

Un programme universel d'alimentation scolaire pour le Québec

ÉTAT DES LIEUX, BIENFAITS
ET ESTIMATION DES COÛTS

- Offrir un repas quotidien gratuit à tous les élèves du réseau scolaire public coûterait 1,7 milliard de dollars par année, en incluant le coût de l'encadrement des enfants du primaire par des professionnel·le·s du service de garde scolaire durant la période du repas.
- Cette somme laisserait aux différents milieux une marge de manoeuvre financière suffisante pour fournir au moins un repas par jour à tous les élèves et pour choisir le type de repas à offrir (dîner ou déjeuner et collations) en fonction des besoins et des préférences locales.
- En réduisant de moitié les versements prévus cette année au Fonds des générations, le gouvernement dégagerait des fonds suffisants pour investir dès maintenant dans le bien-être des générations futures
- Le coût annuel estimé d'un programme qui permettrait d'offrir à tous les enfants du Québec un repas gratuit par jour à l'école est équivalent à la baisse d'impôt accordée aux contribuables par le gouvernement provincial dans son budget de 2023.
- Alors que le ministère de l'Éducation de la Finlande consacre 6 % de son budget à son programme d'alimentation scolaire, le financement de repas ou de collations scolaires par le gouvernement du Québec s'est élevé au total à 67 millions de dollars en 2022-2023, ce qui représente 0,38 \$ par élève par jour d'école et 0,35 % du budget du ministère de l'Éducation.
- Au Québec, plus du cinquième des enfants vivent une forme ou une autre d'insécurité alimentaire, et près de 12 % en subissent une forme modérée ou grave. Cela représente respectivement 209 166 et 113 912 élèves du réseau scolaire public.
- Dans l'ensemble du Québec, seulement 59 % des écoles primaires et secondaires offrent un service de repas payant, ce qui laisse 262 535 élèves sans accès à un tel service.
- Il existe des iniquités importantes entre les régions du Québec en matière d'accès à un service de repas pour les élèves. Par exemple, sur la Côte-Nord, aucun élève du primaire et à peine le quart des élèves du secondaire bénéficient d'un tel service, alors que l'ensemble des élèves de la région de Laval y ont accès.
- Un programme québécois d'alimentation scolaire permettrait l'injection d'au moins 184 millions de dollars par année dans l'agriculture locale.

Table des matières

Sommaire	03
Liste des figures	09
Introduction	11
CHAPITRE 1	
État des lieux : les programmes d'alimentation scolaire au Québec et ailleurs dans le monde	15
1.1 Dans le monde	15
1.2 Au Canada	17
1.3 Au Québec	18
1.3.1 Les mesures budgétaires destinées aux milieux scolaires	19
1.3.2 Le financement public d'organismes sans but lucratif	20
CHAPITRE 2	
Pourquoi un programme d'alimentation scolaire universel au Québec ?	23
2.1 Insuffisance des mesures d'aide alimentaire existantes	23
2.1.1 La cible ratée de la sécurité alimentaire	23
2.1.2 Des mesures stigmatisantes qui découragent la participation	25
2.2 Accès déficient et inéquitable à un service de repas chaud dans les écoles	25
2.3 Les bienfaits d'un programme d'alimentation scolaire universel pour le Québec	27
2.3.1 Bienfaits pour les enfants	28
2.3.2 Bienfaits environnementaux	29
2.3.3 Bienfaits économiques	30
CHAPITRE 3	
Exploration de modèles pour un programme universel d'alimentation scolaire au Québec	33
3.1 Les caractéristiques de base d'un programme d'alimentation scolaire pour le Québec	33
3.2 Un programme adapté aux défis et aux particularités du Québec	37
3.2.1 Programme d'infrastructure pour la construction de cuisines dans les écoles	37

3.2.2 Des modèles à géométrie variable	39
3.3 L'encadrement des repas par les services de garde scolaire	40
3.4 Volets complémentaires	41
3.4.1 Jeter les bases d'un volet approvisionnement durable	41
3.4.2 Jeter les bases d'un volet éducation alimentaire	43
CHAPITRE 4	
Estimation des coûts d'un programme universel d'alimentation scolaire pour le Québec	47
4.1 Coût global d'un programme universel d'alimentation scolaire	47
4.2 Coût d'un programme d'infrastructures alimentaires	48
4.3 Coût des repas	49
4.3.1 Estimation sommaire du coût des collations et des déjeuners	51
4.4 Coût de l'encadrement par les services de garde scolaire	51
4.5 Coût des volets pédagogie alimentaire et approvisionnement durable	52
Conclusion – Trop coûteux, un programme universel d'alimentation scolaire ?	55
Notes de fin de document	57

GRAPHIQUES

TABLEAUX

LISTE DES ENCADRÉS

GRAPHIQUES

TABLEAUX

ENCADRÉS

GRAPHIQUES

TABLEAUX

ENCADRÉS

GRAPHIQUES

TABLEAUX

ENCADRÉS

LISTES DES ENCADRÉS

ENCADRÉ 1	Programmes sociaux « résiduels » et « test des besoins »	15
ENCADRÉ 2	Le cas du Brésil	16
ENCADRÉ 3	Les Petits ambassadeurs	42
ENCADRÉ 4	Le Centre hospitalier universitaire de Sainte-Justine	43
ENCADRÉ 5	Le CSS des Rives-du-Saguenay	44

LISTE DES GRAPHIQUES

GRAPHIQUE 1	Proportion d'enfants du primaire bénéficiant d'un programme d'alimentation scolaire en fonction de la catégorie de revenu des pays, 2022	16
GRAPHIQUE 2	Pourcentage d'élèves rejoint-e-s par les programmes provinciaux d'alimentation scolaire, Canada, 2018-2019	18
GRAPHIQUE 3	Évolution des enveloppes budgétaires des mesures d'aide alimentaire (M\$), 2017-2018 à 2022-2023	19
GRAPHIQUE 4	Taux d'insécurité alimentaire chez les moins de 18 ans (%), Canada et provinces, 2021	23
GRAPHIQUE 5	Taux d'insécurité alimentaire (%), ensemble de la population et moins de 18 ans (%), Québec, 2018 à 2021	24
GRAPHIQUE 6	Élèves ayant accès à un service de repas dans les écoles par région (%), Québec, 2022	28
GRAPHIQUE 7	Taux de postes vacants (%), toutes les industries et industrie de la restauration, Québec, 2015 à 2022	35

