes vulnérables de la communauté

### **1.1 Introduction**

La faim demeure une réalité toujours présente dans notre société d'abondance. La faiblesse du revenu est le plus souvent mise en cause, mais on retrouve aussi l'isolement des personnes qui entraîne la détresse psychologique, le manque de scolarité, des problèmes de santé et une organisation sociale qui a tendance à amoindrir les plus fragiles. La société civile a, depuis de nombreuses années, mis en place de multiples façons de s'occuper des personnes dans le besoin. L'État, bien que tardivement, a reconnu la faim comme un problème de société et a subventionné certains groupes qui tentaient d'y répondre. Cependant, en raison de l'absence d'une politique d'ensemble qui orienterait de façon harmonieuse et complémentaire les actions, nous nous retrouvons confrontés à un manque de vision commune qui affecte le développement de ces personnes et le contrôle qu'elles peuvent exercer sur leur alimentation, leur vie et leur milieu.

C'est dans ce contexte que la *Table de concertation sur la faim et le développement social du Montréal métropolitain* a décidé de contribuer à l'élaboration d'une politique de sécurité alimentaire intersectorielle. Plusieurs acteurs concourent à cette problématique et pourraient donc participer ensemble à la recherche de solutions convergentes et durables. La *Table* s'est ainsi donnée comme mandat au cours des années 2002-2005 d'élaborer cette politique en s'inspirant des pratiques d'intervention de ses groupes.

Les recommandations qu'elle a émises ont été développées tout au long d'un processus de trois ans engageant ses soixante (60) organismes membres dans six ateliers de discussions et d'analyse afin de promouvoir des pistes d'action concrètes permettant aux citoyens de retrouver la maîtrise sur leur alimentation et leur vie et d'être acteurs du développement de leur milieu. Ce document a ensuite été discuté et adopté dans des assemblées citoyennes locales de certains quartiers. Soulignons enfin que ce document a aussi fait l'objet d'un colloque organisé par la *Table* en 2003.

Dans le cadre de cette politique, les membres de la *Table sur la faim* ont proposé, dans un premier temps, des orientations sur des sujets qui les concernent directement soit : les personnes fragilisées qui fréquentent les comptoirs alimentaires ou font appel aux popotes roulantes, l'intégration sociale des personnes immigrées, l'innocuité alimentaire dans les groupes d'urgence, l'intervention en alimentation dans les écoles et enfin l'implication citoyenne, puisqu'elle conditionne toute action visant un développement social réussi. De plus, la *Table sur la faim* soutient qu'une politique de sécurité alimentaire ne peut être effective que dans la mesure où elle est transversale à d'autres politiques touchant l'agro-alimentaire, la santé, l'éducation, les conditions sociales. Nous avons, pour nous y aider, fait appel à des ressources externes que nous remercions.

La *Conférence régionale des élus de Montréal* et son comité *Nourrir Montréal* reconnaissent la nécessité pour la région métropolitaine de Montréal de se doter d'un plan de développement global d'un système alimentaire incluant un pan essentiel de sécurité alimentaire, car un tel plan est actuellement inexistant.

Nous croyons que nos réflexions constituent un apport important à l'élaboration de ce plan, car elles puisent à une longue expertise riche et diversifiée avec les personnes fragilisées de notre société.

Nous croyons de plus qu'en cette période de hausse marquée du prix des aliments (plus de 30% en 10 ans)<sup>2</sup>, ce chapitre de la sécurité alimentaire mérite une attention prioritaire et urgente de la part de nos élus car, pour

2 Statistique Canada, CASNIM, Tableau 326-0021

les plus pauvres d'entre nous, cette situation empire leurs conditions de vie et de santé et est source d'anxiété continue et de drames au quotidien. À la suite de ce travail, notre premier souhait est que divers intervenants et acteurs sociaux concernés l'enrichissent de leur expertise. Notre deuxième vœu est que ce travail collectif trouve un vaste écho dans notre société pour qu'ensemble, nous relevions le défi de garantir la sécurité alimentaire pour toute la population.

## **1.2 Mise en contexte**

### **1.21 Un contexte politique qui favorise la perte de contrôle sur sa vie**

Confrontée à une politique où les forces du marché deviennent les décideurs de ce qui est bon pour l'ensemble de la société, la population perd de plus en plus de pouvoir sur les choix qui la concernent. À cela, faut-il rajouter qu'à travers différentes lois (Lutte à la pauvreté, garderies, justice administrative, fusion forcée d'établissements de santé, sous-traitance, etc.), le gouvernement accentue le pouvoir de ses structures institutionnelles. En somme, ce dernier augmente son pouvoir de coercition sur la société civile au profit des grandes entreprises privées qui, dans un contexte de mondialisation, prennent déjà trop de place.

Pour y parvenir, l'État a mis en œuvre son plan de réingénierie dans lequel il a appliqué ses partenariats avec les entreprises privées, les municipalités et les organismes communautaires. En ce qui concerne ces derniers, la politique gouvernementale en matière d'action communautaire s'inscrit, on le constate, dans une volonté de sous-traitance des responsabilités de l'État, ce qui va à l'encontre même de l'essence des groupes qui émergent de la volonté démocratique du milieu. Dans ce contexte, quel espace nous reste-t-il comme lieu d'appartenance et d'expression pour retrouver le pouvoir sur notre milieu et notre vie ?

### **1.22 Retrouver le pouvoir dans un contexte de mondialisation**

C'est devenu un lieu commun de constater combien les transformations générées par le système économique dominant nous affectent. La chose est particulièrement vraie dans le secteur de l'alimentation. Les crises alimentaires successives qui en découlent depuis 1980 et celle particulièrement dommageable de 2008 nous démontrent clairement les conséquences dévastatrices d'une telle réorganisation mondiale de la production, de la transformation et de la distribution alimentaire sur l'avenir des petites fermes, chez nous et à travers le monde, sur la qualité de l'environnement et sur les conditions de vie d'un nombre effarant de personnes.

Heureusement, l'esprit critique semble reprendre du service et l'on envisage plus sérieusement les propositions favorisant une agriculture équitable et durable. Déjà, la *Commission Pronovost* a produit un rapport qui propose explicitement au gouvernement de se doter d'une politique globale et intégrée de l'alimentation incluant la sécurité alimentaire.

On ignore encore ce que celui-ci en fera dans son actuel *Livre Vert*, mais ce rapport signale clairement la nécessité d'une telle politique, ce que nous avons réclamé dans notre mémoire à cette *Commission*. En effet, dans ce contexte de mondialisation, il est devenu nécessaire que la société civile et, à plus forte raison ses membres les plus fragilisées, expriment clairement leurs besoins en matière d'alimentation et plus particulièrement de sécurité alimentaire afin de trouver, avec d'autres grands acteurs sociaux, les points de convergence nous permettant de se doter, comme société, d'une politique claire et efficace en la matière.

Ayant prévu que la démarche vers une telle politique nationale n'aboutirait pas immédiatement en un engagement de l'État, nous avons pris soin d'interpeller différents acteurs sociaux concernés, tant au niveau municipal, scolaire, qu'agricole, privé et communautaire, en leur proposant de faire leur part dès maintenant. C'est pourquoi, nous nous engageons dans cette dynamique régionale en espérant que celle-ci fasse boule-de-neige et contamine les autres paliers gouvernementaux et acteurs concernés.

### 1.23 Les impacts du marché sur les personnes les plus fragilisées

Rappelons que depuis les dix dernières années, l'augmentation du coût des produits alimentaires a globalement atteint plus de 30% au Canada, avec des pics particulièrement élevés pour certains produits de base. Ajoutons à cela un taux d'inflation global pour la même période de 20%. Par contre, l'augmentation du revenu moyen n'a pas dépassé les 10%.<sup>3</sup> Cette dernière donne concernant les revenus, notamment ceux des plus pauvres, nous révèle une perte abyssale de leur pouvoir d'achat. C'est dire leur casse tête inouï à chaque mois pour arriver à se nourrir et à nourrir leur famille et la forte pression que cette situation fait peser sur les groupes communautaires de soutien alimentaire.

Car les conséquences de tous les changements en cours sur les personnes les plus fragilisées de notre société ne sont toujours pas prises en compte par les divers responsables de la chaîne agro-alimentaire. On ne commence que depuis quelques années en haut lieu à tenir compte des liens qui existent entre le manque de pouvoir sur son alimentation et les problèmes de santé. Dans les secteurs appauvris, «si on n'y meurt pas de la pauvreté et de la faim, on y vit résolument moins longtemps et en moins bonne santé».<sup>4</sup>

Ainsi, en ce qui concerne nos aînés, selon les données de *Statistiques Canada* publiées en 2001, 93% des aînés de 65 ans et plus vivent à domicile. Au Québec, plus de 30% des aînés à domicile ont des incapacités fonctionnelles modérées ou graves ce qui entrave les activités de la vie quotidienne et domestique dont l'approvisionnement alimentaire, la préparation des repas et l'alimentation. Or, un pauvre état nutritionnel peut contribuer à exacerber des limitations fonctionnelles, diminuer la masse musculaire, mener à des troubles métaboliques et diminuer les défenses immunitaires<sup>5</sup>. Une enquête effectuée à Montréal auprès d'un échantillon d'aînés recevant les services de livraison de repas à domicile (popotes roulantes) révélait que près de la moitié d'entre eux (44%) présentent un risque élevé de malnutrition. Le fait de manger seul la plupart du temps (75,8%) et les difficultés à préparer les repas et à s'approvisionner (50,8%) figurent parmi les facteurs de risque les plus importants<sup>6</sup>. Sans compter que les forces du marché imposent des produits qui favorisent plusieurs maladies dans tous les secteurs de la population et les capacités de réagir à ce phénomène sont fragiles chez plusieurs citoyens.

Or, la pauvreté qui est vécue par 30% de la population montréalaise, augmente depuis 2008, principalement avec le développement du travail précaire. En effet, depuis lors, 80% des emplois créés sont caractérisés comme des emplois précaires, alors que ceux que nous avons perdus étaient, pour la plupart, des emplois à temps plein<sup>7</sup>. Il ne s'agit donc pas ici d'un accident de parcours, mais bien d'une tendance lourde du type d'emplois que le système tend dorénavant à générer.

Évidemment, ce phénomène explique le fait que 43% des travailleurs montréalais reçoivent un salaire qui se situe sous le seuil des faibles revenus.<sup>8</sup> Les citoyens qui sont ainsi marginalisés ou qui ne sortent pas de la pauvreté même s'ils travaillent deviennent très vite des « délinquants économiques » que l'on essaie de culpabiliser et de recycler, mais sans toucher à l'organisation du travail et des temps sociaux qui recréent sans cesse des exclus.

3 Émissions l'Épicerie, Radio-Canada

4 Dubois *et al.*, *op. cit.*

5 Ordre professionnel des diététistes du Québec (2007). « Mémoire de l'Ordre professionnel des diététistes du Québec. Consultation publique sur les conditions de vie des personnes âgées : un défi à réussir ensemble », p.13.

6 Étape de mise en œuvre du programme Sortir à son goût (1997). [www.santepub-mtl.qc.ca](http://www.santepub-mtl.qc.ca), visité le 8 juillet 2008.

7 Pierre Joseph Ulysse,

8 Pierre Joseph Ulysse, *Quand le travail n'empêche plus d'être pauvre*, Conférence régionale des élus de Montréal, 2006



## 1.24 La situation des groupes communautaires en sécurité alimentaire

Pour faire face à cette situation, l'appareil d'État a adopté une stratégie consistant à se désengager de plusieurs de ses responsabilités sociales face aux populations appauvries pour les refiler aux groupes communautaires, mais sans vraiment augmenter leurs ressources humaines et financières. Les effets que cette stratégie entraîne chez nos organismes sont multiples.

- Le principal effet est sans contredit de ne pouvoir, faute de ressources additionnelles, répondre adéquatement aux besoins croissants des populations qui nous sollicitent comme nous devrions le faire, c'est à dire en leur offrant régulièrement un accès économique à des denrées de bonne qualité et en les accompagnant dans des processus de reprise de pouvoir sur leur alimentation et sur leur vie.
- Le second est le roulement effarant de notre personnel qui, faute de conditions de travail lui permettant d'améliorer ses conditions de vie, se trouve souvent un autre emploi, bien souvent dans l'appareil d'État.
- Le troisième est le corollaire du second : il s'agit de la perte d'expertise développée par ces personnes et l'obligation d'investir sans cesse temps et argent dans la formation des nouveaux employés.
- Le quatrième effet et souvent le plus navrant de ces départs répétés est la perte du lien de confiance établi entre l'usager souvent fragilisé et l'intervenant, lien difficile à construire mais pourtant nécessaire pour aider la personne à cheminer vers une plus grande autonomie.
- Le cinquième effet fut sans contredit de contraindre certains groupes communautaires en sécurité alimentaire à cesser d'explorer les pistes d'action collectives permettant à leurs usagers d'expérimenter une certaine reprise de pouvoir citoyenne sur leur alimentation et sur leur vie.
- Enfin, le sixième effet est de confier plusieurs de ces interventions cruciales à des bénévoles peu formés pour s'occuper de personnes parfois lourdement fragilisées et dont l'engagement est souvent aléatoire, lié à leurs disponibilités du moment ou à leurs capacités qui ne peut que décliner avec l'âge.

Par exemple, c'est le cas des bénévoles des popotes roulantes qui sont de plus en plus vieillissants avec une moyenne d'âge de 70 ans. La gestion d'une popote roulante livrant des repas deux ou trois jours par semaine est un travail énorme, qui demande de 15 à 25 heures de travail par semaine. Il est de plus en plus difficile de recruter des bénévoles prêts à assumer cette lourde tâche. Conséquence, beaucoup de petites popotes ferment leurs portes. Dans certains cas, des organismes communautaires offrant des services aux aînés ont pu assumer les clients de ces popotes. La plupart sont toutefois au point de saturation et commence à avoir des listes d'attente, ce qui conduit à devoir faire des choix déchirants entre divers aînés dans le besoin

Ajoutons à cela que les programmes gouvernementaux actuels favorisent cette situation en axant leurs objectifs vers le développement d'une saine alimentation, que tous souhaitent évidemment, mais sans tenir compte des difficultés économiques d'une partie de plus en plus importante de la population pour y avoir accès et sans offrir aux groupes qui les desservent les moyens de leur offrir à très bas prix une telle alimentation.

En partenariat avec des fondations privées pour mieux orienter et encadrer l'action des groupes communautaires vers ces objectifs, ils ne respectent pas ainsi leur caractère autonome et citoyen et tente d'en faire de simples sous-contractants de ses politiques, sans référence aux mandats démocratiques que ces groupes reçoivent de leurs membres et qui, pour plusieurs, continuent malgré tout à les guider dans leurs choix d'intervention.

Remarquons enfin que les nombreux groupes communautaires qui tentent d'agir pour soulager les effets de la pauvreté partagent de plus en plus l'appauvrissement des gens avec lesquels ils travaillent car, avec les maigres subventions qu'ils reçoivent de l'État, leurs conditions salariales et de retraite les condamnent à plus

ou moins brèves échéances à rejoindre la cohorte des indigents. Ils sont ainsi bien au fait de la précarité qui s'infiltré partout et qui finit par miner la santé et le goût d'entreprendre de beaucoup de personnes.

Malgré toutes ces limites, les groupes communautaires continuent d'aider leurs semblables appauvris. Ils le font avec beaucoup de créativité et de générosité, sachant très bien que les initiatives prises ne sont pas nécessairement des solutions réelles au problème de la pauvreté et de la faim. Qu'il s'agisse de banques ou de comptoirs alimentaires, de popotes roulantes, de cuisines collectives, de Magasins-Partage, de repas communautaires, de groupes coopératifs d'achats, d'épiceries solidaires, de jardins collectifs ou d'ateliers de cuisine-nutrition dans les écoles, ils savent qu'il s'agit là moins de réponses satisfaisantes à la pauvreté que des pistes concrètes pour ouvrir d'autres perspectives et amorcer des réponses plus globales.

Voilà pourquoi nous avons mis près de trois ans à élaborer des éléments d'une politique globale de sécurité alimentaire et continuons à le faire en actualisant notre réflexion et nos propositions pour le présent plan. En faisant leur bout de chemin, les différents groupes s'attendent à ce que d'autres intervenants sociaux et gouvernementaux puissent faire le leur.

S'il est un acquis qui soit susceptible d'être partagé, c'est sans doute cette conviction des groupes que la pauvreté et la faim demeurent un processus entretenu socialement et qu'il faut donc mettre en place un autre processus pour le contrer. Le développement social, qui vise le développement des personnes et de leur milieu, en demeure l'horizon et l'action concertée des citoyens et citoyennes pour changer les situations inacceptables le moyen incontournable.

### **1.3 - Les quatre options de fond de la Table sur la faim et le développement social**

Les options de fond ci-dessous ont été adoptées par la *Table sur la faim et le développement social du Montréal métropolitain*. Elles orientent et traversent toute la politique de sécurité alimentaire attendue.

#### 1.31. Promouvoir une conception de la santé qui implique la maîtrise sur sa vie, la qualité de la nutrition et la capacité de changer les conditions de vie nuisibles;

Dans cette option, trois éléments nous intéressent :

- a) la maîtrise sur sa vie. En effet, les gens qui ont ce sentiment sont en meilleure santé, cela est prouvé scientifiquement. Redonner du pouvoir, c'est ce que beaucoup d'entre nous tentent de faire.
- b) la qualité de l'alimentation. On a souvent dit que le milieu social a une influence sur le fait d'être moins résistant aux maladies, mais ce lien n'est pas unique. D'après les recherches effectuées, la qualité de l'alimentation revêt une grande importance pour la santé. D'où l'importance d'en tenir compte et de ne pas redistribuer n'importe quoi.
- c) Changer les conditions de vie que l'on trouve nuisibles. On entend par là qu'il faut armer les gens pour changer ce qui est inacceptable. C'est une perspective citoyenne active.

#### 1.32. Situer d'emblée la sécurité alimentaire dans la perspective du droit à l'alimentation votée dans des traités internationaux par nos gouvernements, mais qui tarde à s'appliquer ici par une garantie gouvernementale créant les conditions concrètes suivantes pour qu'il puisse s'exercer : la capacité d'achat, une nourriture de qualité et des compétences culinaires;

- a) le droit à l'alimentation se traduit en conditions concrètes et revêt une dimension économique qui reste à débattre (le seuil et le montant que l'on estime acceptable ?). Le droit à l'alimentation renvoie au droit de s'alimenter soi-même et de nourrir sa famille sans être infantilisé et en toute dignité.
- b) une nourriture de qualité : valeur nutritive, nourriture fraîche.
- c) compétences culinaires : transmission des savoirs qui favorise le droit à s'alimenter soi-même.

Si les gens rencontrent ces trois conditions, la sécurité alimentaire devient réalisable.

1.33. Situer tous les efforts déployés dans une perspective politique de lutte à la pauvreté et d'un développement social durable;

Il faut rappeler que la sécurité alimentaire est transversale à toute une série de conditions. Il ne faut pas seulement gérer la pauvreté, mais développer des moyens pour la combattre. Certaines décisions politiques ont cependant tendance à s'en prendre plutôt aux pauvres. Aussi, notre option renvoie-elle à une prise de position politique. La faim est un problème politique et le gouvernement a la responsabilité de trouver les moyens pour améliorer les conditions de vie des personnes dans le besoin.

1.34. Mettre en place un processus d'interventions pour contrer celui qui crée la faim et l'insécurité alimentaire.

Il faut avoir à l'esprit que la faim et l'insécurité sont le bout de la chaîne. Aussi, faut-il mettre en place une autre série d'interventions pour rendre la lutte à la pauvreté possible. Pour faciliter cette lutte, chaque acteur doit se demander s'il se situe dans un processus de changement.

On ne fait pas référence ici à des actions ponctuelles pour remédier aux problèmes, mais à des actions qui cherchent à accompagner la personne dans la reprise de pouvoir sur son alimentation et sur sa vie. Il faut donc pour les groupes communautaires développer d'autres types d'intervention avec d'autres groupes dans le quartier.

#### **1.4. Le pouvoir collectif sur son alimentation comme fondement de la sécurité alimentaire**

La définition classique de la sécurité alimentaire insiste davantage sur l'accessibilité individuelle des citoyens à une alimentation de qualité :

*La sécurité alimentaire existe lorsque toute une population a accès en tout temps et en toute dignité, à un approvisionnement alimentaire suffisant, nutritif, à un coût raisonnable, lorsque les individus jouissent d'un pouvoir d'achat adéquat et qu'ils ont accès à une information simple et fiable qui leur confère des habiletés et leur permette de faire des choix éclairés (donc qui respecte les spécificités culturelles).*

La Table, quant à elle, lui préfère une définition plus politique qui intègre les éléments de cette première définition tout en y ajoutant la notion de contrôle collectif sur son alimentation, ce qu'on appelle également la souveraineté alimentaire :

*La sécurité alimentaire, c'est la capacité concrète de choisir des aliments de qualité, à des prix abordables, en exerçant en tant que collectivité un contrôle sur son alimentation et sur sa vie.*

#### **1.5 Pouvoir d'achat**

La pauvreté économique d'un large pan de la population québécoise constitue un problème social majeur en regard de l'alimentation. En effet, il faut se rendre à l'évidence que, malgré les statistiques positives sur le coût moyen de notre panier d'épicerie, une proportion non négligeable de la population ne mange pas en quantité ou en qualité suffisantes pour des raisons financières. Selon les analyses de *Santé Canada* faite au Québec en 2004, « 8.6% des ménages vivaient en situation d'insécurité alimentaire. Si l'on confine l'étude aux ménages prestataires de la sécurité du revenu, le chiffre grimpe alors à 47.9%. Chez les ménages monoparentaux ayant une femme à leur tête, la prévalence de l'insécurité alimentaire était de 18.9% et de 15.2% chez les personnes vivant seules.<sup>9</sup> » Or, depuis ce temps, les chiffres ont sûrement grimpés si l'on tient compte des crises économiques et des crises alimentaires de 2008-2009 qui ont vu un nombre impressionnant de travailleurs perdre leur emploi.

9 Martine Pageau, *Cadre de référence en matière de sécurité alimentaire*, Santé et services sociaux Québec, 2008

Déjà, en 1998-1999, pour les membres des ménages prestataires de l'assistance-emploi, la prévalence de l'insécurité alimentaire atteignait 58 %<sup>10</sup>. De fait, même si l'insécurité alimentaire est principalement liée à un manque d'argent, elle ne touche pas que les ménages à faible revenu. Ainsi, l'insécurité alimentaire touchait alors environ 14 % des ménages à revenu moyen<sup>11</sup>. On peut supposer qu'avec la crise économique de 2008-2009 et le cycle de crises alimentaires successives observé depuis, la situation s'est empirée chez les ménages de la classe moyenne comme l'indique le bond important en 2011 des demandeurs de paniers alimentaires par les ménages de travailleurs.<sup>12</sup> Ces quelques statistiques traduisent l'ampleur de cette situation inacceptable qui touche de plus en plus de personnes et de familles dans notre société d'abondance.

L'insécurité alimentaire est généralement perçue par bon nombre d'auteurs et d'organisations qui s'en préoccupent comme un épiphénomène<sup>13</sup> de la pauvreté au Québec. Conséquemment, la sous-alimentation, la mauvaise nutrition ou l'inquiétude de manquer de nourriture seraient intimement liées au manque de ressources financières des personnes et des familles. Définie ainsi, c'est à l'aspect individuel de l'insécurité alimentaire que l'on fait alors référence. Bien qu'on puisse parfois évoquer certaines difficultés personnelles reliées aux compétences budgétaires et culinaires ou au manque d'accessibilité des produits alimentaires pour expliquer l'insécurité vécue par certains ménages, il demeure que le revenu disponible pour l'alimentation doit être reconnu comme le principal facteur d'insécurité alimentaire et de faim dans notre société occidentale. Ainsi, il faut bien reconnaître que le fait de ne pas savoir cuisiner n'apparaît pas comme un obstacle fondamental pour bien se nourrir quand on détient les ressources financières suffisantes. Mais cela soulève d'autres questionnements tout aussi importants quant à la vitalité de notre culture alimentaire. Nous ne doutons pas qu'il y a un piège à ne considérer que la dimension individuelle de l'alimentation et des problèmes d'insécurité qui en résultent trop souvent, de même que l'aspect « court terme » qui l'accompagne généralement.

Notons qu'au Québec, selon le seuil de pauvreté créé par le gouvernement québécois, 11,9% des citoyens (environ 890 000 personnes) n'ont pas l'argent nécessaire pour se nourrir, se loger, se vêtir.<sup>14</sup> L'insuffisance des mécanismes de solidarité sociale (aide sociale) est une des sources les plus importantes de pauvreté chez nous. À titre d'exemple, en 2012, une personne seule apte au travail ne pouvait compter que sur 7 357.\$ annuellement<sup>15</sup> pour [sur]vivre, ce qui ne représente que 30,2 % du seuil de faible revenu établi par Statistique Canada. Après les dépenses fixes minimales que sont le logement et les services de base (téléphone, électricité, etc.), il reste bien peu pour l'alimentation. Elle constitue ainsi le poste de dépense le plus compressible dans le budget des ménages à faible revenu qui doivent alors couper autant dans la quantité que la qualité de la nourriture<sup>16</sup>.

Avec un revenu total disponible de 574\$ par mois pour une personne seule, chaque dollar compte<sup>17</sup>. Une récente étude du *Dispensaire diététique de Montréal* a montré qu'il en coûte minimalement 8.90 \$ par jour à une personne seule pour arriver à se nourrir convenablement, sans aucune possibilité d'achat de mets commerciaux<sup>18</sup>, ce qui constitue un montant mensuel d'environ 267 \$.

10 Janet Che et Jiajian Chen, *L'insécurité alimentaire dans les ménages canadiens*, Statistiques Canada, 2001.

11 Ibid.

12 « Le segment des ménages avec revenu d'emploi (recevant un panier alimentaire) est en hausse depuis 2008 et représente cette année 13% des personnes soutenues. » *Bulletin Le Moissonneur*, Moisson Montréal, décembre 2011

13 Phénomène qui découle directement d'un autre phénomène, ou qui se surajoute à celui-ci, et qui n'a donc pas d'existence réelle en dehors de l'autre.

14 Kathleen Lévesque, Tommy Chouinard, *Seuil de pauvreté d'une personne seule : 10 800.\$*, 10 novembre 2003.

15 Ce qui inclut le crédit fédéral pour la TPS. Il s'agit donc du revenu disponible pour l'ensemble de l'année. Conseil national du bien-être social, *Revenu du bien-être social 2012*.

16 Centraide Québec, *Une société en déficit humain. Rapport sur les conséquences sociales de l'appauvrissement*, 1998.

<sup>17</sup> Ministère de l'emploi et de la solidarité sociale, *Prestation de base*, 2011.

<sup>18</sup> Dispensaire diététique de Montréal, *Coût du panier à provisions nutritif à Montréal*, septembre 2011

Considérant que le prix des loyers peut facilement atteindre plus de 500\$ pour un 3<sup>1/2</sup> et que les autres besoins de base ne sont pas encore comblés, le manque à gagner est immense et c'est l'alimentation des personnes qui en fait les frais. Déjà en 2006, « le coût du PPN se situait au-dessus de la capacité de payer de plusieurs Montréalais, ce qui laisse croire que leur statut nutritionnel risquait d'être fortement compromis »<sup>19</sup>.

Mais l'insuffisance des revenus d'aide sociale n'est pas la seule cause de la pauvreté au Québec. Les emplois précaires (temps partiel, sur appel, saisonnier, travail autonome, etc.), sans avantages sociaux et trop faiblement rémunérés (un emploi à plein temps au salaire minimum étant toujours bien en deçà du seuil de faible revenu) sont d'autres sources importantes dont il faut tenir compte car elles influencent fortement l'alimentation des personnes.

Or, comme cité en introduction, 43% des travailleurs montréalais reçoivent un salaire les situant sous le seuil de faible revenu<sup>20</sup>. On suppose que cela s'est empiré depuis (ou du moins maintenu) dû au fait que la majorité des emplois créés depuis la crise de 2008-2009 sont des emplois précaires.<sup>21</sup> Il en est de même des mesures fiscales et politiques sociales qui viennent elles aussi influencer la possibilité des personnes et des familles de s'offrir une alimentation de base saine et nutritive. De plus, la non-indexation des prestations d'aide sociale et du salaire minimum au coût de la vie se traduit depuis plusieurs années par un appauvrissement réel des populations déjà durement touchées par la pauvreté. Comme le souligne le *Collectif pour un Québec sans pauvreté*, cela entraîne des privations alimentaires encore plus grandes. En réalité, malgré l'apparence d'une hausse, en permettant une détérioration de la valeur réelle des revenus au bas de l'échelle, le gouvernement se trouve à intervenir dans l'économie en favorisant les employeurs aux dépens de l'amélioration des conditions de vie des employés. Il continue d'encourager l'emploi mal payé et la pauvreté au travail, une mauvaise solution pour le développement du Québec.

Certes, le salaire minimum a été de nouveau augmenté le 1<sup>er</sup> mai 2012 pour atteindre 9.90\$ l'heure.<sup>22</sup> Le *Collectif pour un Québec sans pauvreté* évalue qu'une personne qui travaille 40 heures par semaine devrait gagner au minimum 11.24\$/ l'heure pour espérer dépasser le seuil de faible revenu de *Statistiques Canada* pour une personne seule avant impôt. En passant ainsi de 19 300 \$ à 19 800 \$, le revenu annuel de cette personne payée au salaire minimum restera très en deçà d'un niveau qui lui permettrait de sortir de la pauvreté, une cible élémentaire à atteindre pour un gouvernement qui se targue de lutter contre la pauvreté.<sup>23</sup>

**Un pouvoir d'achat suffisant, c'est la capacité économique nécessaire pour que chaque personne et sa famille puissent s'alimenter convenablement sur les plans de la quantité, de la qualité nutritive et de la variété, en tout temps et en toute dignité.**

Il faut aussi examiner les inégalités de revenus qui ne cessent de croître pour comprendre l'impasse dans laquelle nous nous dirigeons. En 2007, la part de revenu accaparé par le 1% des québécois les plus riches s'établissait à 11% après impôt (et donc après redistribution de la richesse). Or, il faut savoir que, la même année, les revenus du quintile le plus pauvre de la population représentaient 3.5 % de l'ensemble des revenus avant impôt et transferts, alors que ceux du dixième le plus riche représentaient 37% de ce total avant impôt)<sup>24</sup> N'y a-t-il pas là raison de s'inquiéter quant à la création d'une société à deux vitesses ?

La dimension du pouvoir d'achat nous fait comprendre que sur le plan individuel, la faim et l'insécurité alimentaire constituent de graves conséquences d'une pauvreté grandissante. Il faut donc mettre en place une

<sup>19</sup> Marie-Paule Duquette, Théa Demers et Jackie Demers, *Étude sur le coût du panier à provisions nutritif dans divers quartiers de Montréal*, 2006, p. 3.

<sup>20</sup> Pierre Joseph Ulysse, *Quand le travail n'empêche plus d'être pauvre*, Conférence régionale des élus de Montréal, 2006

<sup>21</sup> Pierre Joseph Ulysse,

<sup>22</sup> Ministre du travail, Lise Theriault +, communiqué, 15 décembre 2011

<sup>23</sup> Collectif pour un Québec sans pauvreté, *Revendications du Collectif 2011-2012*

<sup>24</sup> Collectif pour un Québec sans pauvreté, *Si quelques pauvres sont moins pauvres, les riches sont toujours plus riches*, Mémoire pré-budgétaire 2012-2013

série de mesures et d'interventions qui rendront la lutte à la pauvreté et à l'appauvrissement possible au Québec. Revenu, alimentation et santé vont donc de pair dans une analyse cohérente de la situation actuelle.

D'une façon prioritaire, le gouvernement du Québec doit s'assurer que les personnes et les familles jouissent d'un pouvoir d'achat suffisant pour couvrir leurs besoins essentiels, ce qui inclut l'alimentation au premier chef. Cette dimension nécessite la réforme des politiques publiques touchant au revenu telles que l'assistance-emploi, le salaire minimum, les mesures fiscales et les politiques liées à l'habitation (notamment de contrôle des loyers). En ce sens, nous appuyons les revendications du *Collectif pour un Québec sans pauvreté* à propos de l'application de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, notamment l'article 9.4 concernant le filet de sécurité sociale et alimentaire et, plus concrètement, les demandes précises de hausser les prestations d'aide sociale à 14 935.\$ par an (2009) pour subvenir aux besoins essentiels et de hausser le salaire minimum à 11.24.\$ l'heure ou à 22 400.\$ par année (2012) pour sortir de la pauvreté.<sup>25</sup>

### **RECOMMANDATION 1 – Pouvoir d'achat**

Dans l'objectif d'éradiquer la faim d'ici 15 ans, que les partenaires du présent plan de développement d'un système alimentaire durable et équitable et la *Communauté urbaine de Montréal* prenne entente avec le gouvernement du Québec pour qu'il :

- applique sans tarder la clause d'impact de la loi 112, Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale assurant que toutes les politiques économiques, fiscales, sociales, soient compatibles avec l'objectif d'éradiquer la faim et l'insécurité alimentaire;
- prenne les différentes mesures nécessaires à la couverture des besoins essentiels de toute la population québécoise (augmentation des revenus d'aide sociale, hausse du salaire minimum, réforme des politiques fiscales) et à lancer rapidement un débat de société pour examiner sérieusement l'instauration d'une forme novatrice de revenu minimum garanti<sup>26</sup> qui permette de couvrir les besoins essentiels dans une approche de dignité, incluant les mesures du coût d'un panier alimentaire nutritif et responsable<sup>27</sup> dans les calculs;

## **1.6. Prix des aliments**

Pour que chaque individu puisse s'alimenter de façon convenable et stable, en tout temps et en toute dignité, son pouvoir d'achat doit certes être suffisant, mais il faut également que les aliments soient abordables. Plus spécifiquement, il est ici question d'une gamme d'aliments de base nécessaires à une saine alimentation à un prix que tous et toutes pourront se permettre.

Mais qu'en est-il du prix des aliments au Québec ? Selon une étude du *Comité sectoriel de la main d'œuvre et du commerce de l'alimentation*, « l'indice des prix à la consommation des aliments a augmenté plus vite que l'ensemble des produits de 2000 à 2009, respectivement de 31.9% et de 18.4%.<sup>28</sup> Pour la même période, l'indice des prix des aliments acheté au magasin a augmenté de 33%. Les catégories «Pain et céréales» et

25 Collectif pour un Québec sans pauvreté, *Revendications du Collectif 2011-2012*

26 Quel que soit le terme employé (revenu de citoyenneté, allocation universelle, revenu minimum garanti), il faut comprendre que l'aide sociale actuelle est déjà une forme de revenu minimum garanti, mais qu'elle souffre de plusieurs lacunes, notamment sur le plan de la suffisance des revenus et de la stigmatisation qui l'accompagne. Quoique le débat ait cours dans les milieux de recherche sur les politiques sociales depuis plus d'une vingtaine d'années, un réel débat de société ayant pour objectif de contribuer au mieux-être de l'ensemble de la population n'a toujours pas eu lieu. (Voir *Le sens des sous pour résoudre la pauvreté*, Conseil national du Bien-Être social, sept. 2011)

27 C'est-à-dire qui respecte nos capacités de produire, ainsi que les opérateurs locaux du système alimentaire. (Voir *Étude sur le coût du panier à provisions nutritif dans divers quartiers de Montréal. Rapport synthèse*, Dispensaire diététique de Montréal et Direction de santé publique de Montréal, 2005)

28 Statistique Canada, CASNIM, Tableau 326-0021

«lait et œufs» ont contribué fortement à cette hausse (48.6% et 40.5%), alors que le prix de la viande augmentait de 33.%, celui des légumes de 28.2% et celui des fruits de 26.5% »<sup>29</sup>.

Depuis, « le prix des aliments achetés au magasin a encore bondi de 5.5% au Québec de novembre 2010 à novembre 2011. Des exemples plus croquants que d'autres ? Le prix des œufs a grimpé de 12.3%, celui du pain de 11.9%. Et que dire de celui de la farine qui a fait un bond de 17.3%. Le consommateur a du payer 6.7% de plus pour se procurer des fruits frais et 13.2% de plus pour des légumes. Une pomme de terre se vendait en 2011 20% de plus qu'en 2010 au pays. Quant à la viande, son prix a progressé de 6.2%. (...) Au-delà des prévisions à court terme des spécialistes, il y a des tendances lourdes dans l'industrie alimentaire qui montrent que le commun des mortels devra s'habituer à payer plus cher pour se nourrir, estime Charles Tanguay, de l'*Union des consommateurs*. Le pétrole dont dépend largement l'agriculture industrielle est en hausse constante. Les changements climatiques qui provoquent des inondations et des périodes de sécheresses perturbent la production. (...) Et il ne faut pas oublier tous les spéculateurs qui se rabattent sur le commerce des aliments pour se refaire les poches, énumère M. Tanguay »<sup>30</sup>

**Pour que chaque individu puisse s'alimenter de façon convenable et stable, en tout temps et en toute dignité, son pouvoir d'achat doit certes être suffisant, mais il faut également que les aliments soient abordables. Plus spécifiquement, il est ici question d'une gamme d'aliments de base nécessaires à une saine alimentation à un prix que tous et toutes pourront se permettre.**

Ajoutons à cela le détournement de mission de certaines cultures céréalières pour produire de l'éthanol ajoutée à l'essence et nous aurons un tableau des facteurs propulsant à la hausse le prix des aliments. À la lumière de ces chiffres, on peut facilement conclure qu'une partie des ménages québécois ne pourra de plus en plus se permettre une alimentation saine en raison de son prix.

En fait, ce sont actuellement les mécanismes du marché qui, seuls, déterminent le prix des aliments, sauf pour quelques produits comme le lait, les œufs et certaines volailles qui sont soumis au programme canadien de gestion de l'offre. Déterminée par les pressions des actionnaires, l'alimentation est vite transformée en occasion d'affaires mais surtout de profits.

Le prix des aliments semble parfois être peu lié avec ce qu'il en coûte réellement pour les produire et les distribuer et encore moins avec la capacité de payer des citoyens, alors que les denrées alimentaires sont nécessaires à leur survie. Ceci est particulièrement paradoxal dans le cas des aliments d'un panier alimentaire de base sain et nutritif. En somme, le prix des aliments, que tous ne peuvent quand même pas se permettre, semble avoir été fixé au détriment des autres dimensions de l'alimentation (qualité nutritive, diversité, pérennité et équité du système alimentaire, etc.) qui en deviennent de simples succursales, comme nous le verrons plus spécifiquement dans la suite de ce mémoire.

Dans un autre registre, une étude du *Dispensaire diététique de Montréal (DDM)* sur le coût du panier à provisions nutritif (PPN) a montré des disparités de prix assez importantes entre les différents quartiers de Montréal. Si le prix diffère d'un secteur à l'autre, il n'est pas nécessairement plus élevé dans les quartiers défavorisés. « Il est toutefois intéressant de noter que ce sont dans les territoires au statut socioéconomique élevé que le PPN coûte le moins cher »<sup>31</sup>. La taille des magasins d'alimentation apparaît cependant comme le seul facteur prédictif du coût du PPN, mais ce lien causal est beaucoup moins fort dans les secteurs socioéconomiques faibles où le prix varie moins entre les petites et les grandes surfaces.

Le prix des aliments comprend plusieurs facettes que nous ne pouvons pas toutes explorer dans ce mémoire. Nous savons toutefois que les lieux de distribution (supermarchés, marchés publics, dépanneurs, etc.), le type

<sup>29</sup> Comité sectoriel de main d'œuvre du commerce de l'alimentation, *Les tendances et enjeux du commerce de l'alimentation*, 2010

<sup>30</sup> Gilbert Leduc, Le Soleil, *Des hausses plein le panier en 2012*, 30 décembre 2011

<sup>31</sup> Marie-Paule Duquette, Théa Demers et Jackie Demers, *op. cit.* p. 2.

de denrées (produits frais, produits à valeur ajoutée, etc.), le type de production (traditionnelle ou biologique) et les coûts de transport influencent également le prix des aliments. Ce qui nous intéresse plus particulièrement ici, c'est l'accessibilité économique des aliments sains et de bonne qualité nutritionnelle, ainsi que la stabilité des prix.

Il n'est un secret pour personne qu'une alimentation contenant une variété de produits frais, sains et nutritifs constitue une importante assurance santé, mais qu'il en coûte généralement plus cher de se nourrir de cette façon. Une étude de la revue *Protégez-Vous* en 2005 a d'ailleurs montré une importante variation des prix sur les fruits et légumes selon le type de commerce qui en fait la vente (fruiterie, supermarché, marché public, etc.). S'il est de plus en plus reconnu qu'une alimentation biologique est encore la meilleure alimentation que nous puissions nous offrir, il demeure qu'elle est généralement moins accessible économiquement qu'une alimentation qui n'a pas cette particularité, du moins dans les marchés d'alimentation conventionnels. Contrairement à l'évidence qui voudrait que les aliments essentiels de base pour s'assurer de vivre en bonne santé soient moins onéreux que les produits moins intéressants sur le plan nutritionnel, il n'en est rien actuellement et nous croyons que cette tendance doit être renversée.

Par ailleurs, il convient de mentionner que les consommateurs québécois semblent de plus en plus soucieux de leur alimentation et prennent conscience de son lien direct avec la santé, ce qui constitue une très bonne nouvelle. En février 2007, la nouvelle mouture du *Guide alimentaire canadien* venait en quelque sorte appuyer cette tendance. Malgré que ce guide constitue le document le plus demandé auprès du gouvernement, il n'en demeure pas moins que les canadiens n'ont jamais autant souffert d'obésité. Afin que le *Guide alimentaire* contribue vraiment à contrer cette tendance, encore faut-il s'assurer que la population puisse d'une part comprendre les informations qu'il contient et, d'autre part, puisse avoir accès au type d'alimentation qui y est préconisé.

Nos expériences sur le terrain avec la population nous ont appris à quel point il est difficile pour les personnes seules et pour les personnes à faible revenu de choisir une alimentation « santé ». Pour les personnes seules, le fait d'acheter en plus petite quantité augmente le prix à payer pour les produits. De plus, il ne leur est pas toujours possible de tenir compte de la variété dans leurs choix de produits frais, les quantités étant trop grandes. Pour les personnes à revenu modeste, le choix semble déchirant entre le besoin naturel de ressentir une impression de satiété, souvent plus accessible avec des produits plus riches en gras et plus caloriques (et contenant de surcroît beaucoup de sucre et de sel), et celui leur permettant de bénéficier d'une saine alimentation.

De fait, plusieurs familles rapportent qu'elles achètent souvent des aliments qui coupent la faim, généralement moins dispendieux, au détriment d'aliments de meilleure qualité, mais qui ne procurent pas autant de sentiment de satiété, afin d'arriver à boucler leur maigre budget à la fin du mois. Il y a donc des questions à se poser sur ce qui doit primer dans nos choix collectifs : la santé de l'ensemble de la population ou les règles du marché ? Le choix semble évident. Notons que la grande instabilité des prix quant aux aliments frais vient exacerber les difficultés vécues par beaucoup de ménages sur ce plan.

Le prix varie aussi en fonction des spéciaux offerts par les magasins d'alimentation par l'entremise des bannières dont ils font partie. À ce chapitre, il est intéressant de noter que depuis 1997, le *Collectif québécois pour l'équité des rabais en alimentation (CQERA)* a mené cinq études sur les pratiques observables concernant les spéciaux offerts dans les circulaires par les chaînes d'alimentation concernant les produits de base. Bien que la cinquième étude montre une certaine amélioration, il ressort généralement de ces études qu'il y a moins de rabais sur ces produits pourtant essentiels lors de la première semaine du mois. Leur analyse les amène à conclure à une discrimination envers les personnes à faible revenu, puisque cette semaine est celle de la réception des chèques d'aide sociale et du Régime des rentes du Québec pour les personnes âgées. Il s'agit aussi du moment choisi par les ménages qui en sont bénéficiaires pour faire l'essentiel de leurs achats alimentaires.



Depuis la diffusion de ces études, les chaînes d'alimentation sont sous la loupe de la *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse* qui a initié une enquête. Que les géants de la distribution alimentaire engendrent ces pratiques de façon volontairement discriminatoire ou non, cette situation démontre encore une fois les limites du tout au libre marché à fournir à toute la population une alimentation saine et de qualité à un prix stable et abordable.

Par conséquent, l'établissement d'un panier de base sain et équilibré sur le plan nutritionnel devrait être soustrait aux seules règles marchandes. Il est essentiel que les prix des aliments de base ne soient pas déterminés par le seul marché privé pour qui la recherche du profit demeure le principal *leitmotiv*. La santé et la vitalité de la population en dépendent.

Par ailleurs, l'expérience des dix dernières années des *Mesures alimentaires en milieu scolaire* nous a démontré que ce programme mis sur pied en 1991 pour nourrir les enfants de milieux pauvres durant l'heure du midi entraînait, malgré tous ses bienfaits, son lot d'injustice. En effet, les enfants de familles plus aisées dans les écoles admises au programme ont droit à la garde et aux dîners pour un prix certes plus élevés que les enfants pauvres, alors que les enfants de milieux appauvris dans l'école d'à côté, mais non admise au programme, devaient s'en passer.

À l'usage, il nous apparaît donc que les *Mesures alimentaires* devraient être universalisées à toutes les écoles du système public, en continuant de moduler le prix des repas en fonction du revenu familial. Cela répondrait au problème généralisé de garde des enfants durant l'heure du dîner et permettrait à toutes les familles pauvres d'y avoir accès. De plus, ce programme pourrait éventuellement s'autofinancer en partie, le prix chargé aux familles plus aisées correspondant au coût réel.

Depuis 2009, la *CSDM* est arrivé à une conclusion semblable suite à une recherche comparative avec d'autres pays sur l'alimentation des écoliers et à une étude de marché concernant la faisabilité d'un pareil programme universel pour assurer une meilleure alimentation des écoliers québécois.

## **RECOMMANDATION 2 – Prix des aliments**

Que les partenaires du présent plan de développement et la *Communauté urbaine de Montréal* prennent entente avec le *Gouvernement du Québec* afin qu'il :

- travaille à l'établissement d'un panier alimentaire de base nécessaire à une bonne santé et favorisant l'accès à la production locale (et biologique), de concert avec les acteurs concernés;
- développe des mesures concrètes pour contrôler le prix des aliments inclus dans ce panier de base et, à ce titre, explore la possibilité d'étendre la gestion de l'offre à d'autres secteurs de la production agricole, les productions maraîchères par exemple;
- étende les *Mesures alimentaires en milieu scolaire* à toutes écoles du système public avec une modulation du prix des repas en fonction du revenu familial
- incite les magasins d'alimentation à établir des spéciaux sur les produits alimentaires de base dans la première semaine du mois pour permettre aux personnes à faible revenu d'y avoir accès.

### **1.7. Accès physique**

Nous sommes d'avis que les aliments compris dans un panier alimentaire de base doivent être à proximité du lieu de résidence des personnes. La population ne devrait pas être obligée de recourir à l'automobile ou au transport en commun pour se procurer les aliments nécessaires à l'amélioration ou au maintien de sa santé. Du moins, leur utilisation devrait être réduite au strict minimum. Selon notre analyse, la logique de l'offre et

de la distribution commerciale entraîne actuellement une répartition inégale et inéquitable des points de distribution alimentaire sur le territoire montréalais, notamment pour les aliments sains et frais. Nous croyons que cette prépondérance de l'offre commerciale marchande pour assurer l'approvisionnement alimentaire de la population (77 %) <sup>32</sup> accroît la dépendance des consommateurs et accentue leur vulnérabilité.

**L'accès physique, c'est la disponibilité pour toute personne et sa famille à une alimentation convenable, en tout temps et en toute dignité, à proximité de son lieu de résidence.**

Peu d'études semblent avoir été réalisées sur le territoire québécois en ce qui concerne l'accessibilité physique des aliments, et plus particulièrement des aliments santé. Toutefois, « une littérature abondante, surtout britannique et américaine, témoigne de la dégradation progressive de l'approvisionnement alimentaire dans les quartiers défavorisés des villes. [...] À Montréal, une étude de deux quartiers socio-économiquement différents avait aussi mis en relief l'accès à une moins grande variété d'aliments, de moindre qualité et de prix plus élevé dans le secteur défavorisé » <sup>33</sup>.

Toujours à Montréal, une seconde étude plus élaborée a montré que plusieurs secteurs pauvres sont mal desservis sur une distance de marche <sup>34</sup>. Ainsi, l'accessibilité physique aux aliments varie selon la situation économique des secteurs de recensement. Bien qu'il soit difficile de conclure hors de tout doute à des disparités importantes à travers l'ensemble du territoire québécois, la même tendance semble s'observer, comme dans l'ensemble des sociétés occidentales.