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1	Pays avec un programme d'alimentation scolaire universel ou quasi universel en fonction de leur catégorie de revenu (taux de couverture en %), 2022	17
TABLEAU 2	Fonds investis par élève par jour (\$), pour l'ensemble des élèves de la province et pour les élèves participant au programme, Canada, 2018-2019	18
TABLEAU 3	Financement de l'aide alimentaire dans les écoles par le gouvernement du Québec, 2022-2023 – synthèse	21
TABLEAU 4	Portrait de l'accès à un service de repas dans les écoles du Québec, 2022	26

TABLEAU 5	Écoles dotées d'une cuisine complète (%), Québec, 2022	26
TABLEAU 6	Écoles avec repas cuisinés sur place ou livrés, parmi les écoles offrant un service de repas (%), Québec, 2022	27
TABLEAU 7	Responsables de la prestation des services alimentaires, parmi les écoles offrant un service de repas (%), Québec, 2022	27
TABLEAU 8	Part des coûts annuels du programme assumée par l'État et les parents selon trois scénarios de contribution parentale, Québec	34
TABLEAU 9	Comparaison de certaines dépenses des services alimentaires des établissements publics et privés conventionnés du réseau de la santé et des services sociaux, 2021-2022	36
TABLEAU 10	Densité d'écoles par région (par 100 km ²), Québec, 2021-2022	38
TABLEAU 11	Programmes d'éducation alimentaire offerts par des organismes dans les écoles, Québec, 2021-2022	44
TABLEAU 12	Estimation du coût d'un programme universel d'alimentation scolaire pour le Québec	47
TABLEAU 13	Estimation sommaire du coût annuel d'une offre de déjeuners et de collations	47
TABLEAU 14	Estimation des coûts d'un programme d'infrastructures alimentaires dans les écoles publiques, selon trois scénarios	48
TABLEAU 15	Coût unitaire d'un repas par modèle d'application du programme	49
TABLEAU 16	Nombre d'écoles et d'élèves selon les modèles d'application du programme	50

INTRODUCTION

Dans son budget de 2019, le gouvernement fédéral a annoncé son intention de « collaborer avec les provinces et les territoires en vue de la création d'un programme national d'alimentation dans les écoles¹ ». Il faut savoir que le Canada est un des rares pays de l'OCDE – et le seul pays du G7 – à ne pas s'être encore doté d'un tel programme². L'engagement du gouvernement fédéral n'était assorti d'aucune allocation budgétaire, mais des consultations à ce sujet ont été annoncées en novembre 2022³.

Au Québec, les incohérences et les insuffisances des mesures d'aide alimentaire existantes dans les écoles ont fait la manchette à plusieurs reprises au cours des dernières années, notamment en raison de la perte d'accès à des repas subventionnés qu'étaient sur le point de subir des milliers d'enfants issu-e-s de milieux défavorisés en 2019⁴. Cette perte d'accès a été évitée de justesse, mais ce sauvetage de dernière minute n'a pas empêché la perpétuation de défaillances majeures dans l'alimentation des élèves québécois-es, en particulier des plus vulnérables.

Historiquement, le Québec s'est pourtant souvent distingué du reste du Canada par son avant-gardisme en matière de politiques sociales, en particulier celles qui concernent les enfants. La création des centres de la petite enfance (CPE) et l'adoption d'un régime d'assurance parentale relativement généreux et facilement accessible constituent des modèles qui ont incité les autres provinces et le gouvernement fédéral à développer des mesures inspirées du Québec.

Dans un contexte où le gouvernement fédéral prévoit de créer un programme national d'alimentation dans les écoles au cours des prochaines années et où des voix de plus en plus nombreuses réclament des repas gratuits dans les écoles pour tous les élèves,

le Québec a l'occasion de prendre les devants et de proposer son propre modèle d'alimentation scolaire. Préparer la mise en œuvre d'un tel programme à l'échelle québécoise est d'autant plus indiqué qu'un financement substantiel de la part du gouvernement fédéral est susceptible de survenir dans le cas où ce dernier déciderait d'instaurer un programme à financement partagé avec les provinces.

L'objectif principal de cette étude est d'estimer les coûts d'un éventuel programme universel d'alimentation scolaire pour le Québec (chapitre 4). Avant d'être en mesure d'effectuer cette estimation, il semblait toutefois essentiel de faire un état des lieux des programmes existants dans le monde, au Canada et au Québec (chapitre 1), d'évaluer la pertinence de créer un tel programme au Québec (chapitre 2) et de définir plus précisément un modèle de programme d'alimentation scolaire adapté à la réalité particulière de la province (chapitre 3). Précisons enfin que les détails de certains calculs sont présentés dans une annexe méthodologique.

Nous estimons qu'offrir un repas quotidien gratuit (dîner ou déjeuner et collations) à tous les élèves du réseau scolaire public coûterait 1,7 milliard de dollars par année, en incluant le coût de l'encadrement des enfants du primaire par des professionnel-le-s du service de garde scolaire durant la période du repas. À ce montant s'ajouterait un investissement initial de 289 millions pour construire des cuisines dans les écoles où le déficit en infrastructures alimentaires est un obstacle au déploiement du programme. Enfin, un financement annuel supplémentaire de 113 millions de dollars permettrait d'intégrer un volet éducation alimentaire et un volet approvisionnement durable dans le programme.

CHAPITRE 1

CHAPITRE 1

État des lieux : les programmes d'alimentation scolaire au Québec et ailleurs dans le monde

1.1 Dans le monde

Historiquement, le développement des programmes d'alimentation scolaire a connu deux grandes phases dans les pays occidentaux⁵. Durant la première phase, qui s'étend de la moitié du XIX^e siècle au début des années 1970, le développement des programmes sociaux d'aide alimentaire vise principalement à réduire les problèmes de malnutrition et d'insécurité alimentaire des groupes les plus défavorisés. À partir de la Seconde Guerre mondiale, les écoles deviennent dans plusieurs pays un lieu privilégié pour atteindre ces objectifs.

Durant cette période, les programmes d'alimentation scolaire qui émergent sont avant tout des programmes visant à pallier les conséquences de la pauvreté. La plupart d'entre eux sont des programmes « résiduels », dont seul-e-s les enfants les plus défavorisé-e-s peuvent bénéficier, à la suite d'un « test des besoins » (encadré 1).

Un virage se produit vers le début des années 1970 dans les objectifs et la forme des programmes d'alimentation scolaire. Dans un contexte où on commence à constater les conséquences néfastes du régime alimentaire promu par l'industrie des aliments transformés et de la restauration rapide⁶, des considérations de santé publique sont intégrées à ces programmes. Désormais, ils visent aussi de plus en plus à promouvoir une saine alimentation et à prévenir les problèmes de santé (obésité, maladies cardiovasculaires, etc.) liés aux « environnements alimentaires⁷ » malsains générés par cette industrie.