Notre contact régulier avec les citoyens de quartiers défavorisés ou de villages dévitalisés sur le plan socioéconomique, en plus des observations que nous avons pu faire sur le terrain, confirment cette tendance grandissante aux inégalités dans l'accès physique aux aliments santé. La vive compétition entre les chaînes d'alimentation, découlant notamment de la pression des actionnaires à la recherche de meilleures marges de profits, a certes pu favoriser une tendance à la baisse des denrées alimentaires, mais a aussi engendré la fermeture d'épiceries de quartier jugées moins rentables.

Il en a aussi résulté l'ouverture de « méga-marchés » d'alimentation souvent situés près des grands axes routiers pour maximiser l'achalandage et à proximité de nouvelles zones de développement résidentiel, zones moins coûteuses en taxes pour les entreprises et où habitent généralement des populations plus aisées sur le plan économique. Ces « méga-marchés » sont généralement peu accessibles par le transport en commun, et donc peu profitables pour la population qui n'a pas les moyens d'avoir une voiture, notamment dans certains secteurs de l'ouest et de l'est de l'île.

Un sondage *Léger Marketing* réalisé au Québec en 2004 a par ailleurs montré que la proximité constitue le premier critère des consommateurs dans le choix d'un magasin d'alimentation <sup>35</sup>. Or, s'il est généralement reconnu que les supermarchés offrent de meilleurs prix à leur clientèle <sup>36</sup>, mais que ceux-ci ont tendance à désertier les centres-villes et les villages où la population est en déclin, et qu'en ces lieux vivent souvent une majorité de populations défavorisées, on peut se demander quel genre d'accès aux aliments santé prévaut dans ces secteurs. Des études tendent aussi à montrer qu'un meilleur accès physique à des produits frais et de qualité entraîne une augmentation de leur consommation, surtout lorsque l'accès était problématique à prime abord <sup>37</sup>, ce qui montre l'importance de cette dimension.

<sup>32</sup> Félicien Hitayezu, *Le consommateur québécois et ses dépenses alimentaires*, 2003.

<sup>33</sup> Lise Bertrand, *Les disparités dans l'accès à des aliments santé à Montréal. Une étude géomatique*, 2006, à propos de sa première étude réalisée en 2002, p. 1.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Jeffrey J. Hubert, *À l'écoute des tendances*, 2004.

<sup>36</sup> Guillaume Couture et Marie-Hélène Zarnovican, *op. cit.*

<sup>37</sup> Lise Bertrand, *op. cit.* [White (2003). « Do food deserts » exist? A multi level, geographical analysis of the relationship between retail food access, socio economic position and dietary intake. Reports to Food Standards Agency, London] et [Wrigley N., Warm

S'il est vrai que, pour les personnes mieux nanties ayant accès à un moyen de transport personnel (voiture), le problème se pose moins sévèrement, il convient de mentionner les enjeux environnementaux que le manque d'accès physique soulève. En effet, l'alimentation quotidienne d'une personne ou d'une famille nécessite souvent plusieurs déplacements hebdomadaires vers les sources d'approvisionnement pour avoir sous la main des produits frais. L'utilisation fréquente d'un véhicule motorisé amène son lot de problèmes environnementaux par l'émission de gaz à effets de serre supplémentaires, surtout si on doit parcourir plusieurs kilomètres pour avoir accès à une nourriture fraîche et de bonne qualité nutritive.

Le transport en commun apparaît alors comme une alternative plus intéressante tant du point de vue écologique qu'économique. Mais, selon nos observations, il ne semble pas toujours développé en lien avec les besoins alimentaires de la population. Une meilleure répartition de la distribution alimentaire en fonction des besoins et de l'autonomie de la population québécoise apparaît donc comme une nécessité. Au bout du compte, la logique des profits ne devrait jamais primer sur la logique des besoins essentiels.

Plusieurs modèles alternatifs aux épiceries et supermarchés conventionnels ont vu le jour dans le paysage de l'approvisionnement au Québec. Qu'on pense aux groupes d'achats alimentaires, à l'*Agriculture soutenue par la communauté (ASC)*, aux marchés publics ou aux marchés de solidarité régionale tels que développés en Estrie, ces pratiques nous apparaissent comme une voie à suivre. Outre un meilleur accès physique aux aliments pour les populations qui les fréquentent, ces modèles alternatifs ont démontré leur pertinence en regard de plusieurs autres dimensions : développement de la culture liée à l'alimentation, prix abordables, qualité nutritive, accroissement de la pérennité et de l'équité du système alimentaire, création de réseaux d'entraide, remodelage du tissu social souvent éclaté en milieu appauvri et augmentation significative du pouvoir citoyen sur l'alimentation. Ces initiatives devront être prises en considération dans le développement d'un système alimentaire durable et équitable montréalais, puisqu'elles représentent bien plus que des solutions de rechange au modèle traditionnel, mais de nouveaux modèles à développer et à consolider.

Nous croyons qu'il faut favoriser l'existence d'une mixité de modèles d'approvisionnement alimentaire dans toutes les municipalités du Québec et dans tous les quartiers des villes, de manière à permettre un accès à pied aux aliments du panier alimentaire de base, tout en favorisant l'accès à la production locale pour l'ensemble de la population. Sans implanter un système d'alimentation à deux vitesses, la situation des zones problématiques et celle de certaines populations plus vulnérables devront également être prises en compte.

Finalement, de concert avec la nécessité d'un meilleur accès physique pour toutes et tous, il convient de mentionner l'importance de circuits de mise en marché les plus courts possible. En effet, on estime que les aliments que nous consommons en Amérique du Nord voyagent en moyenne 2 600 kilomètres avant de se retrouver sur nos tables<sup>38</sup>, ce qui engendre de graves problèmes environnementaux. La production locale et régionale doit donc être fortement favorisée afin que l'accomplissement de la dimension de l'accès physique n'entre pas en conflit avec celle de la pérennité et de l'équité du système alimentaire.

### **RECOMMANDATION 3 – Accès physique**

Que les municipalités de la *Communauté urbaine de Montréal* :

- soutiennent activement les groupes citoyens et communautaires dans le développement, l'implantation et la consolidation de modèles alternatifs de distribution;

D., Margetts B., and Whelan A. (2002). *Assessing the impact of improved retail access on diet in a "Food Desert": A preliminary report*. Urban Studies, 39(11).

<sup>38</sup> Brian Halweil dans Laure Waridel, *L'envers de l'assiette et quelques idées pour la remettre à l'endroit*, 2003.

- prennent les mesures concrètes de soutien au développement d'une production alimentaire locale et régionale, par exemple par l'établissement de prix préférentiels pour l'énergie des serres, à même des énergies vertes ou par de meilleures pratiques d'entreposage;
- favorisent d'abord l'accès aux aliments locaux et régionaux en développant des circuits de mise en marché courts et solidaires, notamment les marchés publics, les coopératives alimentaires, les groupes d'achat, ainsi que les projets d'agriculture soutenue par la communauté (ASC) et en permettant aux petits producteurs locaux de solliciter directement les consommateurs (vente itinérante);
- les navettes des foyers pour personnes âgées ou le transport par taxi avec billet d'autobus et compensation publique.
- assument leurs responsabilités en situation d'urgence en s'assurant de la présence de centre d'urgence alimentaire sur leur territoire et en informant les citoyens de leur accessibilité.
- favorisent les rapports directs entre producteurs et consommateurs, notamment par le développement de marchés publics permanents dans chaque arrondissement.
- encouragent concrètement, par différentes mesures incitatives, l'établissement de marchés publics ouvert à l'année, ainsi que l'agriculture soutenue par la communauté;
- adoptent des mesures fiscales incitatives à l'implantation de marchés d'alimentation dans les zones problématiques;
- soutiennent le développement du transport en commun afin qu'il réponde mieux au besoin essentiel de l'alimentation, ainsi que les initiatives de transport collectif citoyen.

#### **RECOMMANDATION 4 – Accès physique**

Que les partenaires du présent passent entente avec le gouvernement du Canada afin qu'il

- publie régulièrement les données relatives aux disparités d'accès aux aliments dans les différents quartiers et municipalités du territoire montréalais en intégrant dans le formulaire de recensement ou dans les enquêtes publiques une ou des questions relatives à l'accessibilité des citoyens aux denrées alimentaires fraîches et en mettant régulièrement à jour l'inventaire et l'état des différentes sources d'approvisionnement alimentaire.

### **1.8 Nos aînés et leur alimentation**

Le soutien à domicile est la plupart du temps le premier choix des personnes âgées qui désirent demeurer chez eux le plus longtemps possible. Il est aussi une priorité d'action du Ministère de la santé et des services sociaux. Les services de popotes roulantes font partie des services d'aide à domicile de la Politique de soutien à domicile et dont le Plan d'action 2005-2010 et les actions gouvernementales annoncées visent à bonifier. Mentionnons enfin qu'il est reconnu que le soutien à domicile d'une personne restera moins coûteux que son hébergement. Certains chiffres évoquent une économie de l'ordre de 60%.

L'appui aux services des popotes roulantes se retrouve au sein de priorités ministérielles. Dans son document : *Vision stratégique et plan de mise en œuvre 2005-2010 des services aux personnes âgées*, l'*Agence de la santé et des services sociaux de Montréal* identifie la problématique suivante :

Environ 4,5 M\$ sont versés par l'*Agence* à près de 70 organismes communautaires venant en aide aux aînés (popotes roulantes, visite d'amitié, (...)). Ces organismes éprouvent des difficultés de plus en plus grande à recruter des bénévoles particulièrement pour les accompagnements et pour les popotes roulantes. On compte près de 100 popotes roulantes à Montréal, soutenues par des travailleurs communautaires et

par 3000 bénévoles. Alors que la moyenne d'âge des bénévoles y est d'environ 70 ans, les popotes roulantes font face à une clientèle plus complexe, en constante croissance, et n'offrent le service que 2 à 3 jours par semaine, alors qu'il faudrait le dispenser au minimum 5 jours par semaine.

La contribution des popotes roulantes est nécessaire pour permettre de relever l'important défi du vieillissement de la population, de son appauvrissement et de son maintien dans la communauté. Les popotes roulantes entièrement bénévoles, à la charge des paroisses, sont destinées à disparaître faute de relève du personnel clérical, de paroissiens et de bénévoles. Les bénévoles continueront à seconder et à animer les services de popotes roulantes. Toutefois, il est illusoire de penser que ces services pourront continuer à dépendre entièrement et uniquement de bénévoles. Il faut donc entrevoir de compter de plus en plus sur du personnel communautaire d'encadrement, comme c'est déjà le cas dans plusieurs popotes roulantes. Les tâches de coordination des services sont nombreuses et exigeantes.

### **RECOMMANDATION 5 – Saine alimentation de nos aînés**

Que les partenaires du présent plan de développement et la *Communauté urbaine de Montréal* :

- développent en partenariat avec les regroupements régionaux de popotes roulantes une stratégie régionale de bonification des services et organismes existants en leur accordant un financement adéquat pour prendre en charge des nouveaux bénéficiaires, créer des menus spéciaux et augmenter le nombre de jours de livraison.
- Fassent les démarches nécessaires auprès du gouvernement provincial pour qu'un fonds récurrent soit dédié à l'usage des popotes roulantes étant donné leur situation précaire, les besoins croissants auxquels elles doivent répondre et leur rôle de partenaires privilégiés du réseau de la santé et des services sociaux.

## **2. Reprise de pouvoir citoyen sur son alimentation** (incluant les réseaux citoyens de production, de transformation, de distribution et de consommation et les réseaux communautaires et d'économie sociale concernés)

**Objectif :** S'assurer que le plan de développement d'un système alimentaire montréalais durable et équitable repose, à toutes les étapes de son cycle, sur l'adhésion et le contrôle des premiers concernés, soit sa population productrice et consommatrice.

**Le pouvoir citoyen, c'est la capacité individuelle et collective d'avoir du contrôle sur son alimentation, de la production à la consommation. Cela nécessite notamment l'accès à une information simple et fiable qui confère des habiletés pour être en mesure de faire des choix éclairés et d'agir en conséquence de façon autonome.**

Quand nous parlons de reprise de pouvoir citoyen sur son alimentation, nous entendons par là la capacité individuelle et collective des citoyens de reprendre du contrôle sur leur alimentation, de la production à la consommation. Cela nécessite notamment l'accès à une information simple et fiable qui confère des habiletés pour être en mesure de faire des choix éclairés et d'agir en conséquence de façon autonome.

La plupart des portraits de l'agroalimentaire au Québec provenant des principaux décideurs économiques de ce secteur font l'éloge de son importance, en termes de valeur marchande par rapport au produit intérieur brut ou en termes de croissance, notamment dans le secteur des exportations. On y décrit également l'importance des emplois tributaires de ce secteur en évitant généralement de dire qu'au niveau de la production agricole, on assiste plutôt à une décroissance. Nous vous proposons une autre analyse qui montre que la concentration de l'industrie alimentaire provoquée par le libre marché résulte à un appauvrissement de la maîtrise collective sur notre alimentation.

Dans le système agroalimentaire actuel, le citoyen est généralement relégué au rôle de simple consommateur, sans réelle possibilité de s'impliquer et de prendre en charge tous les aspects de son alimentation. Le manque d'informations simples, claires et non partisans est l'un des déterminants des difficultés des citoyens pour effectuer leurs choix alimentaires. Le fait qu'il est toujours impossible de savoir quels aliments contiennent des OGM et lesquels n'en contiennent pas constitue une manifestation des plus flagrantes de cette situation. Ce manque d'information, combiné à l'effritement des connaissances culinaires et à l'éloignement croissant de la source de production des aliments, contribue à la perte de pouvoir de la population sur son alimentation.

L'agroalimentaire québécois a en fait énormément changé au cours des 50 dernières années. À l'origine, l'alimentation des québécois reposait sur une industrie artisanale aussi vaste que variée, tributaire du travail de plus de 200 000 agriculteurs. L'agroalimentaire québécois a pris le virage de l'industrialisation, communément appelée « révolution verte » à la suite de la Deuxième Guerre mondiale.

Cette industrialisation des fermes québécoises, présentée comme la modernisation de l'agriculture, avait pour objectif d'augmenter leur productivité et leur compétitivité par la concentration, la spécialisation, la mécanisation et l'application de nouvelles techniques agricoles. Déjà en 1951, alors que 140 000 fermes nourrissaient le Québec, la *Commission Héon* recommandait qu'on en élimine 100 000, jugées trop petites, trop peu modernes et trop peu productives. C'est ainsi que s'est graduellement mis en place un système de soutien à l'agriculture qui favorise systématiquement les grands exploitants plutôt que les petits agriculteurs. Cela a contribué à éloigner le citoyen du producteur et à diminuer le contrôle possible sur son alimentation. Il reste à peine plus de 30 000 fermes au Québec aujourd'hui. Par contre, pendant que plus de 100 000 fermes disparaissaient, la taille moyenne des survivantes faisait plus que doubler, passant de 53 hectares à 109 hectares<sup>39</sup>. Enfin, la concentration de la production permettait aux 1 600 plus importantes fermes de produire 35 % de toute la production agricole québécoise<sup>40</sup>. S'il n'est pas nécessairement souhaitable, voire même possible de revenir en arrière, il y a tout de même lieu de questionner ce choix de modèle qui provoque de nombreux écueils.

Cette tendance à l'industrialisation et à la concentration de l'agriculture s'est accentuée au cours des années 1990, avec la globalisation encore plus importante de l'économie. L'agriculture est souvent ainsi réduite au statut de simple industrie – l'industrie des aliments, tout comme l'industrie de la chaussure ou de l'automobile – et doit s'engager dans une orientation productiviste afin d'être suffisamment compétitive sur les marchés intérieurs, désormais ouverts aux importations, et de partir à la conquête des marchés extérieurs. Cette orientation productiviste a été confirmée lorsqu'en 1998, le gouvernement du Québec et les décideurs agroalimentaires se sont fixés comme objectif de doubler les exportations agroalimentaires et d'augmenter les investissements de 7,5 milliards d'ici 2005. Le fer de lance de cette stratégie d'exportation, l'industrie porcine, est basé sur la concentration et la spécialisation de la production, ainsi que sur l'intégration des exploitations familiales au sein de corporations agroindustrielles. Les dommages causés par l'industrie porcine sur l'environnement rural et le tissu social sont quant à eux désormais bien connus.

Par ailleurs, l'industrie de la transformation alimentaire a toujours été un partenaire de premier plan pour le milieu agricole québécois, ainsi qu'un maillon essentiel du secteur agroalimentaire. Cette industrie, fortement concentrée au Québec<sup>41</sup>, a connu un nombre sans précédent de fusions et d'acquisitions au cours des dernières années, en réaction au poids croissant des distributeurs alimentaires et à l'ouverture des marchés. L'activité québécoise de transformation des aliments s'est ainsi concentrée entre les mains de quelques grandes entreprises au point où, en 1998, les quatre plus grandes entreprises de chacun des secteurs de transformation

<sup>39</sup> Roméo Bouchard, *Plaidoyer pour une agriculture paysanne pour la santé du monde*, 2002.

<sup>40</sup> Statistique Canada, *Recensement 2001*.

<sup>41</sup> Union des producteurs agricoles, *Établissement d'une politique québécoise de la transformation alimentaire*, 2001.

(lait frais, lait de transformation, fruits et légumes de conserveries, viandes) détenaient plus des deux tiers des parts du marché québécois<sup>42</sup>.

Ce haut degré de concentration des entreprises de transformation alimentaire inquiète le milieu agricole qui y voit une importante modification des rapports de force nuisible aux petits et moyens agriculteurs, ainsi qu'à la mise en marché régionale<sup>43</sup>. En effet, cette concentration entraîne souvent l'intégration de compagnies locales au sein des multinationales de l'agroalimentaire. Par exemple, la confiture *Double Fruit*, anciennement propriété de l'entreprise québécoise *Culinar*, a été vendue à la multinationale américaine *J.M. Smucker*<sup>44</sup>. Il en va de même de l'achat des épiceries santé *Rachelle-Béry* par le groupe *Sobeys* en 2005<sup>45</sup>. La principale conséquence en est la réduction du nombre d'entreprises ayant accès aux tablettes d'épiceries et l'accroissement du pouvoir des géants de l'agroalimentaire.

De plus, ces géants de l'agroalimentaire continuent d'augmenter leur pouvoir par le contrôle de toute la chaîne de production des aliments, ce qu'on appelle l'intégration verticale. Ainsi, la multinationale *McCain* ne se contente pas de transformer les pommes de terre. Elle est également propriétaire de terres agricoles et de compagnies de transport<sup>46</sup>. Cette intégration s'opère également dans d'autres secteurs, tels la production porcine. Le constat de la perte d'emprise sur notre alimentation se pose à l'échelle planétaire, notamment pour les agriculteurs qui produisent notre nourriture. En effet, pour l'ensemble des « agrodollars », la part des fermiers est passée d'environ 50 % au début du siècle à moins de 10 % en 1990<sup>47</sup>, pendant que « l'agrobusiness » raffermi sa mainmise sur l'alimentation et engrange des profits faramineux.

Le monde de la distribution alimentaire a également beaucoup changé depuis les 50 dernières années. Ce n'est cependant qu'assez récemment que le phénomène de la concentration s'est emparé du milieu de la distribution alimentaire avec une intensité sans précédent, tant au Québec que dans l'ensemble des pays industrialisés. Ce phénomène modifie substantiellement le portrait du secteur agroalimentaire, tant au niveau des distributeurs, que de la nature des produits distribués et des fournisseurs de ces produits. Une tendance actuelle des plus manifestes du secteur de la distribution est celle des fusions et des acquisitions au sein des détaillants. Malgré la diversité des bannières et des concepts commerciaux (magasins à grandes surfaces, marchés de quartier, surfaces à escomptes), la distribution alimentaire au Québec est de plus en plus concentrée entre les mains des trois entreprises que sont *Loblaw*, *Sobeys* et *Métro*, ce dernier étant le seul à avoir son siège social au Québec. Alors que la part de marché des détaillants indépendants non affiliés ne cesse de diminuer, ces trois entreprises contrôlent désormais près de 82 % des ventes alimentaires au Québec<sup>48</sup>.

Même si cette concentration des entreprises de distribution semble avoir un moindre impact sur les consommateurs, il n'en est rien. Si ses conséquences sur les fournisseurs sont importantes, elles le sont aussi sur les consommateurs qui se voient davantage contraints dans leurs choix alimentaires. En effet, elle redéfinit les rapports de force en faveur des distributeurs, qui déterminent alors les conditions d'accès aux tablettes, exigeant d'importants escomptes de volume qui érodent le pouvoir de négociation des agriculteurs et des transformateurs et qui compliquent la commercialisation locale des produits alimentaires. Les citoyens ont ainsi un choix moindre quant à la provenance des aliments qu'ils souhaitent consommer, ce qui est particulièrement vrai pour les produits du Québec. Par exemple, à la suite de l'acquisition de *Provigo* par

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> Roméo Bouchard, *op. cit.*

<sup>45</sup> TVA Argent, *Produits biologiques. Sobeys's achète les magasins Rachelle Béry*, 2005.

<sup>46</sup> Nadine Bachand, *Le bonheur est dans le « près » - fruits et légumes bio d'ici*, 2003.

<sup>47</sup> Brian Hailweil, *Where Have All the Farmers Gone?*, 2000.

<sup>48</sup> Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec, *Agroalimentaire : fusions et acquisitions – Des raisons et des impacts*, 2001.

*Loblaw*, la compagnie mère a concentré son approvisionnement en produits maraîchers de serre sur des fournisseurs ontariens au détriment des fournisseurs québécois, qui sont légèrement moins compétitifs, notamment en raison de la rigueur de notre climat.

## 2.1 L'étiquetage des produits alimentaires

Nous croyons que l'accès à une information complète et fiable sur les aliments ainsi qu'à une éducation de qualité constitue un des éléments essentiels pour augmenter le pouvoir des citoyens sur leur alimentation. En matière d'étiquetage, le Québec devrait adopter les standards les plus élevés afin d'amener les fabricants à fournir toutes les informations pertinentes à des choix éclairés en matière alimentaire. Le *Codex Alimentarius* permet d'assurer une certaine uniformité pour les produits d'importation, ce qui est souhaitable tant que les standards internationaux demeurent élevés et rigoureux. Nous notons toutefois que certaines règles du *Codex* ne semblent pas toujours appliquées, par exemple, l'indication du pays d'origine pour un produit alimentaire donné. Par ailleurs, bien que *Consumers International* ait multiplié les efforts pour accroître la participation des groupes de consommateurs aux discussions entourant le *Codex Alimentarius*, il nous semble que la participation des consommateurs à ces travaux devrait être soutenue davantage.

Nous faisons le même souhait en ce qui touche à l'élaboration des règles canadiennes et québécoises sur l'étiquetage, ainsi que pour le règlement fédéral sur les produits biologiques. Car le paysage québécois paraît confus en la matière, puisque les juridictions sont partagées entre les instances provinciale et fédérale.

Certaines exigences découlent d'une réglementation fédérale, comme par exemple les nouvelles obligations relatives à l'étiquetage nutritionnel. Nous sommes favorables à ces nouvelles mentions obligatoires. Il faudra toutefois que les autorités évaluent si ces mentions sont réellement efficaces, si elles sont comprises par les consommateurs et si elles leur sont utiles. Aussi, l'étiquetage des aliments devrait comporter deux éléments obligatoires : des informations nutritionnelles à propos des aliments, mais aussi des codes simples et facilement compréhensibles pour les personnes peu alphabétisées ou qui ne connaissent pas les termes souvent complexes du monde de la nutrition. Les règles sur l'étiquetage peuvent être encore resserrées, notamment quant aux mentions qui frôlent la fausse représentation, par exemple, les craquelins « au beurre » qui contiennent plus de graisse végétale que de beurre ou encore, la tarte « au sirop d'érable » qui n'en contient qu'un vague soupçon. Les citoyens doivent pouvoir se fier à l'étiquetage pour faire leurs choix alimentaires.

Malgré ce pouvoir d'imposer ses propres règles, le Québec hésite encore à se distinguer du reste du Canada en matière d'étiquetage des OGM. À titre d'exemple, notons qu'*Option consommateurs* et l'*Union des consommateurs* faisaient partie du *Comité sur l'étiquetage des OGM* initié par l'*Office des normes générales du Canada* et qu'ils ont quitté ce comité dès qu'ils ont eu la confirmation qu'une norme volontaire serait proposée, plutôt qu'une réglementation stricte. Nous croyons plutôt que le Québec doit s'inspirer du modèle de l'*Union européenne* et imposer sans délai l'étiquetage obligatoire des OGM, comme le réclament la quasi-totalité des consommateurs. D'ailleurs, selon la récente étude économique menée par le professeur Martin Cloutier de l'*UQAM* pour le compte du *MAPAQ*, « les coûts annuels [seraient] de 85% moins élevés que ne le prétend l'industrie »<sup>49</sup>.

### RECOMMANDATION 6 – Étiquetage

Que les partenaires mobilisés pour développer un système alimentaire montréalais durable et équitable interviennent auprès du Gouvernement du Québec afin qu'il :

- adopte les standards les plus élevés en regard de la protection du consommateur pour sa réglementation sur l'étiquetage des aliments, incluant l'étiquetage obligatoire des produits contenant des OGM;

<sup>49</sup> Éric Darier, *Combien coûterait l'étiquetage obligatoire des OGM au Québec?*, 2007.



- fasse en sorte que ces normes d'étiquetage tiennent compte des préoccupations des consommateurs, qu'elles soient transparentes, rigoureuses, compréhensibles par le développement de codes simples, et surtout qu'elles visent l'intérêt supérieur des consommateurs uniquement en s'inspirant des règles en vigueur dans l'Union européenne;

## **2.2 Encadrement citoyen de la production alimentaire**

Le pouvoir sur l'alimentation ne se limite toutefois pas à l'étiquetage des aliments comme en fait foi l'ensemble de ce mémoire. On doit développer des mesures éducatives institutionnelles ou citoyennes en lien avec la qualité nutritionnelle des aliments et avec la culture alimentaire, un plus grand pouvoir d'achat, des prix abordables, un accès physique plus effectif, des projets et des espaces de rencontre entre citoyens et agriculteurs, des horaires de travail permettant les déjeuners et soupers en famille, une meilleure diversité alimentaire, des projets assurant un plus grand contrôle du consommateur sur l'ensemble de la chaîne alimentaire.

En somme, c'est l'ensemble des recommandations incluses dans notre document qui devraient se retrouver dans une politique régionale de l'alimentation globale et intégrée se situant clairement dans une perspective d'augmentation du pouvoir citoyen. Le pouvoir citoyen traverse donc toutes les dimensions abordées jusqu'ici et toutes les recommandations que nous avons exposées vont clairement dans ce sens.

### **RECOMMANDATION 7 – Encadrement citoyen de la production alimentaire**

Que les partenaires mobilisés pour développer un système alimentaire montréalais durable et équitable interviennent auprès du Gouvernement du Canada afin qu'il :

- favorisent la participation des associations citoyennes et communautaires dans les processus d'élaboration des règles touchant l'information sur les produits ou l'autorisation des seuils de tolérance en pesticides, hormones ou antibiotiques sur et dans les aliments, aux niveaux national et international, selon le principe de précaution.

## **2.3 Soutien aux organismes favorisant la participation citoyenne**

L'exercice de cette reprise de pouvoir citoyen sur notre alimentation s'exerce plus facilement collectivement qu'individuellement. En effet, l'intervention citoyenne dans les différentes étapes de la chaîne alimentaire n'est actuellement pas facilitée par la structure même de l'appareil producteur et distributeur d'aliments et par la lourdeur des mécanismes de consultation en place. Or, certains organismes communautaires se sont justement donnés comme objectif de soutenir les citoyens qui désirent s'organiser collectivement pour s'alimenter sainement et proposer aux grands acteurs sociaux concernés des améliorations assurant une meilleure qualité des aliments, un accès économique et géographique au plus grand nombre et une rétribution équitable aux artisans de ce secteur économique.

Pour que la reprise de pouvoir citoyen sur notre alimentation ne soit pas qu'un vœu pieu, il convient donc de soutenir adéquatement les organismes qui favorisent cet exercice, notamment auprès des personnes les plus fragilisées qui, tous en conviennent, sont celles qui souffrent le plus de cette perte de contrôle sur cette partie déterminante de leur vie.

### **RECOMMANDATION 8 – Soutien aux organismes favorisant la participation citoyenne**

Que les partenaires mobilisés pour développer un système alimentaire montréalais durable et équitable :

- favorisent la participation citoyenne au contrôle de son alimentation en soutenant adéquatement les réseaux citoyens et les organismes communautaires qui travaillent à redonner aux citoyens du pouvoir dans ce domaine ;
- explorent la question de la conciliation travail-famille et toute la question des temps sociaux (harmonisation des multiples responsabilités sociales) sous l'angle des repas familiaux en provoquant un débat de société sur le sujet et en favorisant les expériences d'assouplissement des horaires de travail des parents, notamment dans les établissements qu'il contrôle.

## **2.4 Une responsabilité municipale**

Bien que la responsabilité ultime de cette transformation collective de mieux nous nourrir incombe à nos paliers gouvernementaux supérieurs, plusieurs acteurs sociaux régionaux et locaux sont concernés par la question et possèdent certains pouvoirs pour d'ores et déjà améliorer la situation dans ce domaine. Les municipalités et leurs regroupements administratifs sont, au premier chef, de ceux-là. En effet, leur proximité avec leurs commettants et leurs responsabilités d'organiseurs de la vie collective locale et régionale les placent en première ligne pour mieux percevoir les failles actuelles du système alimentaire, notamment au niveau de ses effets sur la vie collective de leurs concitoyens. Il est donc important que les élus municipaux et leurs employés accentuent leurs interventions en la matière pour favoriser une plus grande participation citoyenne dans l'organisation collective de ce système.

### **RECOMMANDATION 9– Soutien aux activités citoyennes en alimentation**

Que les municipalités de la région métropolitaine

- favorisent le développement social local basé sur le développement des personnes concernées en s'appuyant sur les concertations intersectorielles dans le contrôle du développement local et en associant les citoyens aux décisions qui les concernent;
- facilitent les activités citoyennes en alimentation en apportant un soutien logistique aux groupes communautaires et aux écoles qui veulent offrir de telles activités, notamment en offrant des locaux municipaux pour les cuisines collectives et les groupes d'achats et en réservant des espaces pour les jardins collectifs des enfants;
- renforcent leur rôle de contrôle de l'innocuité alimentaire en universalisant le contrôle de la qualité des aliments qui transitent dans le milieu;

## **2.5 Une responsabilité du milieu scolaire**

L'école constitue notre premier lieu d'apprentissage académique, mais également de la vie collective. C'est là bien souvent que se détermine notre avenir comme individu et notre perception première de la vie civile. Le milieu scolaire assume ainsi une responsabilité importante dans le développement des futurs citoyens tant pour mieux les outiller pour mieux gagner leur vie que pour les préparer à mettre l'épaule à la roue de l'effort collectif pour bâtir un mieux vivre ensemble. C'est la raison pour laquelle nous nous sommes donnés un système scolaire public, accessible à tous et donnant à tous les mêmes chances d'avancement.

En principe ! Car, pour que ces objectifs supérieurs puissent se réaliser, encore faut-il que les conditions de cette réussite soient partagées par tous. Or, nous le savons, il n'en est rien. Plusieurs familles pauvres n'ont pas les moyens d'offrir à leurs enfants ces conditions favorisant leur apprentissage académique et citoyen. On parle ici d'encadrement de soutien, d'atmosphère et d'environnement familial favorisant la concentration, mais également de conditions minimales comme une alimentation adéquate.

Il importe donc que nos établissements scolaires assurent à nos écoliers une partie importante de ces conditions leur permettant de se scolariser et de s'épanouir comme individu et futur citoyen. Il s'agit là d'un choix de société et d'un enjeu collectif qui déterminera le monde que nous désirons leur léguer.

### **RECOMMANDATION 10 – Soutien alimentaire à tous les écoliers**

- Que toutes les commissions scolaires de la région, à l'instar de la volonté exprimée en ce sens par la *Commission scolaire de Montréal*, répondent plus adéquatement aux problèmes de saine alimentation des écoliers, de concentration adéquate pour l'apprentissage académique, de garde des enfants durant l'heure du midi et, donc, aux problèmes de conciliation travail/famille en étendant les *Mesures alimentaires en milieu scolaire* à toutes les écoles du système public, avec une modulation des prix des repas en fonction du revenu familial *selon une forme ou une autre, mais en excluant la logique marchande*;

## **2.6 Implication scolaire au développement social local**

La place de l'école dans la vie des citoyens est déterminante, on l'a vu. Mais, à cause de cette prémisse, sa place dans la vie de son quartier est appelée à devenir de plus en plus importante, surtout si on l'envisage dans une perspective de développement des personnes et de leur milieu. Il est donc nécessaire d'envisager son insertion dans toute concertation locale de développement social et d'y consacrer les ressources voulues.

### **RECOMMANDATION 11 – Implication scolaire au développement social local**

- Que les milieux scolaires s'impliquent plus activement dans les efforts concertés de leurs milieux concernant le développement social, la lutte à la pauvreté et le contrôle de l'alimentation en encourageant la participation des conseils d'établissement aux concertations locales et en engageant un agent de milieu par école;

## **2.7 Une responsabilité des groupes communautaires**

Le milieu communautaire trouve ses racines dans le soutien à l'organisation citoyenne. C'est là sa raison d'être première. Aider les citoyens à s'organiser pour améliorer leurs conditions de vie et leur vie collective. Malheureusement, au fil des ans, poussés par les pressions gouvernementales qui voulaient en faire des sous-contractants mal payés de ses responsabilités, plusieurs groupes communautaires ont dérivé de cette mission première et ont accepté ce rôle de subsidiaires de l'État.

La situation actuelle, de plus en plus difficile économiquement, nous rappelle la nécessité de nous réapproprier notre rôle initial. En fait, elle nous démontre qu'une offre de services sans participation citoyenne et prise de conscience collective des racines de la pauvreté nous condamne à la gérer plutôt qu'à la combattre. Confinés à ce rôle, nous aidons les laissés pour compte du système à surnager, mais nous ne les aidons pas à s'en sortir.

Cette prise de conscience, plusieurs groupes communautaires l'ont fait et se sont donnés comme objectif de rassembler les citoyens aspirant à un mieux vivre afin qu'ensemble, nous construisions un monde qui nous ressemblent. Ce changement de société, nous ne pouvons le faire qu'avec ceux, la très large majorité de la population, qui ont tout intérêt à l'améliorer. C'est en favorisant cette implication citoyenne dans nos réseaux d'économie et d'entraide que nous concourrons le mieux au développement d'un système alimentaire durable et équitable qui se fonde sur ses citoyens et leurs aspirations.

## **RECOMMANDATION 12 – Soutien communautaire au développement des personnes**

- Que les groupes communautaires agissent dans une perspective de développement des personnes et de leur milieu
  - en privilégiant une approche fondée sur les aspirations des individus et sur leurs ressources personnelles, et non plus seulement sur leurs seules faiblesses ou problèmes;
  - en privilégiant le développement de réseaux citoyens d'économie et d'entraide pour accompagner leurs membres dans des processus de reprise de pouvoir sur leur alimentation, incluant l'adoption de saines habitudes alimentaires.
  - en distinguant différentes catégories de personnes qui viennent chercher du dépannage alimentaire et en adoptant avec elles un encadrement souple ou structuré selon le cas;
  - en travaillant en inter-sectorialité avec d'autres organismes œuvrant dans tous les secteurs concourant au développement des personnes, soit le revenu, l'emploi, le logement, l'éducation et le milieu de vie;
  - en amorçant un questionnement sur leurs liens avec tous les citoyens de leur milieu (horaires d'ouverture et activités correspondant aux disponibilités des citoyens, notamment des travailleurs pauvres);
  - en favorisant l'apprentissage de leurs usagers et/ou membres à intervenir publiquement (médias) et politiquement (députés, mouvements de pression);
  - en suscitant des ateliers de formation avec les citoyens sur des sujets qui touchent à leurs conditions de vie;
  - en favorisant une formation continue en développement social pour leurs intervenants de première ligne;

### **3. Agriculture urbaine et périurbaine** (en lien avec l'aménagement du territoire, l'urbanisme et le développement local et régional)

**Objectif :** préserver l'agriculture locale et régionale, urbaine et rurale, et en promouvoir de nouvelles opportunités.

Sur le plan de l'équité du système alimentaire, mais aussi de sa légitimité, il nous faut aborder plus spécifiquement la question de l'importance de la production locale et régionale. Il importe que les autorités publiques reconnaissent que la première finalité de l'agriculture, surtout lorsqu'elle est soutenue par des deniers publics, est de nourrir la population locale et régionale et non pas d'approvisionner les marchés internationaux pour augmenter notre balance commerciale. C'est de là que l'agriculture tire sa légitimité.

De même, les programmes gouvernementaux de soutien agricole, pour être légitimes, doivent offrir aux citoyens contribuables des avantages concrets. Alors que les politiques actuelles de soutien à l'agriculture suscitent de plus en plus de mécontentement populaire, parce qu'elles soutiennent l'agriculture industrielle d'exportation ayant des répercussions négatives sur l'environnement et le tissu social, le développement d'un système alimentaire durable et équitable comporterait beaucoup d'avantages, dont celui de légitimer le soutien gouvernemental à l'agriculture. Les retombées positives d'une telle politique pour la population québécoise sont nombreuses et incluent une revitalisation des régions, la création de milliers d'emplois, l'augmentation de notre niveau de sécurité alimentaire et la diminution de la pollution liée au transport des aliments.

Il est grandement temps de réviser le coût réel des politiques favorisant l'exportation et de conduire une réflexion sur la revalorisation de la production locale pour la consommation locale en tant qu'outil pour atteindre la sécurité alimentaire collective et favoriser le développement régional.

À ce chapitre, l'agriculture urbaine et périurbaine répond aux attentes exprimées par la population de consommer des produits alimentaires fiables et le moins polluants possibles. Une politique publique réellement préoccupée de nourrir sainement sa population et de le faire en préservant notre environnement devrait renforcer les initiatives en la matière. Il importe cependant de s'assurer que les deniers publics servent avant tout au bien commun, notamment aux personnes appauvries, avant que de servir les seuls intérêts commerciaux.

### **RECOMMANDATION 13 – Développement de l'agriculture urbaine et péri-urbaine**

Que les partenaires du présent plan de développement et la *Communauté urbaine de Montréal* :

- mettent en place une stratégie régionale de préservation et de développement de l'agriculture urbaine et péri-urbaine favorisant et préservant notamment la transformation de terres actuellement en jachère en terres à vocation agricole;
- favorisent, par des incitations fiscales, le développement de l'agriculture sur les toits de grande surface, en autant que ces producteurs assurent, à l'instar de la politique sur le logement réservant un pourcentage de logements sociaux au nouveau développement, qu'une part de 25% de leur production soit destinée à approvisionner, à prix préférentiels, les organismes de soutien alimentaire pour les populations à faible revenu, assurant ainsi à ces derniers des aliments de qualité; l'État, en pareil cas, compenserait le manque à gagner des producteurs, comme il le fait avec le programme de soutien au logement locatif.
- mettent sur pied un fonds destiné au développement de coopératives agricoles sur son territoire, coopératives dont une partie de leur production serait destinée à approvisionner, à prix préférentiels, les organismes de soutien alimentaire pour les populations à faible revenu avec compensation financière de l'État;
- fassent pression pour que l'État assume une partie des coûts du développement de ces producteurs urbains et péri-urbains en guise de reconnaissance de l'application d'un système durable de production à proximité des citoyens-consommateurs;
- insistent auprès du *Ministère de la Sécurité du revenu et de la Solidarité sociale* afin qu'il adapte les programmes de soutien du revenu à la réalité et aux besoins de ces agriculteurs urbains et péri-urbains et bonifie ces programmes lorsque leurs productions sont écoulées sur les marchés domestiques;
- soutiennent techniquement et financièrement des projets citoyens qui auraient pour finalité de favoriser le développement de jardins collectifs et la redistribution de leur récolte, d'une part entre leurs membres et, d'autre part, auprès des organismes de soutien alimentaire.

#### **4. Pratiques durables de production alimentaire** (en lien avec la protection de l'environnement, la prévention en santé et le développement régional)

**Objectif** : promouvoir les pratiques durables d'agriculture et de production alimentaire

S'assurer de la pérennité du système alimentaire, c'est le développer en fonction de sa finalité de répondre au besoin essentiel qu'est l'alimentation, tant pour les générations présentes que futures. L'économie constitue un moyen de parvenir à cette durabilité et le respect de l'environnement en constitue une condition

essentielle. Un système alimentaire équitable vise un commerce équitable entre les producteurs et les consommateurs afin que les premiers reçoivent une juste part des revenus qu'ils génèrent par leur travail.

Héritée de l'industrialisation d'après la seconde guerre mondiale, la production alimentaire québécoise s'est principalement souciée des aspects économiques de l'agriculture, laissant souvent de côté les aspects environnementaux. Notre système agroalimentaire a beaucoup de chemin à faire pour devenir durable.

Sur le plan agricole, la machinerie, les engrais synthétiques et les monocultures, ayant remplacés la traction animale, les engrais organiques et la polyculture, causent énormément de dommages aux sols agricoles. Ces derniers constituent pourtant la ressource capitale du système agroalimentaire, puisque sans sol de qualité, il n'y a pas de production alimentaire de qualité. Or, au cours des 40 dernières années, la planète a perdu plus du tiers de ses sols arables à cause de l'érosion et nous continuons à en perdre 10 millions d'hectares par année<sup>50</sup>. En fait, les pertes de sols arables surpassent de 17 fois leur capacité de se régénérer<sup>51</sup>. Au Québec, ce sont 90 % des terres sous culture intensive qui connaissent des problèmes de dégradation telle l'érosion, la compaction et la perte de matière organique<sup>52</sup>. Cela constitue un réel danger à long terme pour notre approvisionnement alimentaire collectif et il faut dès aujourd'hui prendre des mesures pour enrayer ce fléau.

La question de l'utilisation des pesticides en agriculture ne saurait être passée sous silence. Depuis 50 ans en Amérique du Nord, l'utilisation agricole de ces poisons, dont plusieurs sont reconnus comme cancérigènes, ne cesse de croître. Aux États-Unis, il s'utilisait 8 fois plus d'insecticides en 2000 qu'en 1950, mais pourtant les pertes attribuables aux insectes ont presque doublé pendant cette période, passant de 7 % de la récolte totale à près de 13 %<sup>53</sup>. Sur les 2,2 milliards de livres de pesticides épanchés sur la planète annuellement, on estime que seul 1 % atteint sa cible<sup>54</sup>. Le reste se disperse dans l'environnement où ils contaminent l'eau, l'air et le sol et finissent éventuellement par entrer dans notre organisme. Au Québec, la majorité des cours d'eau et des nappes phréatiques situés en milieu agricole sont contaminés à différents niveaux par des résidus de pesticides<sup>55</sup> et divers effets néfastes sur l'environnement sont déjà constatés : espèces végétales et animales victimes de maladies et de malformations, disparitions d'espèces et perte de biodiversité<sup>56</sup>.

Du côté énergétique, l'agriculture conventionnelle est particulièrement inefficace. Fortement dépendante des combustibles fossiles pour la fabrication des engrais de synthèse, de plusieurs pesticides et pour l'utilisation de la machinerie agricole, l'agriculture conventionnelle nécessite dix calories d'énergie pour produire une calorie d'aliments<sup>57</sup>. Plusieurs autres problématiques de notre mode de production agricole comme la gestion liquide des fumiers et leur concentration dans les zones de production industrielle, la dépendance aux antibiotiques en production animale, ainsi que l'inquiétante perte de biodiversité agricole s'avèrent également importantes. Ces questions sont bien documentées et elles sont aussi liées aux multiples enjeux que nous soulevons.

Les circuits de mise en marché constituent un autre élément à prendre en compte lorsqu'on considère la pérennité de notre système agroalimentaire. Ceux-ci se sont grandement allongés depuis quelques années, au point où il est estimé que les aliments consommés en Amérique du Nord voyagent en moyenne 2 600

<sup>50</sup> David Pimentel *et al.*, *Environmental and Economic Costs of Soil Erosion and Conservation Benefits*, 1995.

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec, *Politique ministérielle de développement durable*, 1995.

<sup>53</sup> Andrée Mathieu, *L'agriculture revue et corrigée par dame nature*, 2001.

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> Laure Waridel, *op. cit.*

<sup>56</sup> Union québécoise pour la conservation de la nature, *Profil environnemental du Québec – L'agriculture*.

<sup>57</sup> Frédéric Paré, *op. cit.*

kilomètres avant de se retrouver dans nos assiettes<sup>58</sup>. Cela s'explique notamment par le fait qu'une grande diversité d'aliments pouvant pourtant être produits au Québec est actuellement importée. Cette situation engendre énormément de trafic routier causant une quantité importante de pollution, incluant les gaz à effet de serre. Déjà, près du tiers des camions qui sillonnent les routes contiennent des aliments et ce trafic routier ne cesse d'augmenter<sup>59</sup>. S'il est pertinent de favoriser un accès physique pour l'ensemble de la population québécoise à la plus grande diversité d'aliments possible, tel que nous l'avons défendu précédemment, cela ne peut se faire sans prendre en considération la pérennité de notre système alimentaire et sans remettre en question certaines pratiques dommageables tant pour l'environnement que pour la santé humaine. L'interaction des neuf composantes de l'alimentation apparaît ainsi comme une évidence pour le développement d'une politique nationale de l'alimentation globale et intégrée.

Les façons de faire actuelles donnent lieu à plusieurs aberrations. Par exemple, le transport d'une laitue de la Californie au Québec nécessite 36 fois plus d'énergie en combustibles fossiles qu'elle n'en rapporte elle-même en calories<sup>60</sup>. Au cours de l'année 2000, le Québec a exporté plus de 7 000 tonnes de pommes fraîches alors qu'il en importait presque le double<sup>61</sup>! En poursuivant dans cette direction, une proportion encore plus grande d'aliments pouvant être produits au Québec seront importés, et le contrôle de notre alimentation risque de nous glisser des mains pour appartenir aux partenaires commerciaux qui contrôleront notre approvisionnement alimentaire.

Plusieurs citoyens et organismes s'inquiètent du sort réservé aux porcs confinés dans de minuscules enclos et aussi de l'agriculture intensive qui contribue à l'appauvrissement des sols et à l'érosion. Alors que les cours d'eau et les nappes souterraines sont contaminés par des milliers de tonnes de purin, on doit utiliser une plus grande quantité de fertilisants chimiques, ce qui constitue un cercle vicieux.

La santé humaine est également menacée par toute cette pollution. Ainsi, l'apparition de bactéries résistantes aux antibiotiques utilisés massivement dans ce type d'élevage est problématique. Les fermiers perdent graduellement leur indépendance pour devenir les serfs de l'industrie, étranglés par les coûts de la machinerie et contraints de signer des contrats non négociables où les prix sont fixés par des cartels. .

À l'échelle de la planète, alors que l'on croyait que l'industrialisation de la production alimentaire allait permettre de nourrir tous les peuples, les fermiers ont été forcés de cesser leur agriculture de subsistance au profit de monocultures industrielles. Bien que l'on prétendait que l'agriculture industrielle coûterait moins cher, l'industrie est aujourd'hui largement subventionnée et génère d'importants coûts environnementaux et de santé. Finalement, alors que l'industrie nous a fait croire que les biotechnologies allaient solutionner bon nombre des problèmes agricoles, les fermiers sont aujourd'hui piégés par l'utilisation croissante des fertilisants chimiques, des pesticides, des hormones et des antibiotiques, et les consommateurs découvrent peu à peu les risques de ces techniques.

Les communautés doivent reprendre le contrôle de leur destinée et, en premier lieu, de leur production agricole. La production doit être diversifiée et idéalement viser l'alimentation des marchés rapprochés. Des liens directs doivent être développés entre les consommateurs et les producteurs locaux. L'agriculture doit se développer dans le respect de la nature. Finalement, des modèles différents d'échanges doivent être encouragés afin que les producteurs qui choisissent d'autres voies que celles tracées par « l'agrobusiness » puissent avoir accès au marché, sans se faire briser les reins par les monopoles qui imposent leurs produits, leurs prix et leurs pratiques.

<sup>58</sup> Brian Halweil dans Laure Waridel, *op. cit.*

<sup>59</sup> Laure Waridel, *op. cit.*

<sup>60</sup> Hailweil dans Laure Waridel, *op. cit.*

<sup>61</sup> Laure Waridel, *op. cit.*

Face à toutes ces difficultés, l'agriculture biologique constitue un modèle prometteur. Elle peut être définie comme un système de production encourageant l'entreprise agricole à gérer ses ressources de façon cyclique et à augmenter la fertilité du sol en y accroissant la qualité et la quantité de matière organique. L'agriculture biologique vise donc à restreindre les apports de l'extérieur de la ferme en substituant aux engrais et aux pesticides synthétiques un environnement qui comprend une gamme très diversifiée d'espèces et une activité biologique importante. En ce sens, nous croyons qu'elle répond très bien à nos préoccupations concernant le développement durable et la pérennité des ressources.