Ces changements dans les objectifs des programmes d'alimentation scolaire ont eu pour effet de modifier la forme des programmes et d'élargir leur portée. De plus en plus de programmes à vocation universelle sont créés, et on y intègre des normes et des lignes directrices sur la qualité des aliments. À cet égard, la Finlande, qui s'est dotée d'un programme entièrement universel de repas gratuit dans les écoles dès 1948, se distingue comme un pays pionnier⁸.

Encadré 1

Programmes sociaux « résiduels » et « test des besoins »

Les programmes sociaux résiduels sont des programmes sociaux destinés à pallier les insuffisances et les contradictions de l'économie capitaliste, qui est incapable de répondre aux besoins de base des personnes inaptes au travail. Ces programmes sont dits « résiduels » parce qu'ils sont limités aux secteurs sociaux et économiques non « rentables » dans lesquels les entreprises privées refusent d'investir.

Les programmes résiduels étant en général réservés aux personnes les plus défavorisées, ils ont habituellement un caractère stigmatisant, renforcé par le processus de sélection auquel doivent se soumettre les personnes qui requièrent de l'aide. En effet, ce genre de mesure s'accompagne généralement de critères d'admissibilité plus ou moins arbitraires qui déterminent l'accès aux programmes. Les personnes qui souhaitent y recourir doivent la plupart du temps apporter la preuve qu'ils répondent à ces critères, par exemple en démontrant que leurs revenus sont inférieurs à un certain niveau. C'est ce qu'on appelle le « test des besoins ».

On distingue les programmes résiduels des programmes sociaux dits « universels », qui sont destinés à l'ensemble de la population, indépendamment du niveau de revenu (toutefois, l'universalité est très souvent limitée aux citoyen-ne-s). L'accès à ces programmes est généralement conçu comme un droit et ne requiert pas de test des besoins.

Au Québec, le programme de l'aide sociale est un exemple de programme résiduel, et le régime d'assurance maladie un exemple de programme universel.

SOURCE : Kenneth Nelson, « Mechanism of poverty alleviation : anti-poverty effects of non-means-tested and means-tested benefits in five welfare states », *Journal of European Social Policy*, vol. 14, n° 4, 2004, p. 371-390, journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0958928704046879.

Depuis la fin des années 2000, une troisième phase semble être en émergence, caractérisée notamment par l'ajout de préoccupations environnementales dans les programmes d'alimentation scolaire, qui se traduisent par l'instauration de cibles d'approvisionnement en denrées locales et écoresponsables. Plusieurs de ces programmes se dotent également d'objectifs de développement économique local et d'éducation à la saine alimentation des élèves. Ils deviennent ainsi des programmes sociaux

Encadré 2 Le cas du Brésil

Au Brésil, il existe un programme national d'alimentation scolaire depuis 1955. Ce programme, qui offre aujourd'hui des repas gratuits à la totalité des élèves des écoles primaires et secondaires publiques du pays, a été modifié en 2009 et inclut désormais des objectifs pédagogiques, environnementaux et de développement économique local.

Ainsi, un minimum de 30 % des budgets alloués au programme doit être consacré à l'achat de denrées produites par des fermes familiales locales, avec une priorité accordée aux bénéficiaires de la réforme agraire et aux agriculteurs et agricultrices issu-e-s des communautés autochtones. Afin de faciliter l'approvisionnement local, ces achats ne sont pas soumis aux contraintes des processus d'appel d'offres et peuvent être l'objet d'ententes de gré à gré. Ils doivent néanmoins se faire à des prix concurrentiels, avec des exceptions pour les aliments biologiques ou écoresponsables, pour lesquels on accepte d'investir 30 % de plus que pour les aliments issus de l'agriculture conventionnelle.

Des activités pédagogiques liées à l'alimentation et organisées par des nutritionnistes sont également prévues au programme. Ces activités incluent des visites de fermes familiales locales, tant pour les élèves que pour leurs parents et les enseignant-e-s, et ont notamment pour objectif de favoriser le développement d'une conscience environnementale en lien avec l'alimentation.

SOURCES : Morgane Retière et autres, « Marchés institutionnels et soutien à l'agriculture familiale au Brésil : une étude de cas de producteurs insérés dans le programme d'alimentation scolaire », *Vertigo*, vol. 14, n° 1, 2014, journals.openedition.org/vertigo/14861; Fabio Veras Soares et autres, *La demande structurée et l'agriculture familiale au Brésil : le Programme d'achats alimentaires (PAA) et le Programme national d'alimentation scolaire (PNAE)*, Programme alimentaire mondial, octobre 2013, www.ipc-undp.org/pub/fra/PAAREportFR_La_Demande_Structuree_et_L_Agriculture_Familiale_au_Bresil.pdf.

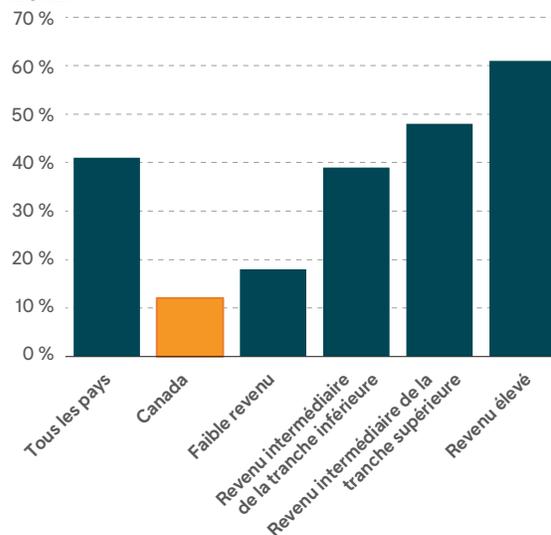
à portée globale (sociale, sanitaire, économique et environnementale). Le cas du Brésil est particulièrement intéressant pour illustrer les potentialités économiques, environnementales et pédagogiques des programmes d'alimentation scolaire (encadré 2).

Au total, en 2022, 418 millions d'enfants dans 176 pays ont bénéficié d'un programme d'alimentation scolaire financé par des fonds publics⁹. Au primaire, ce sont 41 % des enfants dans le monde qui reçoivent des repas gratuits ou subventionnés à l'école. Toutefois, ce pourcentage varie grandement d'un pays à l'autre, avec une couverture qui augmente en fonction des revenus des pays (graphique 1).