Il en résulte une biodiversité accrue dans ces écosystèmes, qui abritent une plus grande variété florale et faunique<sup>62</sup>. De plus, les pratiques inhérentes à l'agriculture biologique entraînent une forte diminution de la pollution d'origine agricole, avec une réduction complète de la pollution des eaux par les pesticides, ainsi qu'une réduction du taux de lessivage des nitrates vers les sources d'eau de 40 % à 64 %<sup>63</sup>. Considérant qu'à l'automne 2002, le Québec s'est donné une politique de l'eau qui vise notamment à protéger la qualité de l'eau ainsi que les écosystèmes aquatiques, l'agriculture biologique constitue un moyen à privilégier pour protéger cette source de vie.

Les pratiques culturales des agriculteurs biologiques préservent également la fertilité des sols, tout en limitant substantiellement l'érosion, qui est la première source de dégradation des sols sur la planète<sup>64</sup>. Des études ont même démontré que l'agriculture biologique aide à combattre le réchauffement du climat en « emprisonnant » du carbone dans le sol, plutôt que de le libérer dans l'atmosphère, comme le fait l'agriculture conventionnelle. Il est d'ailleurs estimé que si des fertilisants organiques étaient utilisés dans les principales régions de culture du maïs et du soya aux États-Unis, les émissions de dioxyde de carbone dans l'atmosphère aux États-Unis seraient annuellement réduites d'environ 2 %<sup>65</sup>, ce qui est loin d'être négligeable. En ce sens, le développement de l'agriculture biologique pourrait faire partie de la stratégie québécoise d'implantation du *Protocole de Kyoto*. Dans le secteur des productions animales, les animaux ont accès à des conditions d'élevage décentes (espace suffisant, accès à l'extérieur, etc.) et sont nourris d'aliments biologiques exempts de farines animales, d'hormones de croissance et d'antibiotiques, ce qui élimine à la source les problèmes d'ESB et d'antibio-résistance.

En ce qui a trait aux rendements, diverses études et revues tendent à démontrer que ceux-ci sont équivalents aux rendements obtenus en agriculture conventionnelle<sup>66</sup>. Par contre, des recherches démontrent que l'agriculture biologique est plus efficace que l'agriculture conventionnelle pour produire nos aliments. En effet, un article paru dans le prestigieux magazine *Science*, portant sur une recherche qui compare l'agriculture biologique et l'agriculture conventionnelle depuis plus de 20 ans, mentionne que la consommation de fertilisants et d'énergie est réduite de 34 à 53 % dans les parcelles biologiques<sup>67</sup>. De plus, une étude de six ans menée aux États-Unis, et dont les résultats furent publiés dans le magazine *Nature*, prouve que la production biologique de la pomme est non seulement meilleure pour le sol et l'environnement, mais qu'elle obtient des rendements similaires à la production conventionnelle, tout en étant moins énergivore<sup>68</sup>.

<sup>62</sup> FAO, *Organic Agriculture, Environment and Food Security*, 2002.

<sup>63</sup> Stolze *et al.* dans FAO, 2002, *op. cit.*

<sup>64</sup> FAO, 2002, *op. cit.*

<sup>65</sup> Lori Drinkwater, *Legume-based Cropping Systems Have Reduced Carbon and Nitrogen Losses*. Magazine *Nature*, 1998.

<sup>66</sup> Bill Liebhardt, *Get the facts straight: Organic agriculture yields are good*, 2001; Paul M. Porter *et al.*, *Organic and Other Management Strategies with Two and Four Year Crop Rotations in Minnesota*, 2003.

<sup>67</sup> Paul Maeder *et al.*, *Soil Fertility and Biodiversity in Organic Farming*, 2002.

<sup>68</sup> John P. Reganold *et al.*, *Sustainability of three apple production systems*, 2001.



Malgré tous ces avantages, l'agriculture biologique n'est encore que peu pratiquée au Québec. Nous n'avons présentement qu'un peu plus de 700 fermes certifiées biologiques, soit à peine plus de 2 % des fermes québécoises. Cela s'explique notamment par le fait que l'agriculture biologique ne reçoit pas encore assez d'intérêt de la part de l'État et que la structure économique des fermes qui la pratiquent ne cadre pas avec les programmes d'aide de l'État québécois jusqu'ici principalement basés sur la productivité et le volume. De plus, malgré quelques avancées<sup>69</sup>, l'information technique disponible sur la production biologique est encore insuffisante, de même que le support technique et financier à la transition vers l'agriculture biologique.

Pourtant, de nombreux pays, notamment en Europe, ont compris les avantages écologiques, économiques et sociaux de l'agriculture biologique et ont commencé à rediriger leurs programmes de soutien à l'agriculture, afin de favoriser le développement de ce type d'agriculture. « Une récente enquête menée au Royaume-Uni par l'*Université Essex* révèle que l'agriculture biologique crée 32 % plus d'emplois par ferme que les fermes conventionnelles équivalentes »<sup>70</sup>. Ce soutien a permis à certains pays, comme la Suisse et l'Autriche, de convertir 10 % de leurs terres agricoles à l'agriculture biologique<sup>71</sup>. D'ailleurs, plus de 80 % de l'augmentation de la production biologique de l'Union européenne a fait suite à l'entrée en vigueur des politiques de soutien agro-environnementales spécifiques à l'agriculture biologique<sup>72</sup>.

#### **RECOMMANDATION 14 – Pérennité et équité du système alimentaire**

Que les partenaires du présent plan de développement et la *Communauté urbaine de Montréal* :

- mettent en place une stratégie régionale de développement de l'agriculture biologique fixant comme objectif principal la conversion de 10 % des terres agricoles sur son territoire à l'agriculture biologique d'ici 2018;
- insistent auprès du *Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, des pêcheries et des ressources naturelles*, afin qu'il mette sur pied un fonds destiné au soutien à la transition des fermes, de l'agriculture conventionnelle à l'agriculture biologique, visant à compenser les pertes financières temporaires que cause cette transition;
- fassent en sorte que l'État assume une partie des coûts de la certification pour les producteurs biologiques en guise de reconnaissance de l'application d'un système durable de production;
- supportent activement l'implantation d'un logo unique pour les produits « bio » vendus au Québec et provenant du Québec de manière à coupler les notions de « biologique » et « local »;
- insistent auprès du *Ministère de la Sécurité du revenu et de la Solidarité sociale* afin qu'il adapte les programmes de soutien du revenu à la réalité et aux besoins des agriculteurs biologiques et bonifie ces programmes lorsque les productions sont écoulées sur les marchés domestiques;
- interdisent sur son territoire, à l'instar de plusieurs autres villes, l'usage des OGM dans l'agriculture céréalière et maraîchère, des antibiotiques comme facteur de croissance dans les élevages de porcs et de volailles et l'usage des hormones de croissance dans les élevages bovins;

<sup>69</sup> La Filière bio du Québec a développé plusieurs projets intéressants et stimulants, mais les montants accordés sont encore bien insuffisants en comparaison des besoins et du nécessaire virage que nous devons opérer.

<sup>70</sup> Équiterre, *Bulletin du projet « Garderie bio »*, 2006.

<sup>71</sup> Minou Yussefi et Helga Willer, *The World Of Organic Agriculture 2003 – Statistics and Future Prospects*, 2003.

<sup>72</sup> Robert Beauchemin, *Le marché des produits biologiques*, 2002.

#### **4.1 Pérennité et équité du système alimentaire**

S'assurer de la pérennité de notre système alimentaire, c'est aussi permettre aux jeunes du milieu agricole d'avoir accès économiquement aux terres agricoles et de gagner leur vie honorablement. Chaque jour qui passe, on compte deux fermes de moins au Québec<sup>73</sup>. Avec l'augmentation du prix des terres et de la valeur des entreprises agricoles, le démantèlement de l'entreprise est souvent plus alléchant que la vente à la jeune génération pour les agriculteurs au bord de la retraite. Pourtant, plus nous perdons de fermes, plus notre contrôle collectif sur notre alimentation s'effrite. Pour conserver le nombre actuel de fermes au Québec, il faudrait qu'entre 900 et 1 100 jeunes s'établissent en agriculture chaque année.

Or, bon an, mal an, ce sont seulement entre 600 et 700 jeunes qui le font, et de ce nombre, près de 45 % le font à temps partiel, notamment à cause des importantes contraintes financières auxquelles ils doivent faire face. La valeur des exploitations, notamment celle des terres agricoles, a explosé au cours des dernières années. Au Canada, c'est dans la région Chaudière-Appalaches que cette hausse a été la plus marquée en 2002. Cela tient essentiellement du fait de la rareté des terres, causée par la recherche intensive de lieux d'épandage du purin de porc découlant à son tour de l'expansion importante de cette industrie partout au Québec, spécialement dans cette région.

Le problème ne réside pas tant dans l'ampleur de la relève agricole que dans les moyens dont celle-ci dispose. Les différentes organisations concernées, notamment la *Fédération de la relève agricole du Québec* (FRAQ) et l'*Union des producteurs agricoles* (UPA), s'entendent sur ce point et affirment que l'actuel soutien à la relève agricole est déficient. Elles militent ainsi pour une « véritable politique d'établissement ».

#### **RECOMMANDATION 15– Pérennité et équité du système alimentaire**

Que les partenaires du présent plan de développement et la *Communauté urbaine de Montréal* prennent entente avec le *Gouvernement du Québec* afin qu'il :

- procède à une refonte des programmes de soutien à l'établissement pour tenir compte des nouvelles réalités de l'agriculture, notamment au niveau des implications financières du démarrage ou de la reprise d'une entreprise agricole, plus particulièrement dans la région névralgique de la métropole ;
- facilite l'accès à la terre pour la relève agricole par la mise en place de systèmes de protection des terres agricoles, telles les servitudes et les fiducies foncières à vocation agricole durable (cas des *land trust* aux États-Unis) ou par des systèmes de gestion œuvrant à la rencontre entre l'offre et la demande de terres ;
- améliore le soutien technique à la relève agricole, dans une perspective d'agriculture durable; qu'il assouplisse ainsi la loi sur la protection des terres agricoles et la réglementation sur le zonage pour permettre le morcellement des terres agricoles et la construction d'habitations destinées à la relève agricole.

#### **5. Infrastructures locales et régionales de transformation et de distribution des aliments** (en lien avec le développement économique et l'aménagement du territoire)

**Objectif :** Soutenir les chaînes de valeur (circuits de valorisation) et les infrastructures locales et régionales associées à la transformation, à l'emballage et à la distribution des aliments

<sup>73</sup> Isabelle Bérubé, *À la relève des fermes du Québec*, 2007.

L'effort collectif pour soutenir une agriculture plus écologique et plus conforme aux normes de santé ne concerne pas que les agriculteurs et les autorités publiques. Elle concerne au premier chef les citoyens consommateurs qui peuvent eux aussi contribuer aux changements souhaités. Encore faut-il que les autorités en place les aident en les informant adéquatement des produits véritablement produits chez nous et les soutiennent dans leur effort citoyen pour encourager notre production locale.

### **RECOMMANDATION 16 – Transformation et distribution alimentaire**

Que les partenaires du présent plan de développement et la *Communauté urbaine de Montréal* :

- soutiennent l'effort de ceux et celles qui s'engagent dans le soutien direct à l'agriculture biologique locale, notamment par une entente avec le gouvernement du Québec afin qu'il leur accorde des crédits d'impôt (à l'exemple du crédit d'impôt accordé aux détenteurs de cartes mensuelles de transport public);
- valorisent la consommation des produits alimentaires du Québec par des ententes avec le gouvernement du Québec, les producteurs agricoles et l'industrie agro-alimentaire afin d'implanter des logos du type « Aliments Québec », un soutien au développement de logos et d'appellations régionales, des campagnes publicitaires et de sensibilisation faisant la promotion des produits du Québec, ainsi qu'une politique active d'étiquetage indiquant l'origine des produits du côté des commerces de détail;
- soutiennent techniquement et financièrement des projets citoyens qui auraient pour finalité de valoriser les commerces de détail axés vers la mise en marché soutenue et significative des aliments du Québec, particulièrement les produits de base et faiblement transformés.
- soutiennent le commerce équitable des produits alimentaires du Québec par une campagne de sensibilisation publique encourageant les citoyens à acheter les produits québécois à un coût permettant aux producteurs de vivre décemment.

### **RECOMMANDATION 17 – Soutien aux alternatives en matière de distribution alimentaire**

Que les partenaires du présent plan de développement et la *Communauté urbaine de Montréal* :

- soutiennent activement les groupes citoyens et communautaires dans le développement, l'implantation et la consolidation de modèles alternatifs de distribution;
- publient régulièrement les données relatives aux disparités d'accès aux aliments dans les différents quartiers et municipalités de la région de Montréal en intégrant dans leurs enquêtes publiques une ou des questions relatives à l'accessibilité des citoyens aux denrées alimentaires fraîches et en mettant régulièrement à jour l'inventaire et l'état des différentes sources d'approvisionnement alimentaire.
- prennent les mesures concrètes de soutien au développement d'une production alimentaire locale et régionale, par exemple par l'établissement de prix préférentiels pour l'énergie de serres, à même des énergies vertes ou par de meilleures pratiques d'entreposage;
- favorisent d'abord l'accès aux aliments locaux et régionaux en développant des circuits de mise en marché courts et solidaires, notamment les marchés publics, les coopératives alimentaires, les groupes d'achat, ainsi que les projets d'agriculture soutenue par la communauté (ASC) et en permettant aux petits producteurs locaux de solliciter directement les consommateurs (vente itinérante);
- encouragent concrètement, par différentes mesures incitatives, l'établissement de marchés publics « 4 saisons » ainsi que l'agriculture soutenue par la communauté;

- initient des concertations locales et régionales dans les zones problématiques afin de trouver des solutions en vue d'un meilleur accès physique avec l'ensemble des acteurs concernés, notamment avec les municipalités en regard de leurs politiques d'aménagement du territoire (zonage) en facilitant l'accès et l'aménagement de terrains vagues pour des jardins collectifs;
- adoptent des mesures fiscales incitatives à l'implantation de marchés d'alimentation dans les zones problématiques;
- soutiennent financièrement les Municipalités dans le développement du transport en commun afin qu'il réponde mieux au besoin essentiel de l'alimentation ainsi que les initiatives de transport collectif citoyen.
- Que les municipalités assument leurs responsabilités en situation d'urgence en s'assurant de la présence de centre d'urgence alimentaire sur leur territoire et en informant les citoyens de leur accessibilité.
- Que les municipalités favorisent les rapports directs entre producteurs et consommateurs

## **6. Saine alimentation** (en lien avec la promotion et la prévention en santé)

**Objectif** : promouvoir et soutenir les processus collectif d'expérimentation de la saine alimentation et de la santé, incluant la transmission des acquis culinaire

### **6.1 Saine alimentation - Innocuité**

La présence de certains aliments, produits ou substances dans la chaîne alimentaire représente des risques importants en regard de la santé de la population. Les enjeux reliés à l'innocuité sont d'autant plus d'actualité qu'une portion de plus en plus importante de la population québécoise éprouve des craintes par rapport à la sécurité de notre système agroalimentaire. Vache folle, fièvre aphteuse, tremblante du mouton, organismes génétiquement modifiés (OGM), résidus de pesticides, résistance aux antibiotiques, pollution d'origine agricole, les nouvelles provenant du milieu agricole ont de quoi nous inquiéter sérieusement.

**L'innocuité, c'est la caractéristique d'une alimentation qui ne nuit pas à la santé de la population tant à court qu'à long terme.**

L'innocuité, c'est la caractéristique d'une alimentation qui ne nuit pas à la santé de la population, tant à court qu'à long terme. Elle « englobe toutes les mesures à prendre afin d'éviter les risques relatifs à une éventuelle toxicité des aliments »<sup>74</sup>. Les différents événements agroalimentaires observés à l'échelle de la planète suscitent des questionnements sur l'innocuité des aliments que nous consommons, mais également sur leurs effets à long terme. Cette grave question de santé publique mérite qu'on s'y attarde très sérieusement et amène, selon

nous, une remise en question fondamentale de notre modèle agroalimentaire. À cet égard, certains États européens ont entrepris de revoir leur façon de faire afin d'améliorer l'alimentation de leurs citoyens.

Malheureusement, au Québec et au Canada, les programmes actuels de surveillance ne concernent que le court terme et s'arrêtent à l'examen de produits et substances dont on a prouvé hors de tout doute la nuisance pour l'être humain. Nous croyons qu'il faut aller plus loin car la santé de toute la population en dépend.

Par la mise en place de diverses mesures sanitaires, le Québec a amélioré la sécurité sanitaire des aliments vendus ici. Pourtant, malgré le développement de procédés visant à améliorer la sécurité des aliments telle la pasteurisation du lait, de nouveaux risques sanitaires font régulièrement apparition dans l'arène publique, suscitant d'importantes craintes chez les citoyens. Le cas de l'encéphalite spongiforme bovine, communément appelé « maladie de la vache folle », illustre bien cette réalité. Il ne s'agit toutefois pas du seul

<sup>74</sup> Ordre professionnel des diététistes du Québec, *Les nouveaux enjeux de la sécurité alimentaire (innocuité alimentaire)*, 2004.

« scandale » alimentaire ayant cours au Québec. Les antibiotiques ajoutés à la moulée des animaux d'élevage afin d'accélérer leur croissance, une pratique courante en élevage industriel, sont de plus en plus pointés du doigt par la communauté scientifique, et notamment par l'*Organisation mondiale de la santé* (OMS), qui les accuse d'être en partie responsables de la résistance accrue des bactéries pathogènes aux antibiotiques<sup>75</sup>. Pour répondre à des objectifs étroitement économiques d'intensification de la production animale, nous menaçons ainsi l'efficacité de médicaments destinés à sauver des vies humaines.

Les pesticides, largement utilisés dans les productions végétales, se retrouvent également dans nos aliments, tout comme les antibiotiques. Fait inquiétant, le taux de pesticides résiduels décelés dans les fruits et légumes vendus au Canada a plus que doublé entre 1994 et 1999<sup>76</sup>. Des quantités résiduelles de ces poisons jugées « acceptables » sont principalement définies sur la base des quantités requises sur le plan des opérations agricoles, plutôt qu'en matière d'effets sanitaires sur l'humain<sup>77</sup>.

Ces seuils de tolérance sont d'ailleurs jugés désuets par de nombreux spécialistes de la santé, notamment l'*Institut canadien de la santé infantile* et le *Comité de la santé de l'environnement du Collège des médecins de famille de l'Ontario*<sup>78</sup>. On critique entre autres le fait que les pesticides soient évalués individuellement, alors qu'ils se présentent sous forme de cocktail, dans l'environnement comme sur nos aliments, et que la réglementation ne tient pas compte des effets cumulatifs d'une alimentation contenant des résidus de pesticides. Un nombre croissant d'études médicales et toxicologiques établissent d'ailleurs des liens entre l'exposition aux pesticides et l'apparition d'une panoplie de maladies telles que les cancers du cerveau, du sein, de l'estomac, de la prostate et des testicules, la leucémie infantile, la baisse de fécondité et la diminution des réactions immunitaires entre autres<sup>79</sup>.

Par ailleurs, les enfants sont particulièrement vulnérables à l'exposition aux pesticides. De nombreux chercheurs se sont récemment penchés sur leur exposition alimentaire aux pesticides et ont découvert que la consommation d'aliments conventionnels pouvait potentiellement poser des risques significatifs à leur santé. Ce risque significatif disparaît si l'enfant consomme des aliments majoritairement biologiques (c'est-à-dire produits sans l'utilisation de pesticides de synthèse)<sup>80</sup>.

Malgré les inconnus concernant l'ampleur des dommages à la santé causés par notre exposition aux pesticides, à la lumière de preuves évidentes, les pesticides sont nocifs pour notre environnement, notre santé et encore davantage pour celle de nos enfants<sup>81</sup>.

D'autre part, les hormones de croissance utilisées communément dans l'élevage bovin au Québec suscitent également des doutes quant à leur innocuité sur la santé humaine. Celles-ci sont d'ailleurs interdites en Europe. Des scientifiques européens ont même demandé à l'Union européenne d'empêcher les importations de viande canadienne jusqu'à ce que notre pays se conforme à la législation européenne en la matière. Ils soutiennent que des quantités non négligeables d'hormones et d'autres produits agrochimiques cancérigènes se retrouvent dans la viande canadienne<sup>82</sup>.

<sup>75</sup> Santé Canada, *Résumé du Rapport final du Comité consultatif d'experts sur l'utilisation d'antimicrobiens chez les animaux et les conséquences pour la résistance et la santé humaine*, 2002a.

<sup>76</sup> ACIA dans Allana Mitchell, *Level of residue up on Canadian produce*, 1999.

<sup>77</sup> Frédéric Paré, *Responsabilité citoyenne et respect de la vie : des passages obligés de la sécurité alimentaire*, 2003.

<sup>78</sup> Laure Waridel, *op. cit.*

<sup>79</sup> Chambre des communes du Canada. Comité permanent de l'environnement et du développement durable, *Les pesticides : un choix judicieux s'impose pour protéger la santé et l'environnement*, 2000.

<sup>80</sup> Cynthia L. Curl, Richard A. Fenske et Kai Elgethun, 2003.

<sup>81</sup> Chenshenh Lu *et al.*, *Biological monitoring survey of organophosphorus pesticide exposure among preschool children in the Seattle metropolitan area*, 2001.

<sup>82</sup> Laure Waridel, *op. cit.*

Les pratiques actuelles en matière agroalimentaire sont issues de l'industrialisation et de la concentration économique de l'industrie. Cela influence fortement l'innocuité des aliments que nous consommons : d'un côté, le pouvoir et l'influence de « l'agrobusiness » auprès des gouvernements concernés et des instances réglementaires; de l'autre, la volonté de l'État d'assurer la protection du public en matière d'alimentation. Il s'agit d'un enjeu majeur qui nécessite une prise de position claire et ferme. À cet égard, nous croyons que les processus et mécanismes réglementaires doivent d'abord et avant tout être au service de la santé et de la sécurité de la population à court, moyen et long terme.

Toutefois, la dimension de l'innocuité pose certains défis quant au partage des responsabilités entre les gouvernements fédéral et provincial. Tout en reconnaissant que *l'Agence canadienne d'inspection des aliments* constitue le principal acteur définissant les normes au chapitre de l'innocuité alimentaire, nous croyons que le gouvernement du Québec peut utiliser les leviers à sa disposition pour mettre en place des mesures qui vont plus loin que celles proposées au fédéral. Comme dans d'autres domaines, il peut devenir un chef de file en la matière et, par le fait même, stimuler des changements positifs ailleurs au Canada.

La nature des mandats à l'intérieur même de l'appareil gouvernemental québécois représente une autre difficulté. Chez nous, la surveillance et l'inspection des aliments sont assurées par le *Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ)* à travers sa mission générale qui est « d'influencer et de soutenir l'essor de l'industrie bioalimentaire québécoise ». Nous croyons que ce mandat de surveillance se réalise difficilement dans la mission du Ministère plutôt axée sur la croissance de l'industrie et sa compétitivité face aux marchés mondiaux. Il y a là un conflit d'intérêt qui risque de nuire à la santé de la population. Par conséquent, le mandat du MAPAQ doit être revu.

### **RECOMMANDATION 18 - Innocuité**

Que les instances régionales du *Ministère de la santé et des services sociaux*, plus spécifiquement la *Direction de la santé publique de Montréal* :

- mettent sur pied une instance indépendante régionale qui, à l'instar des pouvoirs du BAPE en environnement, évaluera les composants des produits alimentaires, notamment pour les produits génétiquement modifiés, et garantira leur innocuité pour la population.
- appliquent sans tarder un principe de précaution incluant une évaluation longitudinale des risques ainsi qu'une évaluation de l'interaction des aliments, des produits et des substances;
- s'assurent que ce principe de précaution soit assumé par une instance indépendante à participation citoyenne, laquelle aura pour mission générale la protection du public en termes de consommation alimentaire actuellement dévolue au MAPAQ;
- questionnent vigoureusement et publiquement le processus par lequel Santé Canada autorise, sur la base d'informations provenant de l'industrie, des seuils acceptables de présence des substances dangereuses (pesticides, hormone, antibiotiques) sur et dans nos aliments, notamment à l'égard de substances défendues ailleurs dans le monde, mais autorisées ici;
- insistent auprès du *Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, des pêcheries et des ressources naturelles* pour qu'il se dote d'un système d'étiquetage et de traçabilité couvrant toute la chaîne alimentaire, incluant la présence d'OGM, en se basant sur le modèle de l'Union européenne;
- insistent auprès de *Santé Canada* afin qu'il revoit ses méthodes d'évaluation et d'approbation des nouveaux aliments sur le marché en les soumettant à une analyse basée sur les procédés de fabrication plutôt que sur l'équivalence en substance.