Ces données confirment que les programmes d'alimentation scolaire ne ciblent pas seulement les enfants les plus défavorisé-e-s, surtout dans les pays à revenu plus élevés. En fait, dans au moins 25 pays, la couverture est universelle, c'est-à-dire que le programme rejoint 100 % des enfants inscrits dans les écoles primaires, et elle est quasi universelle dans une dizaine de pays supplémentaires, avec des taux dépassant les 75 % (tableau 1).

GRAPHIQUE 1

Proportion d'enfants du primaire bénéficiant d'un programme d'alimentation scolaire en fonction de la catégorie de revenu des pays, 2022



SOURCE : Programme alimentaire mondial, *Situation de l'alimentation scolaire dans le monde 2022*, 2022, docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000147687/download/.

TABLEAU 1

Pays avec un programme d'alimentation scolaire universel ou quasi universel en fonction de leur catégorie de revenu (taux de couverture en %), 2022

Faible revenu (2)		Revenu intermédiaire de la tranche inférieure (9)		Revenu intermédiaire de la tranche supérieure (14)		Revenu élevé (11)	
Pays	%	Pays	%	Pays	%	Pays	%
Burkina Faso	100	Bolivie	100	Botswana	100	Chili	100
Népal	76	Cap-Vert	100	Brésil	100	Croatie	100
		Eswatini	100	Costa Rica	100	Finlande	100
		Honduras	100	Cuba	100	Hongrie	100
		Mongolie	100	Nauru	100	Lituanie	100
		Sao Tomé-et-Principe	100	Paraguay	100	Palaos	100
		Timor oriental	100	République dominicaine	100	Suède	100
		Moldavie	99	Russie	100	Tchéquie	100
		Lesotho	85	Turquie	100	Japon	96
				Île Maurice	91	France	76
				Kazakhstan	88	Pologne	75
				Afrique du Sud	87		
				Guatemala	87		
				Équateur	84		

SOURCE : Programme alimentaire mondial, Situation de l'alimentation scolaire dans le monde 2022, 2022, docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000147687/download/.

1.2 Au Canada

Lorsqu'on le compare aux autres pays, et même aux pays à faible revenu, on constate que le Canada, qui est pourtant un pays à revenu élevé, fait piètre figure en matière d'alimentation scolaire. Selon les données compilées par le Programme alimentaire mondial, seulement 12 % des élèves du pays bénéficient d'un tel programme (graphique 1)^a.

^a D'autres estimations indiquent que, pour l'ensemble des élèves d'âge scolaire (primaire et secondaire), ce taux se situerait entre 20 et 40 %, ce qui reste très limité en comparaison des autres pays. Amberley T. RUETZ, *School food case study: Canada, Working paper*, Research Consortium for School Health and Nutrition, London School of Hygiene & Tropical Medicine, 2023.

En fait, le Canada est le seul pays du G7 et un des seuls pays de l'OCDE à ne pas s'être encore doté d'un programme national d'alimentation scolaire¹⁰. Des programmes existent dans la plupart des provinces et territoires, mais il s'agit de programmes de type résiduel qui ciblent les enfants les plus défavorisé-e-s et visent avant tout, pour la majorité d'entre eux, à favoriser la sécurité alimentaire et à contrer les conséquences de la pauvreté¹¹.

Le portrait à l'échelle nationale est donc celui d'une courtoise de programmes provinciaux et territoriaux largement insuffisants pour répondre aux besoins, notamment en raison d'un financement familial : en 2018-2019, les fonds investis par les provinces dans ces programmes représentaient en moyenne 0,10 \$ par élève par jour, ou 0,48 \$ si on ne considère que les élèves participant-e-s aux programmes (tableau 2).

TABLEAU 2

Fonds investis par élève par jour (\$), pour l'ensemble des élèves de la province et pour les élèves participant au programme, Canada, 2018-2019*

	Par élève de la province	Par élève participant-e
Terre-Neuve	0,09 \$	0,19 \$
Île-du-Prince-Édouard	0,05 \$	0,10 \$
Nouvelle-Écosse	0,07 \$	0,23 \$
Québec	0,11 \$	N. D.
Ontario	0,07 \$	N. D.
Manitoba	0,03 \$	0,16 \$
Saskatchewan	0,07 \$	N. D.
Alberta	0,17 \$	3,45 \$
Colombie-Britannique	0,10 \$	N. D.
Canada	0,10 \$	0,48 \$

* Les fonds par élève participant-e ne sont pas connus pour l'ensemble des programmes existants au Québec, en Ontario, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique.

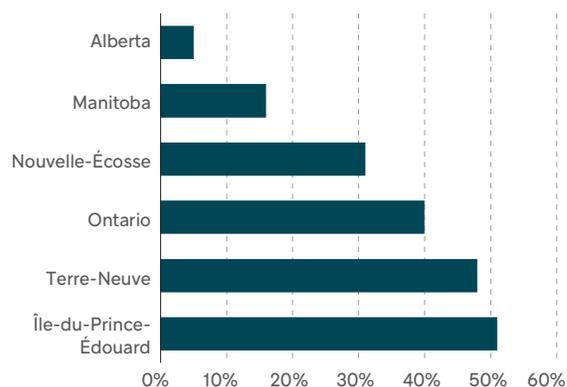
SOURCE : Amberley T. Ruetz et Mary L. McKenna, « Characteristics of Canadian school food programs funded by provinces and territories », *Canadian Food Studies*, vol. 8, n° 3, 2021, p. 70-106.

Ces sommes, qui ne permettent même pas de couvrir le coût des denrées alimentaires, sont évidemment beaucoup trop maigres pour financer une main-d'œuvre rémunérée^a. Les programmes reposent donc largement sur la mobilisation d'organismes non gouvernementaux sans but lucratif et sur une main-d'œuvre bénévole souvent composée d'employé-e-s des écoles (enseignant-e-s, éducatrices de services de garde, etc.) qui donnent de leur temps, et parfois même de leur argent, pour soutenir l'alimentation des élèves¹².

Par ailleurs, les programmes offrent un accès très inégal aux repas subventionnés selon la province : dans certaines d'entre elles, les programmes existants permettent de rejoindre jusqu'à la moitié des élèves du primaire et du

GRAPHIQUE 2

Pourcentage d'élèves rejoint-e-s par les programmes provinciaux d'alimentation scolaire, Canada, 2018-2019



* Les données sur le nombre d'élèves rejoint-e-s par les programmes au Nouveau-Brunswick, au Québec, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique ne sont pas disponibles.