## **6.2 Saine alimentation - Innocuité (OGM)**

Soulignons également les risques sanitaires potentiels des OGM, qui n'ont jamais fait l'objet d'études indépendantes<sup>83</sup>, ainsi que les fruits cirés contenant de la morpholine, laquelle peut former un composé cancérigène dans le corps humain<sup>84</sup>. Plus récemment, on apprenait qu'il faut se méfier du saumon d'élevage, dont le taux de polluants cancérigènes est substantiellement supérieur à celui du saumon sauvage<sup>85</sup>.

Il semble bien que, même si la sécurité sanitaire des aliments est garantie à court terme, plusieurs doutes persistent quant à l'innocuité à long terme des aliments consommés au Québec. Autrement dit, nous pouvons être confiants que les aliments ne nous rendront pas malades dans les heures ou les jours suivant leur consommation, mais personne ne peut prédire les conséquences sanitaires à long terme d'une alimentation contenant des OGM, des traces de pesticides, d'antibiotiques, d'hormones et d'autres produits agrochimiques.

À cet égard, un système fiable de traçabilité nous apparaît utile afin d'assurer une meilleure innocuité à la population québécoise, bien qu'il s'agisse d'une mesure surtout palliative et à court terme. Dans un avenir rapproché, il pourrait s'agir d'une condition à l'exportation de denrées alimentaires. Il nous paraît important de doter le Québec d'un système de traçabilité couvrant toute la chaîne alimentaire, incluant la présence d'OGM, à l'image du modèle développé par l'Union européenne. En l'absence d'un modèle commun, le partage de responsabilité entre les paliers de gouvernement et leurs chevauchements risquent de compromettre l'atteinte de cet objectif. Si la traçabilité permet une gestion plus efficace de crises comme celle de la « vache folle », elle ne constitue pas cependant une assurance pour éviter pareilles crises. La mise en place de systèmes de traçabilité ne devrait donc pas détourner l'attention des autorités et des consommateurs quant à l'importance de revoir certaines pratiques agricoles.

À ce sujet, mentionnons que les normes de la certification biologique incluent de facto un système de traçabilité très avancé, ce qui offre une assurance supplémentaire de qualité aux consommateurs. En effet, l'appellation biologique est contrôlée au Québec, et les produits biologiques sont inspectés lors de leur production et de leur transformation par des organismes indépendants reconnus par le gouvernement, lesquels certifient que les cahiers de charge de l'agriculture biologique furent bel et bien respectés. La filière biologique constitue donc à notre avis une voie à suivre au chapitre de l'innocuité, mais aussi dans toutes les autres dimensions de l'alimentation soulevées dans ce mémoire. Une telle orientation aurait aussi comme avantage de questionner les besoins d'implantation de systèmes coûteux de traçabilité. En effet, elle constitue un moyen de contrôle applicable dans le cas de circuits longs et complexes de commercialisation, ce que nous souhaitons éviter. À l'opposé, l'*Agriculture soutenue par la communauté* (ASC) ne requiert pas de telle mesure puisque qu'il n'y a pas d'intermédiaire entre producteurs et consommateurs et elle constitue en cela une autre voie à suivre.

Malgré le fait que 90 % des Québécois soient en faveur de l'étiquetage obligatoire des aliments contenant des OGM, il est toujours impossible de savoir quels produits alimentaires en contiennent et lesquels n'en contiennent pas<sup>86</sup>. Il s'agit ici d'une violation flagrante du droit à une saine alimentation, non seulement parce que l'innocuité des OGM sur la santé humaine n'est pas garantie, mais parce qu'en plus, par l'absence

<sup>83</sup> Voir notamment les rapports de la Société Royale du Canada. *Éléments de précaution : recommandations pour la réglementation de la biotechnologie alimentaire sur la santé publique*, 2001, de l'Institut national de santé publique du Québec, *Aliments génétiquement modifiés et santé publique*, 2001 et du Conseil de la science et de la technologie, *OGM et alimentation humaine : impacts et enjeux pour le Québec*, 2002.

<sup>84</sup> Santé Canada, *Sommaire de l'évaluation du danger que représente pour la santé la morpholine utilisée dans la cire servant à enrober les pommes*, 2002b.

<sup>85</sup> Agence France-Presse, *Il faut se méfier du saumon d'élevage*, Le Devoir, 9 janvier 2004.

<sup>86</sup> Laure Waridel, *op. cit.*

d'information sur les produits en contenant, les citoyens se voient retirer leur droit à l'information permettant des choix alimentaires éclairés, ainsi que l'expression de leurs préférences alimentaires.

Le Québec a encore la possibilité de rejeter les OGM en agriculture, pour des raisons d'innocuité, de protection de l'environnement et de santé publique, mais également pour se diriger vers une stratégie économique de développement agroalimentaire viable. Notre industrie agroalimentaire pourrait alors profiter à la fois du rejet européen des OGM et des préférences alimentaires de nombreux Nord-Américains en certifiant que ses produits agroalimentaires en sont exempts. À ce niveau, la tenue d'une enquête générique du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) pourrait approfondir le débat public déjà entamé par les consultations de la Commission de l'agriculture, des pêches et de l'alimentation en 2004 et permettre de mieux évaluer les retombées économiques positives d'une stratégie agroalimentaire sans OGM.

D'autre part, la présence d'OGM au Québec menace de front le développement de l'agriculture biologique. Des cas de plus en plus nombreux de « décertification » biologique surviennent chez nous parce que les tests des acheteurs, notamment de grains biologiques, démontrent que certaines récoltes certifiées « bio » contiennent des OGM. Il suffit en effet de quelques bons vents, d'une mauvaise gestion sanitaire des compartiments de transport ou d'entreposage pour que les récoltes « bio » perdent cet attribut. Rappelons également que ce sont les producteurs biologiques qui doivent prévoir les bandes tampons (protection prescrite par les cahiers de charge) à même leurs propres terres, bandes où la récolte ne pourra d'emblée être certifiée « bio ».

### **RECOMMANDATION 19 – Innocuité (OGM)**

Plus spécifiquement sur la question des OGM, que les instances régionales du Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, des pêcheries et des ressources naturelles:

- appuient concrètement le secteur de la production biologique sur le territoire de la Métropole;
- insistent, avec l'appui des autres partenaires montréalais, auprès de leur ministre
  - afin qu'il adopte l'étiquetage obligatoire des OGM comme première mesure transitoire (le système d'étiquetage obligatoire du Québec devrait être au moins aussi strict que celui de l'Union européenne);
  - cesse de financer le développement de nouveaux OGM et renforce l'aide à la protection, à la structuration et à la promotion des secteurs agroalimentaires sans OGM au Québec;
  - adopte une politique de développement de l'agroalimentaire sans OGM, au nom des principes de précaution, de développement durable et de sécurité alimentaire.

### **6.3 Saine alimentation – Qualité nutritive)**

Nous traiterons ici des caractéristiques des aliments et de leur composition nutritionnelle de façon à ce qu'elles favorisent le maintien ou l'amélioration de la santé. Nous assistons actuellement à un appauvrissement de la qualité alimentaire. En effet, l'explosion de l'offre et de la consommation de produits transformés à faible valeur nutritive entraîne de graves conséquences sur la santé de la population. La « malbouffe » est d'ailleurs de plus en plus reconnue comme le problème numéro un de santé publique. Quoique d'autres facteurs soient également en cause, la logique de l'offre marchande et la recherche de profits amènent l'industrie agroalimentaire à mettre en marché de plus en plus de produits à « valeur ajoutée » (produits transformés). D'ailleurs la tendance accentuée des aliments fonctionnels retrouvés de plus en plus sur les tablettes des supermarchés est inquiétante. Ces aliments sont non seulement plus onéreux mais



se définissent comme ayant des bienfaits physiologiques démontrés ou qui réduisent le risque de maladie chronique au-delà des fonctions nutritionnelles de base<sup>87</sup>. Une question se pose alors : qu'en est-il d'une alimentation équilibrée selon les informations fournies par la nouvelle mouture du Guide alimentaire canadien?

**S'assurer d'une bonne qualité nutritive, c'est faire en sorte que les caractéristiques des aliments et leur composition nutritionnelle favorisent le maintien ou l'amélioration de la santé.**

Outre la valeur nutritive douteuse des aliments ayant subi plusieurs transformations, on constate un déclin alarmant du taux de vitamines et minéraux dans les fruits et légumes depuis 60 ans<sup>88</sup>. Encore aujourd'hui, les carences alimentaires sont une réalité au Québec. Chaque année, près de 16 000 québécoises sont susceptibles de donner naissance à un bébé de petit poids ou prématuré en raison de l'état de malnutrition vécu avant et pendant la grossesse<sup>89</sup>. Les carences en nutriments essentiels, qui découlent d'une alimentation trop peu abondante ou d'une qualité nutritive insuffisante, peuvent conduire à des problèmes d'ordre physiologique et mental<sup>90</sup> et par conséquent, contribuer à alourdir les coûts du système de santé.

Certaines maladies chroniques ont connu une croissance phénoménale dans les pays industrialisés. Elles sont maintenant en croissance dans les pays en voie de développement. L'OMS et l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), ont conduit la plus vaste enquête jamais réalisée sur le sujet. Dans un rapport exhaustif publié en 2003<sup>91</sup>, les deux organismes soulignent l'augmentation rapide sur la planète de pathologies chroniques telles les maladies cardiovasculaires, les cancers, le diabète et l'obésité. En 2001, ces maladies étaient à l'origine de 59 % des quelque 57 millions de décès enregistrés dans le monde. « Ce rapport d'experts est très important car il contient les meilleures données scientifiques dont on dispose actuellement sur le lien entre l'alimentation, la nutrition, l'exercice physique et les maladies chroniques et il donne l'avis collectif d'un groupe d'experts sur un problème d'ordre mondial »<sup>92</sup>.

Les experts ne doutent pas du lien direct existant entre ces maladies et la surconsommation d'aliments riches en acides gras saturés et trans, en sucre et en sel. Ces substances se trouvent en grande quantité dans les aliments transformés et les boissons. Entre 1986 et 2001, les mets préparés ont fait un bond spectaculaire : « les dîners précuits ont augmenté de 470 % tandis que les autres préparations alimentaires précuites enregistraient une hausse de plus de 700 % »<sup>93</sup>. Il en est de même pour les diverses boissons non alcoolisées qui ont connu une hausse de 66 %<sup>94</sup>. L'embonpoint et l'obésité constituent d'autres difficultés majeures. « En effet, le surplus de poids aurait presque doublé en 15 ans chez les enfants canadiens. En 1999, plus du tiers des enfants de 2 à 11 ans faisaient de l'embonpoint et la moitié de ceux-ci (soit 18 % des enfants) étaient considérés comme obèses. Chez les adultes, ce sera le cas de près d'une personne sur sept. »<sup>95</sup>.

Ajoutons à cela les problèmes de diabète et les affections cardiovasculaires, en plus des liens de plus en plus étroits établis avec l'augmentation des cas de cancer<sup>96</sup>. Selon certaines enquêtes épidémiologiques, on

87 Agriculture et agroalimentaire Canada, *Aliments fonctionnels et nutraceutiques*.

88 Virginia Worthington, *Nutritional Quality of Organic Versus Conventional Fruits, Vegetables and Grains*, 2001.

89 Fondation OLO, *Programme d'intervention auprès des femmes enceintes défavorisées*, 2003.

90 Passeportsante.net, *La chimie des nutriments*, 2006.

91 World Health Organization [WHO], *Diet, nutrition and the prevention of chronic diseases*, 2003.

92 Organisation mondiale de la santé [OMS], *L'OMS et la FAO publient un rapport d'experts indépendants sur l'alimentation et les maladies chroniques*, 2003.

93 Félicien Hitayezu, *op. cit.*

94 *Ibid.*

95 Sarah-Sophie Julien *et al.*, *op. Cit.*

96 *Ibid.*

pourrait associer environ 30 % des cas de cancer à une mauvaise alimentation. Ces statistiques alarmantes ne peuvent pas être prises à la légère.

Les États du monde entier devraient considérer très sérieusement les conclusions des experts et appuyer l'OMS dans l'application de sa Stratégie mondiale sur l'alimentation, l'exercice physique et la santé,<sup>97</sup> actuellement en phase d'application mais qui se heurte déjà à l'opposition des géants de l'industrie agroalimentaire. L'OMS propose les éléments dont l'alimentation doit se composer ainsi que la dose d'exercice physique souhaitable pour être en bonne santé et pour se prémunir contre les principales maladies chroniques liées à la nutrition. Il faut manger moins d'aliments caloriques et surtout moins d'aliments riches en graisses saturées et en sucre. On doit faire de l'exercice, préférer les graisses insaturées aux graisses saturées et consommer moins de sel. Enfin, il faut manger des fruits, des légumes et des produits céréaliers les moins raffinés possible ou des légumineuses et privilégier les produits d'origine végétale ou marine. L'OMS cite les exemples de la Finlande et du Japon « qui ont pris des mesures énergiques pour faire évoluer les habitudes et les comportements alimentaires de la population. Résultat : les facteurs de risque ont nettement reculé et la fréquence des maladies chroniques a chuté »<sup>98</sup>.

À notre avis, ne serait-ce que pour soulager le système de santé des coûts astronomiques que génèrent ces aliments malsains, les gouvernements devraient s'engager dans un combat à finir contre certaines mauvaises habitudes alimentaires et contre les industries agroalimentaires qui permettent à ces mauvaises habitudes de perdurer, parfois même en les encourageant. À ce titre, le Plan d'action gouvernemental de promotion des saines habitudes de vie et de prévention des problèmes reliés au poids 2006-2012, intitulé *Investir pour l'avenir*<sup>99</sup>, annoncé à l'autonomie 2006 par le ministère de la Santé et des Services sociaux, constitue une initiative à applaudir.

L'information doit en effet être au cœur des changements de comportement des consommateurs. Mais, non seulement faut-il que ces derniers aient accès, notamment par la réglementation sur l'étiquetage, aux informations nutritionnelles leur permettant d'identifier la présence et la quantité d'ingrédients malsains, mais il faudrait également que des campagnes encore plus importantes d'information et d'éducation soient réalisées directement auprès des communautés pour promouvoir de saines habitudes alimentaires et que les mauvais aliments identifiés par l'OMS soient clairement pointés du doigt.

La nouvelle réglementation fédérale sur l'étiquetage nutritionnel des aliments constitue un pas dans la bonne direction. Il faudra toutefois attendre encore quelques années avant d'évaluer son efficacité. D'autres règlements comme celui qui forcerait les grandes chaînes de restaurants à fournir l'information nutritionnelle des aliments servis seraient les bienvenus. Enfin, nous sommes d'avis que des mesures gouvernementales fermes devraient être prises pour inciter l'industrie de la transformation alimentaire à réduire l'utilisation des aliments identifiés comme malsains dans la composition de leurs produits. Un meilleur encadrement de l'industrie agroalimentaire devrait garantir une offre plus abondante de produits alimentaires nutritifs, frais et non transformés. D'un point de vue général, il est impératif que l'État exerce un contrôle de la mise en marché des aliments afin que les pratiques commerciales de l'industrie soient transparentes, rigoureuses, compréhensibles et qu'elles visent d'abord la santé des consommateurs.

Cela est d'autant plus probant en ce qui concerne le marketing de la malbouffe auprès des enfants. Dans un rapport de recherche présenté au *Bureau de la consommation d'Industrie Canada*, *l'Union des consommateurs* démontre clairement l'influence néfaste du marketing sur les choix en matière d'alimentation et la nécessité urgente d'une meilleure réglementation en ce sens.

<sup>97</sup> World Health Organization [WHO], *Diet and physical activity: a public health priority*.

<sup>98</sup> Organisation mondiale de la santé [OMS], *op. cit.*

<sup>99</sup> Gouvernement du Québec, *Lancement du plan d'action gouvernemental de promotion des saines habitudes de vie et de prévention des problèmes reliés au poids*, 2006.

« L'industrie de la transformation alimentaire a compris depuis de nombreuses années l'importance du marketing de ses produits auprès des enfants; ces derniers réagissent positivement au marketing qui les cible. Leurs habitudes alimentaires sont directement conditionnées par la publicité et cela influencera leur alimentation à l'âge adulte. Très jeunes, ils développent un goût pour les aliments qui font l'objet de ces publicités : des aliments souvent de piètre valeur nutritive, trop salés ou trop sucrés et à forte teneur calorique. Dans un contexte où les jeunes disposent d'un budget d'argent de poche de plus en plus élevé, il n'est pas surprenant de constater qu'ils achètent de plus en plus de ce type d'aliments. Il est également bien démontré que les jeunes ont une très grande influence sur les choix alimentaires de toute la famille, les parents préférant bien souvent abdiquer sur les questions de saine alimentation pour céder aux demandes incessantes des enfants. [...]

Pour l'instant, la réglementation qui encadre les pratiques de marketing visant les enfants est pour l'essentiel peu stricte et se limite, dans plusieurs pays, à l'autoréglementation. Plusieurs rapports démontrent que ces mesures ne suffisent pas à bien protéger les enfants du marketing de la malbouffe »<sup>100</sup>.

Par ailleurs, plusieurs organismes concernés par l'alimentation, dont l'*OMS* et la *FAO*, considèrent comme fondamentale la capacité des individus à exercer leurs préférences alimentaires et d'avoir accès à une alimentation de qualité. Ainsi, manger des aliments biologiques ne devrait pas constituer un luxe, mais un droit pour tous. Pourtant, le système agroalimentaire semble de plus en plus « à deux vitesses »: les mieux nantis peuvent se procurer des aliments de qualité, dont les aliments biologiques, tandis que les plus démunis se retrouvent dans l'impossibilité d'exercer leurs préférences alimentaires, faute de moyens financiers.

La qualité des aliments biologiques ne fait plus de doutes. Ceux-ci sont exempts de résidus d'hormones et d'antibiotiques, et ne sont pratiquement pas contaminés par des résidus de pesticides<sup>101</sup>. De plus, diverses revues sur le sujet tendent à démontrer que les aliments biologiques ont un contenu en vitamines et minéraux plus élevé que les aliments conventionnels<sup>102</sup>, ce qui peut permettre, dans le cadre d'une alimentation équilibrée, de compenser la chute du contenu nutritif des fruits et légumes conventionnels. Des recherches ont également démontré que les aliments « bio » contiennent plus d'antioxydants naturels – ces substances qui contribuent à protéger les humains de diverses maladies dont le cancer – que les aliments conventionnels<sup>103</sup>.

Les enfants sont particulièrement touchés par les choix alimentaires, eux qui sont les plus vulnérables à l'exposition aux pesticides. Jusqu'à 80 % de la charge corporelle en pesticides des enfants peut être due à l'exposition alimentaire, soit davantage que les adultes en proportion de leur poids<sup>104</sup>. Aux États-Unis, les aliments commerciaux pour bébés, tels que le jus de pomme, les poires, la sauce aux pommes et les pêches exposent environ 77 000 enfants quotidiennement aux pesticides organophosphorés à des quantités supérieures aux normes jugées acceptables<sup>105</sup>. La consommation de fruits et légumes biologiques peut réduire l'exposition des enfants aux pesticides à des niveaux négligeables, ne posant ainsi plus de risques significatifs à leur santé pendant cette période critique de leur développement.

Ces résultats, qui font partie d'un ensemble sans cesse grandissant d'études scientifiques, démontrent à quel point il est essentiel de garantir l'accessibilité aux aliments biologiques pour les personnes issues de tous les milieux socioéconomiques, et particulièrement pour l'ensemble des enfants du Québec.

<sup>100</sup> Union des consommateurs, *Marketing de la malbouffe pour enfants*, 2006.

<sup>101</sup> Brian Baker *et al.*, *Pesticides residues in conventional, IPM-grown and organic foods : Insights from three U.S. data sets*, 2002.

<sup>102</sup> Virginia Whortingdon, *op. cit.*

<sup>103</sup> Laure Waridel, *op. cit.*

<sup>104</sup> National Research Council dans Cynthia L. Curl *et al.*, *op. cit.*

<sup>105</sup> Richard Wiles, Kurt Davies et Christopher Campbell, *Overexposed : Organophosphate Insecticides in Children's food*, 1998.

### **RECOMMANDATION 20 – Qualité nutritive**

Que les instances régionales du *Ministère de la santé, du Ministère de la Famille, du Ministère de l'industrie et du commerce*, les Commissions scolaires de l'île et les municipalités :

- favorisent la qualité nutritive de tous les aliments produits et importés par une réglementation plus stricte, ce qui implique d'envisager toute mesure incitative, éducative, voire même obligatoire, visant à restreindre l'utilisation, par l'industrie de la transformation alimentaire, des aliments dénoncés dans le nouveau Guide alimentaire canadien et des aliments identifiés comme malsains par l'OMS;
- appuient par des mesures concrètes la Stratégie mondiale sur l'alimentation, l'exercice physique et la santé de l'OMS;
- intensifient les campagnes d'information et d'éducation visant à limiter la consommation d'aliments identifiés comme malsains par l'OMS et à promouvoir de saines habitudes alimentaires et l'exercice physique quotidien;
- dans le but d'éviter un clivage qui conduirait à des modes d'alimentation « à deux vitesses, envisagent des mesures spécifiques, notamment le soutien aux réseaux citoyens d'économie et d'entraide, pour que les familles à revenu plus modeste aient accès et persistent à se nourrir d'une alimentation plus saine,»;

### **RECOMMANDATION 21 – Qualité nutritive Responsabilités municipales**

Que les municipalités de la région métropolitaine:

- réduisent l'accès à la malbouffe près des écoles en y redéfinissant le zonage ;

### **RECOMMANDATION 22 – Qualité nutritive Responsabilités scolaires**

Que les Commissions scolaires de l'île :

- soutiennent financièrement les CPE et les écoles primaires désirant s'approvisionner en aliments biologiques et locaux (le soutien financier viserait à combler la différence de prix entre les aliments importés et locaux et entre les aliments conventionnels et biologiques);
- à l'instar de la CSDM, fassent la promotion de la saine alimentation dans leur milieu en se dotant d'une politique de sécurité alimentaire qui comprend l'offre de repas équilibrés à prix variables en fonction du revenu familial, en proposant aux responsables des cafétérias et aux groupes desservant leurs écoles une politique de prix qui favorise l'achat d'aliments sains, en éliminant les aliments néfastes pour la santé des menus en milieu scolaire, en appliquant un contrôle rigoureux sur la présence des machines distributrices et en les soumettant aux normes de leur politique alimentaire, en investissant dans l'aménagement de locaux de cuisine et d'aires de service pour chaque école ;

### **RECOMMANDATION 23 – Qualité nutritive**

Que les partenaires de la présente entente prennent entente avec le gouvernement du Québec afin qu'il:

- assure une meilleure application et renforce, au besoin, la réglementation actuelle du marketing et la publicité alimentaire, notamment celle qui cible directement les enfants;
- favorise et soutienne la recherche et le développement en ce qui concerne la qualité nutritive des aliments produits.

## 6.4 Saine alimentation - Culture liée à l'alimentation

Une certaine culture liée à l'alimentation existe au Québec comme ailleurs dans le monde. Il s'agit de la valorisation, de la transmission et de la possession des connaissances et habiletés nécessaires à une saine alimentation tant du point de vue individuel que collectif. Cette dimension concerne également la préservation, l'enrichissement et la diffusion des us et coutumes alimentaires reflétant la diversité culturelle sur le territoire. Malheureusement la valorisation, la transmission et le développement des compétences culinaires sont en déclin au Québec<sup>106</sup>, alors que l'alimentation est au cœur de nos vies.

**La culture liée à l'alimentation, c'est la valorisation, la transmission et la possession des connaissances et habiletés nécessaires à une saine alimentation, tant du point de vue individuel que collectif, et c'est aussi la préservation du patrimoine culturel alimentaire québécois.**

« La nourriture est depuis les origines de l'humanité un des éléments centraux de l'organisation sociale. Cette présence quotidienne et permanente procure bien-être et plaisir, tandis que sa capacité à s'associer aux expériences de la vie en fait un soutien privilégié des relations sociales et de l'acte culturel. Rien ne symbolise mieux la convivialité, la communauté, l'hospitalité, la fête que le repas »<sup>107</sup>. L'alimentation comporte une dimension symbolique (empreinte de l'identité et des valeurs culturelles, partie prenante des rites, us et coutumes, art de vivre, etc.) et constitue par le fait même un élément clé de la structure sociale. En effet, elle est le point d'ancrage de la

famille, un ingrédient de cohésion sociale par excellence et un agent de conservation de l'identité et des valeurs culturelles. Essence même de la socialisation des enfants et accompagnatrice fidèle des réseaux d'entraide dans les communautés, elle constitue un puissant outil de développement des individus et des collectivités et d'amélioration de la qualité de vie. De plus, l'alimentation incarne le trait d'union entre les citoyens et la filière agroalimentaire<sup>108</sup>.