SOURCE : Amberley T. Ruetz et Mary L. McKenna, « Characteristics of Canadian school food programs funded by provinces and territories », *Canadian Food Studies*, vol. 8, n° 3, 2021, p. 70-106.

secondaire, alors que le pourcentage d'élèves rejoint-e-s n'est que de 5 % dans d'autres (graphique 2).

Le résultat est un accès inéquitable à des aliments nutritifs durant les heures d'école d'une région à l'autre du pays¹³. La structure fédérale de l'État canadien et le fait que l'éducation soit une compétence provinciale contribuent probablement à expliquer l'absence de programme national d'alimentation scolaire et les disparités provinciales à cet égard, mais certains des pays les plus exemplaires en la matière sont également des États fédéraux (c'est le cas par exemple du Brésil).

En fait, parmi les 38 pays les plus riches, le Canada se classe 30^e pour sa capacité (ou plutôt son incapacité) à assurer le bien-être des enfants, notamment en raison d'un accès déficient à des aliments nutritifs. Selon l'UNICEF, « [L]e Canada est parmi les rares pays riches qui ont les meilleures conditions pour grandir, mais les moins bons résultats pour les enfants¹⁴ ».

1.3 Au Québec

Force est de constater que, malgré son avant-gardisme habituel en matière de politiques sociales concernant

^a L'Alberta fait exception en ce qui concerne les fonds investis par élève participant au programme.

les enfants, le Québec ne fait pas mieux que le reste du Canada en ce qui concerne l'alimentation scolaire.

Comme ailleurs au pays, les subventions gouvernementales de repas dans les écoles visent principalement une augmentation de la sécurité alimentaire et une mitigation des conséquences de la pauvreté. Il s'agit avant tout de mesures « d'aide alimentaire » destinées aux élèves issu-e-s de milieux socioéconomiques défavorisés. Ces mesures sont aussi nettement sous-financées et, pour cette raison, ne parviennent pas à atteindre leurs objectifs pourtant limités.

On peut distinguer deux catégories de subventions gouvernementales pour les repas scolaires : celles qui sont versées directement au milieu scolaire par l'entremise des centres de services scolaires et des commissions scolaires (CSS^a), et celles qui passent par des organismes sans but lucratif qui offrent leurs services dans les écoles en collaboration avec les CSS^b.

1.3.1 Les mesures budgétaires destinées aux milieux scolaires

En ce qui concerne les subventions destinées aux milieux scolaires, trois mesures budgétaires du ministère de l'Éducation du Québec (MEQ) constituaient jusqu'en 2020 la base du financement des repas subventionnés dans les écoles.

La plus ancienne de ces mesures, qui date de 1977, est certainement le Programme lait-école, qui consiste essentiellement dans la distribution de berlingots de lait aux élèves du primaire⁵. Depuis plusieurs années, le financement de ce programme est intégré à l'allocation de base attribuée aux CSS par le MEQ et ne fait donc pas l'objet d'une enveloppe budgétaire distincte⁶. Cela signifie que les sommes peuvent être utilisées pour d'autres fins.

Jusqu'en 2020, une seconde mesure d'aide alimentaire était destinée aux élèves du primaire. Cette aide était distribuée principalement par l'entremise d'un supplément pour des « frais de collation » à l'allocation de base versée aux services de garde scolaires pour les enfants inscrits sur une base régulière (mesure 30011). Ce

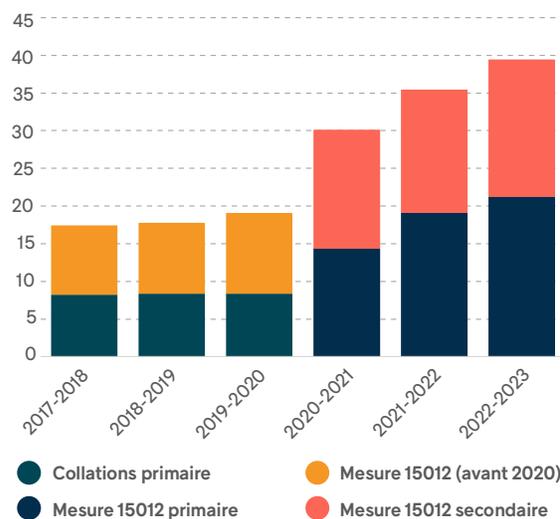
supplément était réservé aux écoles primaires « regroupant 30 % des élèves les plus pauvres⁷».

Finale, créée en 2015 à partir d'une mesure pré-existante, la mesure budgétaire 15012 – Aide alimentaire « vise l'achat d'aliments et de boissons [...] pour les élèves qui en ont besoin⁸ ». Destinée au départ aux élèves du secondaire, elle était allouée aux commissions scolaires en fonction du nombre d'élèves fréquentant des écoles considérées comme défavorisées selon des critères qui ont évolué avec le temps.

Des modifications importantes ont été apportées à ces deux dernières mesures budgétaires au moment de la rentrée scolaire 2020. Elles ont été fusionnées pour former une nouvelle mesure 15012 bonifiée et destinée aux élèves du primaire et du secondaire⁹. Le graphique 3 illustre l'évolution du financement de ces deux mesures depuis 2017-2018, date à partir de laquelle les données sont disponibles.

GRAPHIQUE 3

Évolution des enveloppes budgétaires des mesures d'aide alimentaire (M\$), 2017-2018 à 2022-2023



SOURCE : MEQ, Règles budgétaires de fonctionnement, 2008-2009 à 2023-2024.

Au moment de la réforme de 2020, des modifications dans les modalités d'allocation des budgets ont également été faites. Auparavant, l'aide était distribuée uniquement aux écoles les plus défavorisées, avec pour résultat que les élèves vivant de l'insécurité alimentaire mais fréquentant des écoles considérées comme favorisées n'avaient

a Dans la suite de l'étude, cet acronyme sera utilisé pour désigner indifféremment les centres de services scolaires et les commissions scolaires.

b Notons qu'il existe également un financement public indirect de l'aide alimentaire qui passe par les crédits d'impôt dont bénéficient les fondations philanthropiques privées actives dans ce secteur. Malheureusement, il n'existe pas de données publiques exhaustives qui permettraient de quantifier la hauteur de ce financement.

pas accès aux repas ou aux collations subventionnées. La nouvelle mesure devait corriger cette situation.

Elle vise à offrir des déjeuners, des dîners ou des collations à celles et à ceux qui en ont besoin durant leur présence à l'école ou au service de garde, peu importe le milieu socioéconomique de l'école qu'ils fréquentent. À cet effet, tous les milieux peuvent désormais disposer d'une allocation et les milieux les plus défavorisés pourront bénéficier de plus de ressources financières²⁰.

Trois ans plus tard, il semble cependant que l'accès à l'aide reste largement inégal d'une école à l'autre et que la capacité du programme à rejoindre les élèves les plus défavorisé·e·s continue de poser problème. En effet, des données de mars 2023 indiquent que des écoles avec une cote de défavorisation identique reçoivent des sommes par élève très différentes et que, dans certains cas, des écoles considérées comme plus favorisées reçoivent des sommes supérieures à celles reçues par des écoles avec un indice de défavorisation plus élevé²¹.

De plus, malgré une augmentation de 127 % des enveloppes budgétaires destinées à l'aide alimentaire, qui sont passées de 17,4 millions de dollars en 2017-2018 à 39,5 millions en 2022-2023, le financement de ces mesures reste largement insuffisant. Considérant que le réseau public comptait 982 000 élèves en 2021-2022²², on peut en déduire que les sommes investies en 2022-2023 représentent 0,20 \$ par élève par jour d'école.

Le MEQ invite les milieux scolaires à utiliser d'autres mesures budgétaires pour combler les lacunes de l'aide alimentaire²³. Il réfère à la mesure lait-école et aux autres mesures appartenant au regroupement 15010 – Milieu défavorisé, auquel appartient la mesure 15012.

La mesure lait-école ne fait pas l'objet d'une enveloppe distincte, mais on sait que le budget total pour l'aide alimentaire, incluant cette mesure, était de 48 millions de dollars en 2022-2023²⁴. Si on soustrait de cette somme l'enveloppe de la mesure 15012 (39,5 millions), on peut estimer à 8,6 millions les sommes investies dans le programme lait-école. On sait également que l'enveloppe réservée au regroupement 15010 totalisait 167 millions de dollars en 2022-2023, incluant l'aide alimentaire²⁵. Si on consacrait l'ensemble de cette enveloppe ainsi que celle destinée au programme lait-école à l'aide alimentaire, la somme par jour et par élève disponible pour des repas serait d'à peine 1 \$.

1.3.2 Le financement public d'organismes sans but lucratif

Outre le financement directement versé aux milieux scolaires, les fonds publics consacrés à l'aide alimentaire dans les écoles passent également par des organismes sans but lucratif. Au Québec, deux grands organismes ont pour mission principale d'offrir des repas gratuits ou à prix modique dans les écoles : le Club des petits déjeuners et la Cantine pour tous.

Le Club des petits déjeuners est un organisme créé au Québec en 1994 qui est désormais actif dans l'ensemble du Canada²⁶. Il accompagne les écoles qui souhaitent mettre en place un programme de petits déjeuners gratuits pour leurs élèves en leur fournissant des denrées alimentaires, du financement, de l'équipement et des services de soutien et de formation²⁷. En 2021-2022, il était actif dans 550 écoles québécoises et servait des repas à 80 755 élèves par jour en moyenne²⁸. En 2021-2022, le financement du Club des petits déjeuners provenait à 68 % de subventions gouvernementales, mais la plus grande partie de ce financement public était constitué de subventions fédérales non récurrentes provenant d'un Fonds d'urgence pour la sécurité alimentaire²⁹.

Du côté du financement provincial, le gouvernement du Québec a annoncé en juin 2018 l'octroi de 50 millions de dollars sur 5 ans pour que les écoles primaires en milieu défavorisé se dotent d'un programme de distribution de petits déjeuners³⁰. Cette somme devait au départ être versée aux commissions scolaires et aux écoles par la création d'une nouvelle mesure budgétaire dotée d'une enveloppe de 9,2 millions de dollars : la mesure budgétaire 15016 – Programme de petits déjeuners offerts aux élèves de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire en milieu défavorisé³¹. La mise en œuvre du programme par les milieux scolaires devait se faire en collaboration avec le Club des petits déjeuners ou avec un autre organisme ayant minimalement deux ans d'expérience en sécurité alimentaire dans les écoles³².

Cependant, cette mesure a été retirée dès le mois de mai 2019 pour être intégrée au Programme 2 (soutien aux organismes) du ministère de l'Éducation³³. Le financement est désormais versé directement par le MEQ au Club des petits déjeuners, qui continue néanmoins à collaborer avec d'autres organismes œuvrant dans le domaine de la sécurité alimentaire. Depuis 2018, l'organisme reçoit environ 10 millions de dollars par année, et une somme équivalente est prévue pour l'année 2023-2024³⁴.

La Cantine pour tous a été créée en 2010 par des groupes communautaires œuvrant dans le domaine de l'alimentation scolaire afin de faciliter le développement d'une offre de repas du midi à prix modique dans les écoles du Québec³⁵. Depuis 2019, elle coordonne et soutient un réseau de traiteurs sans but lucratif (organismes communautaires, entreprises d'insertion et d'économie sociale) qui cuisinent et distribuent des repas dans les écoles participantes. Les repas sont vendus à un prix unitaire minimal d'un dollar, avec la possibilité pour les parents de faire une contribution volontaire en payant une somme plus élevée. En 2021-2022, les traiteurs membres de l'organisme desservaient collectivement 40 écoles primaires et servaient en moyenne 1 516 repas par jour aux élèves³⁶.

La Cantine pour tous reçoit du financement public depuis 2019 pour le développement d'un service de repas dans les écoles. En 2021-2022, environ le tiers des revenus de la Cantine pour tous, soit 1,3 million de dollars sur un budget total de 4 millions, provenaient de subventions gouvernementales³⁷. Pour les années 2022-2023 et 2023-2024, le gouvernement du Québec s'est engagé à verser une aide financière de 3,4 et de 3,6 millions respectivement afin de permettre le déploiement à plus grande échelle du programme³⁸.

D'autres organismes, dont il ne s'agit pas de la mission principale, sont également actifs dans le domaine de l'alimentation scolaire et reçoivent des subventions gouvernementales pour mener ces activités. Ainsi, l'Association québécoise de la garde scolaire reçoit depuis 2016-2017 5 millions de dollars par année de la part du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) pour mener un projet-pilote de distribution de collations de fruits et légumes dans les écoles primaires défavorisées³⁹ (voir erratum au tableau 3). En 2021-2022, ce programme a été déployé dans 20 écoles et a permis de distribuer des collations quotidiennes à 6 792 enfants⁴⁰.