On ne peut nier qu'avec toutes les difficultés sanitaires et les scandales alimentaires que nous avons déjà évoqués, l'attention de la population et des gouvernements a surtout été retenue par « les dimensions biologique, sanitaire et économique de l'alimentation pour presque en oublier son apport dans les autres sphères sociétales »<sup>109</sup>. Il faut dire que la « culture alimentaire de la population a fortement évolué au cours des cinquante dernières années sous la poussée, entre autres, de nouveaux modes d'organisation du travail et d'une occupation différente des temps de loisir »<sup>110</sup>. Notre culture alimentaire s'est donc adaptée à nos nouvelles habitudes de vie. Il en a notamment résulté un virage vers des aliments rapides et faciles à préparer, des aliments prêts à manger et des surgelés généralement riches en calories, en gras et en sel, des collations prenant des allures de friandises et une multitude de boissons très caloriques. La restauration rapide (fast food) a aussi énormément gagné en popularité<sup>111</sup>. En plus des effets néfastes sur la santé de la population, ces changements ont également contribué à la déstructuration des repas familiaux.

« [...] le contexte actuel de la vie occidentale fait que le repas familial traditionnel perd de plus en plus de son importance. En effet, depuis les années 60, plusieurs facteurs démographiques et sociaux ont bouleversé les habitudes alimentaires de la population. Parmi ceux-ci, mentionnons l'entrée des femmes sur le marché du travail, la diminution de la taille des ménages, la concentration de la population autour des centres urbains et la transformation des familles (divorces, reconstitution de noyaux familiaux) »<sup>112</sup>.

<sup>106</sup> Marie Marquis, *op. cit.*

<sup>107</sup> Micheline Larose, *op. cit.*, p. 1.

<sup>108</sup> *Ibid.*

<sup>109</sup> *Ibid.*

<sup>110</sup> Sarah-Sophie Julien, Hugues Kimpton et Micheline Larose, *op. cit.*, p. 2.

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> Micheline Larose, *op. cit.*, p. 2.

De concert avec cet effritement, on assiste à une perte des compétences culinaires<sup>113</sup> directement liée aux besoins de simplification alimentaire que notre rythme de vie nous impose. S'il n'est pas ici question de revenir en arrière, il y a lieu de s'inquiéter de cette perte, étant donné le rôle central de l'alimentation dans toutes les sphères de la société et de retrouver des façons de faire en sorte qu'on retrouve le plaisir de bien s'alimenter, ses fonctions de trait d'union entre les générations et de transmission de la culture et du patrimoine et sa capacité à nous faire voyager dans l'espace et dans le temps. Il en va de l'avenir de notre société car l'alimentation est un enjeu qui a aussi d'autres fonctions que de nourrir, quoiqu'il s'agisse de sa première finalité.

Cette situation est exacerbée par l'industrialisation et la concentration économique tout au long de la chaîne alimentaire. Il en résulte une uniformisation de l'offre, voire une américanisation de l'alimentation, qui s'avère éminemment défavorable à la culture alimentaire. Les substances ajoutées que nous retrouvons dans la majorité des aliments transformés permettent rarement de goûter la vraie nature des aliments qu'on y retrouve, ce qui provoque notamment une dégradation des capacités gustatives des consommateurs<sup>114</sup>. Le manque d'information sur les processus de production et de transformation affecte la capacité de la population de faire des choix éclairés en matière d'alimentation. En somme, nous n'avons actuellement ni les conditions favorables au rétablissement, à la préservation et au développement de notre patrimoine alimentaire, ni les connaissances nutritionnelles et le savoir-faire culinaire nécessaires pour préserver et développer notre culture alimentaire.

Il est de plus en plus reconnu que l'organisation du temps de travail rémunéré et du temps de loisirs se confronte douloureusement au temps nécessaire pour l'exercice (la pratique), l'acquisition et la transmission du patrimoine et des compétences culinaires. Toutefois, plusieurs initiatives citoyennes ont démontré leur pertinence et leur efficacité à renforcer la culture liée à l'alimentation en développant des espaces permettant aux personnes et aux familles de retrouver le temps, la motivation et des outils concrets à cet égard.

Un des plus beaux exemples concerne les cuisines collectives du Québec. En plus de permettre aux personnes et aux familles de reprendre le contrôle de leur alimentation, d'améliorer concrètement leur qualité de vie, de se (re)constituer des réseaux de sociabilité forts et d'être des ambassadrices de la « convivialité festive »<sup>115</sup>, les cuisines collectives constituent des lieux privilégiés de développement et de transmission de la culture alimentaire, mais aussi de redécouverte et de réappropriation des compétences culinaires par les personnes. L'alimentation y côtoie le social, le politique, l'économique et le culturel. Il en est de même pour les groupes d'achats alimentaires, les jardins collectifs et pour l'ensemble du réseau d'agriculture soutenue par la communauté où la rupture que vivent présentement les consommateurs avec la filière agroalimentaire se transforme en lien de solidarité et d'équité à travers les multiples activités de découverte des produits et des artisans de chez nous. On peut aussi penser aux mouvements sociaux tel Slow Food, un mouvement originaire d'Italie et « implanté au Québec depuis 2001, qui privilégie une approche écogastronomique afin d'éveiller le public aux plaisirs d'une alimentation diversifiée, conviviale et éthique »<sup>116</sup>. De telles initiatives contribuent fortement à la création d'un climat de confiance envers le système alimentaire qui fait actuellement défaut.

On ne peut passer sous silence le travail de transmission de la culture alimentaire auprès des enfants développé dans certains établissements scolaires et organismes communautaires à travers des projets variés tels que des ateliers en milieu scolaire d'apprentissage culinaire et nutritionnel liés au réseautage des parents

<sup>113</sup> *Ibid.*

<sup>114</sup> Lise Bertrand, nutritionniste à la Direction de santé publique de Montréal, commentaire à l'émission « Le Point », dans le cadre des Journées annuelles de santé publique, 2005.

<sup>115</sup> Micheline Larose, *op. cit.*

<sup>116</sup> *Ibid.*, p. 10.

concernés, des ateliers d'information, des cuisines de découverte des saveurs, des jardins, etc.<sup>117</sup> Ces initiatives semblent prometteuses quand à la préservation et à l'élargissement de notre culture et de notre patrimoine alimentaire et elles doivent être valorisées et encouragées.

Il nous faut donc se réapproprier une qualification globale en lien avec notre alimentation. Cela implique notamment le développement et la transmission d'un savoir-faire fort et créatif dans toutes les régions du Québec en respectant les us et coutumes, comme les particularités des territoires. Il faut aussi permettre à la population d'avoir accès à l'information nécessaire en vue de faire des choix éclairés et de développer l'éducation alimentaire afin que tous puissent adopter de saines habitudes alimentaires. En somme, il s'agit de favoriser l'acquisition de connaissances et le développement d'habiletés favorables à une alimentation saine et de plaisir pour l'ensemble de la population québécoise.

En dernier lieu, il est important de mentionner que notre culture alimentaire s'est considérablement élargie depuis les 50 dernières années grâce à l'importation d'une plus grande diversité d'aliments que nous ne pouvons pas produire au Québec et, de concert avec la diversification de l'appartenance culturelle de la population (immigration), ce développement de la culture alimentaire ne devrait en aucun cas se faire au détriment de la production locale (49% de ce qui est produit ici est actuellement exporté<sup>118</sup>), de sa pérennité et de son équité. S'il est intéressant d'enrichir notre culture liée à l'alimentation avec des produits venant d'ailleurs, il est également possible et souhaitable de le faire avec des produits venant du Québec, minimisant de la sorte les risques environnementaux et de santé associés à un trop grand transport des aliments. L'harmonisation des enjeux est en effet cruciale.

#### **RECOMMANDATION 24 – Culture liée à l'alimentation**

Que les instances régionales du Ministère de la santé, du Ministère de la Famille, du Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, des pêcheries et des ressources naturelles, du Ministère de l'industrie et du commerce, les Commissions scolaires de l'île et les municipalités :

- dans un but préventif et dans un esprit de promotion de la santé, mettent en place un programme de subventions spécifiques qui soutienne financièrement et de façon récurrente les activités institutionnelles, communautaires et citoyennes visant l'autonomie et la solidarité alimentaire et l'expérimentation collective de la saine alimentation, c'est-à-dire qui favorisent l'autonomie des personnes et des collectivités, une saine relation avec l'alimentation et le développement des compétences de la population en la matière.

En effet, au-delà de la promotion nécessaire des saines habitudes alimentaires, les expériences d'apprentissage culinaire et nutritionnel, notamment des cuisines collectives, des groupes d'achat et des ateliers scolaires liés au réseautage des parents concernés, nous démontrent que seul un processus collectif prolongé d'expérimentation de saines habitudes alimentaires se révèlent efficaces et durables en matière d'amélioration de l'alimentation des citoyens.

- adoptent une série de mesures éducatives et de promotion publique pour valoriser le patrimoine alimentaire québécois, notamment le patrimoine culinaire;
- révisent leurs politiques en matière de promotion de la santé afin qu'elles prennent davantage compte de la dimension de la culture alimentaire, notamment par des programmes d'éducation à l'alimentation et d'apprentissage culinaire aux niveaux préscolaire, primaire et secondaire, mais aussi dans les activités des groupes communautaires;

<sup>117</sup> *Ibid.*

<sup>118</sup> Félicien Hitayezu, op.cit.

- favorisent dans leurs réseaux respectifs et dans les entreprises du territoire métropolitain une meilleure harmonisation des temps de vie, visant notamment la conciliation famille et emploi, afin de permettre aux familles de prendre le relais des efforts institutionnels et de se réapproprier les temps conviviaux de repas familiaux et de transmissions des apprentissages culinaires et nutritionnels.

## **7. Dons alimentaires** (incluant la redistribution alimentaire et la réutilisation)

**Objectif** : Faciliter la réduction des déchets alimentaires et développer un système de réutilisation, de renouvellement, de recyclage, de compostage et de rejet des déchets et emballages alimentaires

D'autres moyens peuvent être mis en œuvre à court terme, certains visant à corriger les ratés du système de protection sociale actuel, d'autres visant à en pallier les lacunes. Ainsi, une politique d'aide alimentaire cohérente et intégrée à la politique nationale de l'alimentation doit impérativement être mise en place afin de récupérer adéquatement les denrées qui seraient autrement jetées par l'industrie bio-alimentaire. Les banques alimentaires québécoises et les organismes communautaires qu'elles approvisionnent effectuent déjà un travail colossal de redistribution de denrées aux personnes et aux familles qui ont faim, mais sans une coordination efficace entre l'industrie et le secteur communautaire, le gaspillage se perpétue.

Une politique d'aide alimentaire devrait donc inclure une stratégie de coordination des actions afin de faciliter et de soutenir concrètement la récupération des denrées, mais aussi leur redistribution équitable à travers la province, tout en s'assurant de la qualité nutritive des produits distribués. Il est impératif que les différents acteurs concernés puissent se concerter davantage pour réduire au minimum le gaspillage d'aliments.

Il faut que l'industrie bio-alimentaire soit encouragée à se préoccuper davantage de la récupération afin qu'elle puisse être redirigée vers le secteur communautaire qui soutient les individus et les familles aux prises avec une situation d'insécurité alimentaire.

### **RECOMMANDATION 25 – L'aide alimentaire**

Que les partenaires du présent plan de développement d'un système alimentaire durable et équitable :

- mettent rapidement en place une politique d'aide alimentaire axée sur la concertation des acteurs de l'industrie bio-alimentaire et du secteur communautaire et appuyant concrètement la coordination de leurs actions afin d'éviter le gaspillage d'aliments; cette récupération permettra aux banques alimentaires et aux organismes de dépannage de pouvoir mieux agir dans les situations de crise et de détresse alimentaire, tout en s'assurant de la qualité des produits distribués.

## **8. Réduction du gaspillage et des déchets alimentaires** (incluant la réutilisation, le recyclage et le compostage)

**Objectif** : Faciliter la réduction des déchets alimentaires et développer un système de réutilisation, de renouvellement, de recyclage, de compostage et de rejet des déchets et emballages alimentaires



## Annexe 1 - Fondements juridiques du droit à l'alimentation au Québec

Par : Michael Jared Simkin

### Introduction

Dans la foulée des diverses initiatives gouvernementales visant à améliorer les habitudes de vie des citoyennes et citoyens, incluant l'alimentation, des mesures concrètes respectant l'engagement du gouvernement québécois par rapport aux droits économiques, sociaux et culturels tardent à être mises sur pied. Dans cette optique, le droit à l'alimentation n'est pas à l'heure actuelle reconnu telle qu'une responsabilité explicite de l'État, contrairement à l'éducation et la santé. Cependant, la reconnaissance juridique du droit à l'alimentation est nécessaire afin d'assurer la pérennité et l'efficacité des multiples mesures sociales mises en place, visant à ce que les Québécois et Québécoises puissent se nourrir sainement, en tout lieu et en tout temps.

Dans son rapport sur 6 études de cas, l'*Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture* (ci-après « *FAO* ») a souligné qu'« une conception de sécurité alimentaire fondée sur les droits insiste sur le fait que satisfaire les besoins fondamentaux des personnes relève davantage du droit que de la charité »<sup>119</sup>. Selon M. Jean Ziegler, *Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation*, la définition du droit à l'alimentation est :

*[...] le droit d'avoir un accès régulier, permanent et libre, soit directement, soit au moyen d'achats monétaires, à une nourriture quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante, correspondant aux traditions culturelles du peuple dont est issu le consommateur, et qui assure une vie psychique et physique, individuelle et collective, libre d'angoisse, satisfaisante et digne*<sup>120</sup>.

Cette définition du droit à l'alimentation concrétise une longue évolution de principes émanant de traités internationaux, d'ententes régionales et d'organismes onusiens, principes qui réaffirment l'existence d'une pluralité de droits économiques, sociaux et culturels et qui lient tout autant le gouvernement du Québec que le gouvernement du Canada. L'objectif du présent texte est de dresser un portrait sommaire des outils qui permettent de contribuer au débat portant sur la reconnaissance du droit à l'alimentation par le gouvernement du Québec, et de sa responsabilité à le garantir pour tous et chacun.

Dans un premier temps, nous identifierons les outils existants pour ensuite en faire une analyse, ce qui nous permettra de dresser un portrait analytique du cadre réglementaire en matière de droit à l'alimentation.

### Fondements du droit à l'alimentation au niveau international et régional

À l'échelle internationale, la *Déclaration universelle des droits de l'homme*<sup>121</sup> (ci-après *DUDH*) représente l'instrument de base des droits de la personne aujourd'hui accepté par tous les États. Dès 1948, la *DUDH* affirmait à son article 25 (1) que « [t]oute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation [...] ». Il s'agit de la première fois que le droit à l'alimentation fut reconnu au niveau international.

Dans le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*<sup>122</sup> (ci-après *PIDESC*) les États ont élaboré sur le droit à un niveau de vie suffisant et se sont engagés à la réalisation de ce droit, ce qui inclut le droit à l'alimentation :

<sup>119</sup> FAO, « Concrétisation du droit à une alimentation adéquate : conclusions de six études de cas » (IGWG RTFG/INF 4), p.8. Peut être consulté à l'adresse suivante : <<http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/008/J2475F.HTM>>.

<sup>120</sup> Ziegler, Jean, « Le droit à l'alimentation » (E/CN.4/2001/53), para. 14. Peut être consulté à l'adresse suivante : <<http://www.ohchr.org/english/issues/food/annual.htm>>.

<sup>121</sup> Déclaration universelle des droits de l'homme, (10 décembre 1948) UN doc. A/811

<sup>122</sup> Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Ass. Gén. Résolution. 2200A (XXI) adoptée : 16 décembre 1966 ; entrée en vigueur : 3 janvier 1976.

## Article 11

*1. Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie.*

*2. Les États parties au présent Pacte, reconnaissant le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim, adopteront, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets.*

Tel que nous pouvons le constater, le *PIDESC* reconnaît non seulement le droit de tout individu à une nourriture suffisante et le droit fondamental d'être à l'abri de la faim, mais impose en outre une obligation aux États de prendre des mesures concrètes pour protéger ces droits. Le *PIDESC*, adopté en 1966, est entré en vigueur en 1976 et possède aujourd'hui une force obligatoire pour 151 États.

D'autres traités internationaux ont été adoptés afin de protéger des groupes traditionnellement vulnérables, tels les femmes, les enfants, les peuples indigènes et tribaux, les réfugiés et les apatrides. La *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*<sup>123</sup>, la *Convention relative au statut des réfugiés*<sup>124</sup>, la *Convention relative au statut des apatrides*<sup>125</sup>, et la *Convention relative aux peuples indigènes et tribaux*<sup>126</sup> affirment et réitèrent tous les principes du droit à l'alimentation.

Il est à noter que le gouvernement du Québec s'est dit lié par la *Convention relative aux droits de l'enfant*<sup>127</sup> (ci-après *CDE*) qui exige des États signataires qu'ils prennent les mesures appropriées pour lutter à l'interne contre les maladies et la malnutrition, et ce particulièrement dans le cadre de la fourniture d'aliments nutritifs et d'eau potable :

## Article 24

*1. Les États parties reconnaissent le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation. Ils s'efforcent de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services.*

*2. Les États parties s'efforcent d'assurer la réalisation intégrale du droit susmentionné et, en particulier, prennent les mesures appropriées pour : [...]*

*c) Lutter contre la maladie et la malnutrition, y compris dans le cadre de soins de santé primaires, grâce notamment à l'utilisation de techniques aisément disponibles et à la fourniture d'aliments nutritifs et d'eau potable, compte tenu des dangers et des risques de pollution du milieu naturel;*

Ratifiée par 191 États, la *CDE* représente la toile de fond quant à la responsabilité de l'État de garantir que les parents et les répondants d'enfants aient la capacité d'offrir le petit-déjeuner, le déjeuner et le dîner dans leur foyer. Selon article 27 (1) du *CDE*, les États signataires doivent reconnaître « le droit de tout enfant à un niveau

<sup>123</sup> Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, Ass. Gén. Résolution 34/180 adoptée : 18 décembre 1979, entrée en vigueur : 3 septembre 1981.

<sup>124</sup> Convention relative au statut des réfugiés, Ass. Gén. Résolution 429(V) adoptée : 28 juillet 1951, entrée en vigueur : 22 avril 1954.

<sup>125</sup> Convention relative au statut des apatrides, Conseil économique et sociale, adoptée : 28 septembre 1954, entrée en vigueur : 6 juin 1960.

<sup>126</sup> Convention relative aux peuples indigènes et tribaux, OITI, adoptée : 27 juin 2007, entrée en vigueur : 5 septembre 1991.

<sup>127</sup> Convention relative aux droits de l'enfant, Ass. Gén. Résolution 44/25 adoptée : 20 novembre 1989 ; entrée en vigueur : 2 septembre 1990.

de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social » en offrant une assistance matérielle notamment en ce qui concerne l'alimentation :

### Article 27

3. Les États parties adoptent les mesures appropriées, compte tenu des conditions nationales et dans la mesure de leurs moyens, pour aider les parents et autres personnes ayant la charge de l'enfant à mettre en œuvre ce droit et offrent, en cas de besoin, une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement.

Au niveau régional, des ententes intervenues sur les continents américain, africain et européen ont reconnu à un certain degré le droit à l'alimentation<sup>128</sup>. Dans les Amériques, la *Convention américaine relative aux droits de l'homme de 1969*<sup>129</sup> (ci-après *CADH*) consacre à son article 26 la « réalisation progressive » des droits économiques, sociaux et culturels, dont implicitement le droit à l'alimentation. Or, le *Protocole de San Salvador*<sup>130</sup>, adopté en 1988, complète la *CADH* en reconnaissant explicitement le droit à l'alimentation :

### Article 12

Toute personne a droit à une alimentation adéquate qui lui assure la possibilité d'atteindre son plein développement physique et son plein épanouissement affectif et intellectuel. Dans le but d'assurer l'exercice de ce droit et d'éradiquer la malnutrition, les États parties s'engagent à perfectionner les méthodes de production, d'approvisionnement et de distribution des aliments.

Le *Protocole de San Salvador* va donc au-delà des garanties d'abris de la faim du *PIDESC* en précisant qu'une alimentation adéquate est celle « qui assure la possibilité du plein développement physique et intellectuel de la personne »<sup>131</sup>. Là où le *PIDESC* est vague quant aux moyens des parties d'assurer le droit à l'alimentation, le *Protocole de San Salvador* cible les méthodes de production, d'approvisionnement et de distribution comme secteurs où les parties devraient concentrer leurs efforts.

En Afrique, la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*<sup>132</sup> ne fait pas explicitement mention au droit à l'alimentation, mais on y reconnaît le droit à la dignité, à la santé et au développement, fondements qui peuvent être interprétés comme protégeant le droit à l'alimentation. D'ailleurs deux textes africains récents vont plus loin dans leur protection du droit à l'alimentation tant pour les enfants que pour les femmes. La *Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant*<sup>133</sup> de 1990 oblige les États signataires d'« assurer la fourniture d'une alimentation adéquate et d'eau potable » à l'enfant (article 14) et de prendre toutes les mesures appropriées pour assister les parents ou les répondants de l'enfant avec l'assistance matérielle et de soutien en ce qui concerne la nutrition (article 20). Depuis 2003, le protocole de la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes*<sup>134</sup> garantit des services nutritionnels aux femmes pendant la grossesse et la période d'allaitement (article 14) et reconnaît leur droit à la sécurité alimentaire (article 15).

<sup>128</sup> D'ailleurs, il n'y a pas de texte régional de protection des droits de la personne sur le continent asiatique.

<sup>129</sup> Convention américaine relative aux droits de l'homme, OEA, adoptée : 22 novembre 1969, entrée en vigueur : 18 juillet 1978.

<sup>130</sup> Protocole additionnel à la convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels, Ass. Gén., adoptée : 17 novembre 1988, entrée en vigueur : 16 novembre 1999. D'ailleurs, le Canada n'est pas État partie de la Convention ni du Protocole.

<sup>131</sup> *Ibid.* Article 12.

<sup>132</sup> Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, OUA adoptée : 27 juin 1981, entrée en vigueur : 21 octobre 1986.

<sup>133</sup> Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, OUA adoptée : juillet 1990, entrée en vigueur : 29 novembre 1999.

<sup>134</sup> Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatifs aux droits des femmes, UA adoptée : 11 juillet 2003.

En Europe, la *Charte sociale européenne*<sup>135</sup> ne reconnaît pas directement le droit à l'alimentation. Néanmoins, l'article 4 de cette *Charte* reconnaît « *le droit des travailleurs à une rémunération qui leur permet, à eux et à leurs familles, de mener une vie décente* ». Aux articles 12 et 13, on reconnaît également le droit à la sécurité sociale et le droit à l'assistance sociale et médicale. On peut conclure qu'étant donné ces protections des travailleurs ainsi que ces garanties de sécurité sociale, la *Charte sociale européenne* va donc minimalement protéger implicitement le droit à l'alimentation

En clair, les fondements juridiques de la sécurité alimentaire permettent de constater que le droit à l'alimentation est reconnu en termes généraux dans le cadre du droit international, tant universel que régional. Parfois, le droit à l'alimentation est englobé dans celui plus générique du droit à un niveau de vie suffisant.

### **L'incorporation du droit à l'alimentation au niveau régional**

Historiquement, la politique alimentaire canadienne s'est orientée vers la production agricole plutôt que la protection des consommateurs. Aujourd'hui, la visée de la politique alimentaire canadienne reste pleinement sur la production et sur la réglementation des marchés avec peu de mentions en regard des consommateurs<sup>136</sup>.

Le Canada, en tant qu'État partie au *PIDESC*, a l'obligation d'incorporer le droit à l'alimentation dans sa législation nationale. Or, l'incorporation de droits au niveau national peut prendre diverses formes. Rappelons que les États signataires ont l'obligation de respecter, de protéger et de donner effet au droit à l'alimentation<sup>137</sup>. Certains pays ont traduit dans leurs législations nationales des textes internationaux ou régionaux qui reconnaissent le droit à l'alimentation. D'autres pays font mention du droit à l'alimentation dans leur Constitution, soit comme un droit fondamental, soit comme un principe premier ou soit comme partie intégrante de droits fondamentaux autres, comme le droit à la vie ou le droit à la dignité.

Parmi la douzaine de pays qui ont reconnu le droit à l'alimentation comme droit fondamental dans leur Constitution<sup>138</sup>, l'Afrique du Sud se distingue par la clarté et par l'étendue de l'enchâssement de ce droit dans sa Constitution [traduction]:

#### Section 27 (Soins de santé, nourriture, eau et sécurité sociale)

1) *Toute personne a le droit d'avoir accès :*

- a) *à des services de santé, y compris pour des soins génésiques;*
- b) *à une nourriture et une eau suffisantes; et*
- c) *à la sécurité sociale, y compris pour les personnes dans l'incapacité de subvenir à leurs besoins et à ceux des personnes dont elles ont la charge, et à une assistance sociale appropriée*

2) *L'État doit adopter des mesures raisonnables d'ordre législatif ou autre, dans les limites des ressources disponibles, pour assurer la réalisation progressive de chacun de ces droits...*

#### Section 28 (Enfants)

1) *Tout enfant à droit : [...]*

- c) *à un niveau nutritionnel minimum, à un logement, à des soins de santé et à des services sociaux de base [...].*

<sup>135</sup> Charte sociale européenne, Conseil de l'Europe entrée en vigueur : 18 octobre 1961, révisée : 3 mai 1996.

<sup>136</sup> MacRae, Rod, « Policy Failure in the Canadian Food System ». Peut être consulté à l'adresse suivante : <[http://www.idrc.ca/en/ev-30622-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://www.idrc.ca/en/ev-30622-201-1-DO_TOPIC.html)>.

<sup>137</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels (12 mai 1999), *observation générale No 12, le droit à une nourriture suffisante (article 11)*, para. 15 (HRI/GEN/1/Rev.7).

<sup>138</sup> L'Afrique du Sud, le Congo, la Finlande, Haïti, le Nicaragua, l'Ouganda, la Russie et l'Ukraine reconnaissent le droit à l'alimentation comme un droit fondamental. Le Brésil, la Colombie, Cuba, l'Équateur, le Guatemala, et le Paraguay reconnaissent le droit à l'alimentation pour certains groupes vulnérables.

Certains pays qui ne reconnaissent pas le droit à l'alimentation tel qu'un droit fondamental ont néanmoins inscrit dans leur Constitution l'accès à l'alimentation comme un principe ou un objectif social<sup>139</sup>. Selon les auteurs Golay et Özden, ceci ne saurait être suffisant et ils recommandent une interprétation large des droits fondamentaux par ces États pour y inclure le droit à l'alimentation<sup>140</sup>. Or, dans la plupart des pays du monde, le droit à la vie ou le droit à la dignité est reconnu et d'ailleurs, le *Comité des droits de l'homme des Nations Unies* recommande que ces États interprètent ces droits fondamentaux largement pour inclure le droit à l'alimentation<sup>141</sup>.

La plupart des pays incorporent les traités internationaux ou régionaux dans leur droit national. Dans ces pays, les traités comme le *PIDESC* peuvent alors être invoqués directement devant les tribunaux nationaux pour exiger la mise en œuvre du droit à l'alimentation<sup>142</sup>. Notons que ce n'est pas le cas au Canada.

Le Canada s'est fait critiquer par le *Comité des droits économiques, sociaux et culturels* pour son interprétation restrictive de ses obligations découlant du *PIDESC*, notamment de son refus d'adopter des lois spécifiques reconnaissant les droits économiques, sociaux et culturels<sup>143</sup>. Selon le *Comité*, les États devraient adopter une loi-cadre comme instrument de leur stratégie nationale de sécurité alimentaire.

Cette loi-cadre devrait contenir les dispositions suivantes<sup>144</sup> : [...]

*[un] but; [des] objectifs à atteindre et [avec un] délai fixé à cet effet; [des] moyens d'atteindre le but recherché, définis en termes généraux, s'agissant en particulier de la collaboration envisagée avec la société civile et le secteur privé ainsi qu'avec les organisations internationales; [la] responsabilité institutionnelle de ce processus; et [les] mécanismes nationaux de suivi du processus ainsi que procédures de recours possible.*

En l'absence d'une telle loi-cadre au Canada, il y a confusion au niveau provincial et territorial eu égard aux obligations ciblées par le *PIDESC*.

En 2002, le *Conseil de la FAO* a mandaté un groupe de travail intergouvernemental afin que ce dernier considère l'incorporation du droit à l'alimentation à l'échelle nationale dans six pays afin d'évaluer dans quelle mesure les activités liées à la sécurité alimentaire ont été abordées sous une optique de droit; le tout dans le but d'élaborer des directives volontaires<sup>145</sup>. Selon ce groupe de travail, la politique alimentaire du Canada est fragmentée principalement parce que l'État fédéral est fortement décentralisé. Toutefois cette réalité n'exclut pas la possibilité de développer une stratégie d'action visant à nourrir la population de façon optimale. Un tel plan d'action national requerra :

*[...] la participation de tous les ministères concernés, y compris les services fédéraux et provinciaux de justice, de même que des représentants de la société civile et de l'industrie alimentaire. Idéalement, il devrait fixer les repères, les objectifs, le calendrier et les responsabilités. Il faudrait également en déterminer les coûts et mettre en place des mécanismes de financement adaptés<sup>146</sup>.*

<sup>139</sup> Bangladesh, l'Équateur, l'Éthiopie, le Guatemala, l'Inde, la Nigeria, le Pakistan, la République Dominicaine, la République islamique d'Iran, et le Sri Lanka font tous mention du principe d'accès à l'alimentation mais non pas du droit à l'alimentation.

<sup>140</sup> Golay, Christophe et Melik Özden, « Le droit à l'alimentation: une collection du programme Droits Humains du CETIM » (Éditions du CETIM, 2005), page 19.

<sup>141</sup> Comité des droits de l'homme (30 avril 1982) : *Observation générale 6. Le droit à la vie*, para. 5.

<sup>142</sup> Le *PIDESC* fait partie du droit national dans au moins 77 pays (cf. FAO, *Reconnaissance du droit à l'alimentation à l'échelle nationale*, 2004. Document de la FAO : IGWG RTFG INF/2. <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/007/J0f74F.HTM>).

<sup>143</sup> Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Articles 16 and 17 of the Covenant » (E/C.12/CAN/CO/4, E/C.12/CAN/CO/5), 22 May 2006, para. 11.

<sup>144</sup> *Supra* note 17, para. 29.

<sup>145</sup> Groupe de Travail intergouvernemental chargé d'élaborer un ensemble de Directives à l'Appui de la Concrétisation progressive du Droit à une Alimentation adéquate, « Concrétisation du droit à l'alimentation adéquate : conclusion de six études de cas », (FAO : Rome, novembre 2005). Peut être consulté à l'adresse suivante : <<http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/008/J2475F.HTM>>.

<sup>146</sup> *Ibid.*, para. 20.

On retrouve des éléments du droit à l'alimentation dans les lois fédérales et provinciales du Canada et dans les politiques relatives à l'agriculture, à la sécurité sanitaire des aliments, à la nutrition, à la santé et à la protection sociale. D'ailleurs, le *Plan d'action du Canada* pour la sécurité alimentaire de 1998 représente l'unique effort au niveau fédéral d'élaborer une politique nationale de sécurité alimentaire et ce, en réponse au *Sommet mondial de l'alimentation* qui s'est déroulé à Rome en 1996. Malgré le *Plan*, qui par ailleurs atteste de la corrélation entre pauvreté et insécurité alimentaire nationale, le filet social canadien s'est érodé et l'assistance sociale n'assure pas le respect du droit à l'alimentation des personnes les plus vulnérables comme les bénéficiaires d'assistance sociale, les familles monoparentales ou encore les peuples autochtones.

L'institutionnalisation des banques alimentaires a permis aux gouvernements de se décharger de leur obligation de fournir un appui proportionné au revenu nécessaire pour l'achat d'aliments nutritifs. Face au recul des gouvernements, la société civile a adopté un rôle de premier plan en ce qu'elle lutte pour faire reconnaître le caractère prioritaire de la sécurité alimentaire et pour faire avancer le débat sur le droit à l'alimentation en tant que droit de l'homme. Notons qu'une des recommandations du Plan d'action national est que le secteur privé devrait assumer des fonctions de contrôle à l'échelle nationale.

Malheureusement la société civile ne dispose pas des ressources financières nécessaires pour assumer ce type de fonction<sup>147</sup>. Les organisations de la société civile sont plus influentes à l'échelle locale, comme nous le démontrerons dans les sections qui suivent. L'absence d'une politique législative cohérente relative à la protection des Canadiens qui souffrent d'insécurité alimentaire témoigne de la non-compréhension du gouvernement fédéral et des tribunaux face à la protection légale du droit à l'alimentation. Bref, le Plan d'action est sans cadre juridique pour réaliser ses buts. Or le *Comité des droits économiques, sociaux et culturels* a observé que :

*[t]oute personne ou tout groupe qui est victime d'une violation du droit à une nourriture suffisante devrait avoir accès à des recours effectifs, judiciaires ou autres, aux échelons tant national qu'international. Toutes les victimes de telles violations ont droit à une réparation adéquate – réparation, indemnisation, gain de cause ou garantie de non-répétition [...] <sup>148</sup>.*

Selon le groupe de travail intergouvernemental, la reconnaissance juridique et constitutionnelle du droit à l'alimentation est importante mais elle ne suffit pas à garantir son application, même lorsque la justiciabilité de ce droit est admise :

*[d]'autres éléments doivent être établis, notamment la primauté du droit, une bonne gouvernance, l'obligation de rendre des comptes et la participation des populations. Il faut établir des mécanismes juridiques efficaces, accessibles et applicables permettant de faire valoir le droit à une alimentation adéquate <sup>149</sup>.*

Malgré le fait que le gouvernement fédéral reconnaît que la *Cour suprême du Canada* a interprété la *Charte canadienne* comme protégeant les droits économiques, sociaux et culturels, cette protection demeure toujours inachevée : les recours sont lents, coûteux, et difficiles à mettre en application. Dans bien des cas, ils s'avèrent complètement inaccessibles.

<sup>147</sup> *Ibid.*, para 94.

<sup>148</sup> *Supra* note 17, para. 32.

<sup>149</sup> *Supra* note 24, paras. 54-55.

## La sécurité alimentaire au Québec

La *Charte des droits et libertés de la personne du Québec*<sup>150</sup> est avant-gardiste car elle représente l'unique législation qui, à travers le pays, a intégré les droits économiques et sociaux. La *Charte* y consacre un chapitre entier<sup>151</sup> et l'essence même de la *Charte* s'inscrit dans le respect de la dignité humaine :

*[c]onsidérant que le respect de la dignité de l'être humain et la reconnaissance des droits et libertés dont il est titulaire constituent le fondement de la justice et de la paix*<sup>152</sup>.

Le besoin de se nourrir et le droit à l'alimentation sont inhérents à cette dignité, et son respect implique la possibilité pour une personne de « satisfaire ses besoins fondamentaux, à commencer par la sécurité et le droit à l'intégrité physique, le besoin de se nourrir et se loger »<sup>153</sup>, comme le soulignait l'an dernier le Président de la *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*.

Bien que la *Charte* reconnaisse les droits économiques et sociaux, « ils ne sont pas prépondérants comme le sont tous les autres » poursuit M. Marois et de plus, selon les tribunaux, il s'agit « [...] que des pétitions de principes »<sup>154</sup>.

Dans l'optique de protéger l'intérêt des enfants, le *Code civil du Québec*<sup>155</sup> représente l'engagement explicite du Québec de respecter ses obligations qui découlent de la *CDE* :

### Article 33:

*Les décisions concernant l'enfant doivent être prises dans son intérêt et dans le respect de ses droits. Sont pris en considération, outre les besoins moraux, intellectuels, affectifs et physiques de l'enfant, son âge, sa santé, son caractère, son milieu familial et les autres aspects de sa situation.*

En 2002, le Québec a promulgué la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, dite *Loi 112*. La *Loi 112* a permis de mettre à l'agenda politique la notion de filet social et économique et de mettre en lumière toute l'importance que revêt la dignité de l'individu. L'article 9 indique d'ailleurs les actions qui doivent être menées afin de renforcer le filet dont, en particulier :

### Article 9 (4°)

*[...] favoriser, pour les personnes et les familles en situation de pauvreté, l'accès, en toute dignité, à un approvisionnement alimentaire suffisant et nutritif, à un coût raisonnable [...].*

La *Loi 112* est néanmoins critiquée pour son approche paternaliste car elle caractérise les démunis comme des bénéficiaires de programmes sociaux plutôt que des sujets de droit :

À l'article 9(1), la *Loi 112* parle de l'importance de « *rehausser le revenu accordé aux personnes et aux familles en situation de pauvreté, [...] pour couvrir leurs besoins essentiels* »... Mais, à faire reposer les programmes d'aide sur la notion de « *besoins essentiels* » plutôt que sur les droits, on risque de limiter les droits des pauvres au

<sup>150</sup> Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., c. C-12 [ci-après *Charte*].

<sup>151</sup> Chapitre IV de la partie I (articles 39 à 48 inclusivement).

<sup>152</sup> *Charte*, 3<sup>e</sup> considérant.

<sup>153</sup> Pierre Marois, président de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, « La pauvreté et l'exclusion : les plus importants problèmes de droits et libertés » Allocution devant Centraide Québec, 11 mai 2005.

<sup>154</sup> *Supra* note 35.

<sup>155</sup> Code civil du Québec L.Q. 1991, c.64.

seul droit de subsistance avec pour effet « *des risques de nivellement vers le bas* » de ces droits ou son travestissement en « *droit égal à la subsistance* »<sup>156</sup>.

Si la *Loi 112* fut un instrument prometteur, il n'en demeure pas moins, comme le souligne le professeur Pierre Issalys de la Faculté de droit de l'Université Laval, que « *cette avancée en droit n'a pas été suivie sur le plan politique par des actions à la hauteur des attentes engendrées par cette Loi* »<sup>157</sup>. Les institutions de suivi prévues par la *Loi 112*, comme la mise en place d'un comité consultatif et d'un observatoire sur la pauvreté, n'existent toujours pas. Ce sont donc les organismes de la société civile qui relèvent le défi de protéger le droit à l'alimentation au Québec.

### **Conseils de politique alimentaire : la société civile relève le défi de la sécurité alimentaire**

Un développement récent dans la lutte contre l'insécurité alimentaire est la création *Conseils de politique alimentaire (CPA) – Food Policy Council (FPCs)* – dans plusieurs métropoles canadiennes. Cette tendance reflète une reconnaissance croissante que tous les Canadiens sont affectés par les décisions liées à la nourriture, surtout pour ceux qui vivent dans les villes. Cela reflète également le fait que les gouvernements locaux reconnaissent de plus en plus leur rôle dans le développement de systèmes alimentaires durables et équitables pour leurs citoyens. Jusqu'à présent, les villes de Toronto, Vancouver, Ottawa, Kamloops et Laval ont établi des *Conseils de politique alimentaire*.

Les politiques alimentaires municipales se concentrent typiquement sur la planification d'utilisation de la terre, l'agriculture urbaine, la distribution de produits alimentaires de secours, l'accès au détail de nourriture, la santé communautaire, la gestion des déchets, et le développement économique de la communauté. En intégrant des considérations alimentaires dans ces secteurs de juridiction municipale, il est possible de renforcer une approche systématisée dans la livraison des services.

La ville de Toronto a depuis longtemps joué un rôle de précurseur dans les initiatives de sécurité alimentaire. En 1991, la ville, indépendamment des gouvernements provinciaux et fédéraux, a créé le *Toronto Food Policy Council* (ci-après *TFPC*), le premier organisme de son genre au Canada. L'objectif du *TFPC* est d'établir un système alimentaire qui encourage l'accès équitable à une alimentation nutritive, le développement communautaire et la santé environnementale<sup>158</sup>. Dans ce but, la *TFPC* travaille auprès des entreprises et des organismes communautaires dans le développement de programmes de sécurité alimentaire. La *TFPC* fonctionne comme sous-comité du Conseil de la santé de Toronto. Les membres sont, entre autres, des représentants d'organismes communautaires, d'entreprises, des fermes ainsi que des conseillers de la ville. La *TFPC* joue un rôle important dans la conscience publique, examine les questions de politique alimentaire et propose des modifications aux règlements municipaux, provinciaux et fédéraux qui sont en lien à la sécurité alimentaire.

La plupart des *FPCs* ont élaboré des Chartes alimentaires pour clarifier leurs valeurs et leurs objectifs. Ces Chartes ciblent les valeurs et les priorités principales des villes dans le but de développer des systèmes alimentaires durables et équitables. Généralement, les Chartes énoncent des principes de base ainsi que des orientations d'actions pour une stratégie de sécurité alimentaire municipale plus cohérente. À l'heure actuelle, les villes de Toronto, Vancouver, Sudbury, Saskatoon, Prince Albert, Kamloops et Merritt se sont dotées de Chartes alimentaires.

<sup>156</sup> M. Jézéquel, La loi contre la pauvreté : une avancée ou un recul ? Le Journal du Barreau du Québec, Volume 37, no 13, septembre 2005 ; en ligne <<http://www.barreau.qc.ca/journal/frameset.asp?article=/journal/vol37/no13/pauvrete.html>>.

<sup>157</sup> *Ibid.*

<sup>158</sup> Toronto Food Policy Council, en ligne: < [http://www.toronto.ca/health/tfpc\\_index.htm](http://www.toronto.ca/health/tfpc_index.htm)>.



La *Charte alimentaire de Vancouver*<sup>159</sup> identifie cinq principes fondamentaux d'un système alimentaire durable et équitable : le développement économique communautaire, la santé écologique, la justice sociale, la participation et coopération, et la célébration de la nourriture. Selon le contexte de ces principes, la *Charte alimentaire de Vancouver* établit les objectifs suivants :

- l'investissement dans l'alimentation locale;
- l'appui de production agricole locale et durable;
- la protection des terres agricoles ainsi que des ressources naturelles;
- la prise en compte des iniquités alimentaires dans la distribution d'aliments et dans le développement économique urbain;
- l'encouragement à la consommation de nourriture saine
- rendre cette nourriture saine plus accessible au public;
- la participation de divers groupes dans l'élaboration d'une politique de sécurité alimentaire;
- la célébration du rôle que joue la nourriture dans l'identité et la diversité culturelle des communautés;
- l'encouragement des initiatives d'agriculture urbaine, de marchés publics, de jardins communautaires, d'apiculture urbaine, d'arbres de nourriture, et de compostage.

En janvier 2007, le *Comité d'action en sécurité alimentaire de Laval* (ci-après *CASAL*) a rédigé des *Orientations régionales en sécurité alimentaire*<sup>160</sup>. Le *CASAL* a précisé tout au début que les principes de dignité, d'*empowerment* individuel et collectif ainsi que de développement durable devraient être respectés lors de toutes actions découlant de ces Orientations. Les quatre orientations ont été créées dans le but de répondre aux problèmes précis d'insécurité alimentaire vécus par les Lavallois :

**Première orientation :** Assurer une offre alimentaire accessible à coût abordable dans les quartiers défavorisés et aux personnes vulnérables en termes de variété des aliments, de proximité et de diversité des sources d'approvisionnement telles que des services commerciaux, communautaires, des dépannages d'urgence.

**Deuxième orientation :** Favoriser l'achat de produits locaux pour soutenir le développement d'un système agroalimentaire durable qui respecte les principes liés à la sécurité alimentaire.

**Troisième orientation :** Maintenir une instance de travail intersectorielle en sécurité alimentaire qui aura pour fonctions de :

- Promouvoir la sécurité alimentaire;
- Assurer la complémentarité et la cohérence entre les actions;
- Assurer la mise à jour des informations régionales de l'état de la sécurité alimentaire de la population;
- Poursuivre la réflexion sur les orientations futures;
- Développer une analyse solidaire de la sécurité alimentaire.
- Quatrième orientation
- Promouvoir et soutenir la revalorisation des habiletés et connaissances liées à l'alimentation.

Ces Orientations sont le résultat d'un travail de constats, effectué à Laval en 2006, en regard de l'état de la sécurité alimentaire.

<sup>159</sup> Vancouver Food Charter, Vancouver Food Policy Council, janvier 2007. Peut être consulté à l'adresse suivante : <[http://www.vancouver.ca/commsvcs/socialplanning/initiatives/foodpolicy/tools/pdf/Van\\_Food\\_Charter.pdf](http://www.vancouver.ca/commsvcs/socialplanning/initiatives/foodpolicy/tools/pdf/Van_Food_Charter.pdf)>

<sup>160</sup> Orientations régionales en sécurité alimentaire, Comité d'action en sécurité alimentaire de Laval, janvier 2007. Peut être consulté à l'adresse suivante : <<http://www.securitealimentairelaval.org/Orientations.pdf>>.

## Recommandations

Ce survol des fondements du droit à l'alimentation et du cadre réglementaire de la sécurité alimentaire au Canada et au Québec nous donne raison d'être optimiste. En effet, même si les gouvernements fédéral et provinciaux n'occupent pas encore un rôle premier face à l'obligation de protéger le droit à l'alimentation, la société civile a su combler le vide. Néanmoins, considérant l'obligation des différents paliers de gouvernement de protéger les droits et intérêts de ses citoyens, nous nous permettons d'offrir les quelques recommandations qui suivent.

Nous croyons qu'une politique alimentaire pourrait créer un système alimentaire dans lequel :

- Toute personne à droit à une alimentation suffisante pour assurer sa bonne santé;
- La production, le traitement et la consommation de nourriture sont convenus selon les besoins, les potentiels, et les limites environnementales, économiques, technologiques et culturelles des diverses régions du Canada;
- Le système alimentaire est perçu comme fournissant un service essentiel dont les approvisionnements et la qualité sont assurés et ne sont pas menacés par les changements sociaux, politiques, économiques ou environnementaux;
- L'alimentation est saine pour ceux qui la produisent ainsi que pour ceux qui la consomment;
- Les ressources naturelles sont utilisées de façon efficace et selon un minimum de pertes;
- Les ressources du système alimentaire sont distribuées de manière à assurer un revenu équitable à ceux qui produisent la nourriture;
- Toute personne qui veut être impliquée dans la prise de décision d'un système alimentaire a l'opportunité d'y participer;
- Notre système alimentaire permet à d'autres pays de développer des systèmes alimentaires avec des valeurs semblables.

Au niveau fédéral, nous soulignons l'importance de créer une politique de sécurité alimentaire nationale qui incorpore la protection du droit à l'alimentation ainsi qu'un recours aux tribunaux judiciaires. À titre d'exemple, le Canada pourrait prendre note du modèle brésilien. Le gouvernement brésilien est décentralisé et a une politique sociale fragmentée tout comme le Canada, mais ce gouvernement fournit néanmoins « un effort considérable en faveur d'une plus grande coordination institutionnelle »<sup>161</sup>. Les états et les autorités municipales brésiliens ont assumé un rôle actif dans les programmes de sécurité alimentaire. Citons comme démarche positive l'unification des programmes de prestations pour les familles à faible revenu ainsi que des programmes qui établissent des liens entre les consommateurs à faible pouvoir d'achat et les petits producteurs de denrées alimentaires<sup>162</sup>.

Au niveau provincial, nous encourageons le gouvernement du Québec à mandater des comités d'action en sécurité alimentaire dans les grandes villes et dans les régions en se servant de l'exemple du CASAL. Le gouvernement provincial devrait assumer le plein financement de ces comités ainsi que des organismes qui y participent.

Au niveau municipal, nous proposons que le premier objectif de tout comité d'action se doive d'être un constat de la situation de la sécurité alimentaire dans sa communauté et d'ensuite établir les orientations de sécurité alimentaire en prenant compte des besoins particuliers de la communauté.

Finalement, nous sommes convaincus que le problème de sécurité alimentaire ne pourra être amélioré qu'avec la participation active des trois paliers de gouvernement et seulement, si ces derniers ont des objectifs clairs ainsi que des moyens d'évaluer les progrès renforcés par des recours utiles pour tous ceux dont le droit à l'alimentation est violé.

<sup>161</sup> *Supra* note 17, para. 20.

<sup>162</sup> Rocha, Celia, « An Integrated Program for Urban Food Security: The Case of Belo Horizonte, Brazil », avril 2000, en ligne : <<http://www.envireform.utoronto.ca/conference/local-food/cecilia-rocha.doc>>.