De même, en collaboration avec l'organisme M361 (anciennement Québec en forme), Équiterre a développé en 2020-2021 un programme d'accompagnement des écoles qui souhaitent mettre en place des projets visant à favoriser l'achat d'aliments québécois et à offrir des aliments sains, locaux et durables à leurs élèves, que ce soit sous forme de collations ou de repas du midi⁴¹. Ce programme a bénéficié de subventions de 1,8 million de dollars du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) entre 2019-2020 et 2021-2022⁴², et il a été déployé dans 34 écoles comptant 16 788 élèves en 2021-2022⁴³. Une subvention de 2,2 millions de dollars a été attribuée par le même ministère pour poursuivre le programme entre 2022-2023 et 2024-2025⁴⁴.

Alors que le ministère de l'Éducation de la Finlande consacre 6 % de son budget à son programme d'alimentation scolaire, le financement de repas ou de collations par le gouvernement du Québec s'est élevé au total à 67 millions de dollars en 2022-2023, ce qui représente 0,38 \$ par élève par jour d'école (tableau 3) ou 0,35 % du budget du ministère de l'Éducation. Cela inclut : 1) les mesures budgétaires destinées aux milieux scolaires et visant précisément l'achat d'aliments ; 2) les subventions versées aux organismes sans but lucratif (OSBL) que nous avons pu identifier. Cette somme exclut toutefois le financement d'initiatives dont l'objectif est d'offrir des ateliers culinaires ou de développer d'autres formes de projets en lien avec l'éducation alimentaire dans les écoles^a.

TABLEAU 3

Financement de l'aide alimentaire dans les écoles par le gouvernement du Québec, 2022-2023 – synthèse

	Somme annuelle (et source de financement)	Somme par élève par jour d'école
Financement des milieux scolaires (total)	48 M \$	0,27 \$
Mesure lait-école	8,6 M \$ (MEQ)	0,05 \$
Mesure 15012 (primaire)	21,3 M \$ (MEQ)	0,12 \$
Mesure 15012 (secondaire)	18,2 M \$ (MEQ)	0,10 \$
Financement des OSBL (total)	19 M \$	0,11 \$
Club des petits déjeuners	10 M \$ (MEQ)	0,06 \$
Cantine pour tous	3,4 M \$ (MEQ)	0,02 \$
Association québécoise de la garde scolaire (Écollation)*	5 M \$ (MSSS)	0,03 \$
M361 et Équiterre	750 000 \$ (MAPAQ)	0,00 \$
Total	67 M \$	0,38 \$

***ERRATUM** L'Association québécoise de la garde scolaire a porté à notre attention que le montant de 5 millions de dollars n'est pas versé annuellement mais qu'il correspond au total versé pour l'ensemble du projet pilote Écollation depuis son lancement en 2016-2017.

a Nous reviendrons plus loin sur ce genre d'initiatives.

CHAPITRE 2

Pourquoi un programme d'alimentation scolaire universel au Québec ?

2.1 Insuffisance des mesures d'aide alimentaire existantes

2.1.1 La cible ratée de la sécurité alimentaire

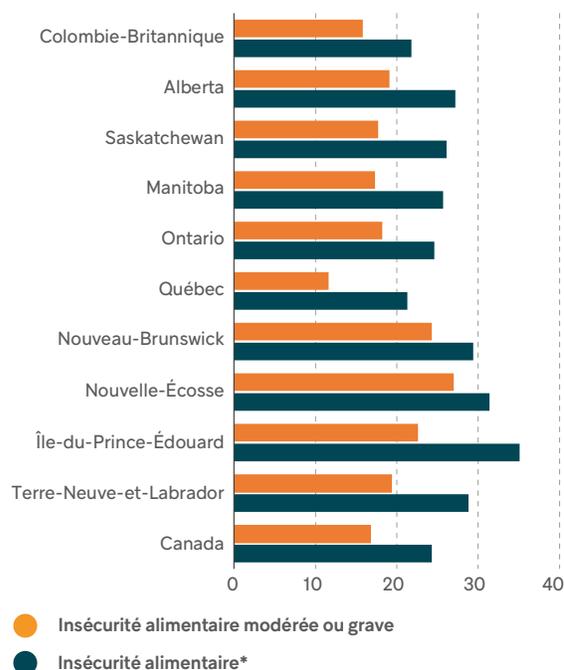
Comme on a pu le constater au chapitre précédent, le Québec se situe très loin derrière les pays à revenu élevé en ce qui concerne le financement public de repas dans les écoles. Alors que de nombreux pays ont instauré des programmes d'alimentation scolaire universels avec des objectifs larges de santé publique, d'éducation alimentaire, de promotion de l'environnement et de développement économique local, les mesures mises en place au Québec ciblent les milieux socioéconomiques défavorisés et visent pour l'essentiel à augmenter la sécurité alimentaire des élèves en situation de pauvreté. Or, le Québec peine à atteindre cet objectif pourtant modeste, notamment en raison des ressources financières et humaines insuffisantes consacrées à ces mesures.

Tout d'abord, il faut reconnaître qu'avec les taux d'insécurité alimentaire les plus bas au pays, le Québec se compare favorablement au reste du Canada⁴⁵. Le graphique 4 présente les taux d'insécurité alimentaire marginale, modérée ou grave dans les différentes provinces chez les moins de 18 ans^a.

Comme les mesures d'aide alimentaire déployées dans les écoles québécoises ne se distinguent pas particulièrement de celles des autres provinces, on peut penser que les taux d'insécurité alimentaire plus bas constatés

GRAPHIQUE 4

Taux d'insécurité alimentaire chez les moins de 18 ans (%), Canada et provinces, 2021



* Inclut l'insécurité alimentaire marginale, modérée ou grave.

SOURCE : Statistique Canada, *Insécurité alimentaire selon certaines caractéristiques démographiques*, Tableau 13-10-0835-01, www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=1310083501 (consulté le 19 mai 2023).

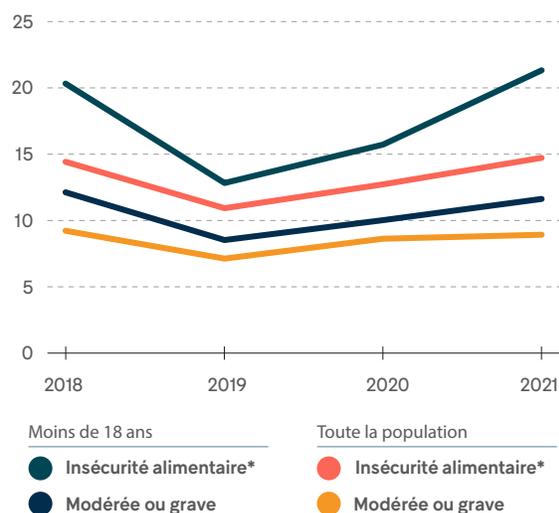
^a L'insécurité alimentaire marginale correspond à la « peur de manquer de nourriture ou de devoir restreindre les choix alimentaires en raison d'un manque de ressources financières ». L'insécurité alimentaire modérée est définie comme une « diminution de la qualité ou de la quantité des aliments consommés en raison d'un manque de ressources financières » et l'insécurité alimentaire grave comme le fait de devoir « sauter des repas, réduire son apport alimentaire et, dans les pires cas, passer un ou plusieurs jours sans manger ». « Sécurité alimentaire », Statistique Canada, www160.statcan.gc.ca/prosperity-prosperite/food-security-securite-alimentaire-fra.htm (consulté le 20 juin 2023).

au Québec s'expliquent par d'autres mesures sociales, telles que des allocations familiales particulièrement généreuses⁴⁶.

Malgré une situation plus favorable que dans le reste du Canada, l'insécurité alimentaire demeure un problème majeur au Québec, et les politiques gouvernementales existantes peinent à se traduire en progrès réels et pérennes sur ce plan. Les données les plus récentes montrent que, après une amélioration entre 2018 et 2019,

GRAPHIQUE 5

Taux d'insécurité alimentaire, ensemble de la population et moins de 18 ans (%), Québec, 2018 à 2021



* Inclut l'insécurité alimentaire marginale, modérée ou grave.

SOURCE : Statistique Canada, *Insécurité alimentaire selon certaines caractéristiques démographiques*, Tableau 13-10-0835-01, www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=1310083501 (consulté le 19 mai 2023).

le taux d'insécurité alimentaire a connu une remontée importante pour revenir en 2021 au niveau de 2018 (graphique 5).

On constate par ailleurs que le taux d'insécurité alimentaire est considérablement et systématiquement plus élevé chez les enfants que dans l'ensemble de la population (ce qui est vrai également dans toutes les autres provinces canadiennes). La prévalence plus élevée de l'insécurité alimentaire chez les enfants par rapport au reste de la population est bien connue et documentée. Elle s'explique principalement par le fait que les ménages avec des enfants sont plus susceptibles de se retrouver en situation de pauvreté, et donc d'insécurité alimentaire⁴⁷.

Ainsi, en 2021, plus du cinquième des enfants québécois vivaient une forme ou une autre d'insécurité alimentaire, et près de 12 % en subissaient une forme modérée ou grave. Rapportés au nombre d'élèves du réseau scolaire public, qui s'élevait à 982 000 en 2021-2022, ces pourcentages représentent respectivement 209 166 et 113 912 élèves⁴⁸.

Ces statistiques sont confirmées en entretien par des acteurs et des actrices clés du domaine de l'alimentation scolaire, qui constatent sur le terrain que l'anxiété financière vécue par les parents en lien avec l'alimentation de

leurs enfants atteint des sommets, notamment en raison de l'inflation importante du coût des aliments⁴⁹. En effet, si le prix des aliments est resté relativement stable durant la première année de la pandémie, il a bondi de 20 % entre mars 2021 et mars 2023⁵⁰.

On peut donc dire que les mesures existantes de financement de repas et de collations dans les écoles du Québec n'atteignent que très partiellement leur objectif principal, pourtant peu ambitieux, d'améliorer la sécurité alimentaire des élèves. Cela s'explique en bonne partie par le fait que, malgré l'augmentation des enveloppes budgétaires destinées à l'aide alimentaire au cours des dernières années afin notamment de compenser les effets de l'inflation, le financement public consenti est largement insuffisant pour combler les besoins. En fait, il n'est souvent même pas suffisant pour couvrir le coût des denrées, comme l'illustre le fait que, au Québec comme dans le reste du Canada, des enseignant·e·s et des éducatrices de service de garde déboursent régulièrement de leur propre poche pour pallier les carences des mesures actuelles⁵¹.

En entretien, des actrices et des acteurs du secteur soulignent de plus que, généralement, rien n'est prévu dans le financement de l'aide alimentaire pour couvrir les coûts en ressources humaines. Une main-d'œuvre est pourtant nécessaire pour le travail d'approvisionnement en aliments, de préparation et de distribution des repas, de gestion, de coordination et d'accompagnement des milieux, etc. En l'absence de fonds suffisants, le déploiement de l'aide alimentaire repose donc largement sur le travail bénévole et/ou sur les écoles elles-mêmes, qui doivent faire les demandes d'aide et dégager du temps pour leurs employé·e·s sans nécessairement bénéficier de ressources supplémentaires. De plus, le financement est imprévisible, ce qui complique le développement de projets pérennes⁵².

Comme on l'a vu au chapitre précédent, le résultat est un accès très inégal à l'aide alimentaire d'une école à l'autre puisque les initiatives dépendent de la volonté et surtout de la capacité des milieux à déployer des projets de repas ou de collation subventionnés⁵³. Autrement dit, dans la configuration actuelle de l'aide alimentaire, rien ne garantit que le financement octroyé parvienne à rejoindre les élèves qui en ont le plus besoin, même s'il s'agit là de l'objectif principal des mesures existantes.

2.1.2 Des mesures stigmatisantes qui découragent la participation

L'insuffisance des mesures actuelles d'aide alimentaire ne tient pas seulement à leur sous-financement. Paradoxalement, le fait de cibler les élèves les plus défavorisé·e·s contribue également à miner la capacité de l'aide alimentaire à rejoindre ces élèves. Cela s'explique principalement par les effets stigmatisants typiques des programmes sociaux résiduels^a : parce que ce genre de programme est réservé ou destiné en priorité aux « pauvres », l'aide est perçue comme humiliante et comme une atteinte à la dignité plutôt que comme un droit social universel. Pour cette raison, de nombreuses personnes qui en ont pourtant besoin refusent de recourir aux services mis à leur disposition⁵⁴.

Les effets potentiellement stigmatisants des mesures d'aide alimentaire ciblées sont bien connus⁵⁵. Plusieurs études ont montré que les programmes d'alimentation scolaire universels et gratuits favorisent la participation des élèves aux repas offerts⁵⁶. Des quatre pays ayant fait l'objet d'une analyse comparative de l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ), c'est en Finlande, le seul de ces pays avec un programme universel, que le taux de participation des élèves aux repas subventionnés est le plus élevé : 70 à 90 % des élèves du primaire et du secondaire y participent sur une base quotidienne⁵⁷. Dans ce pays, l'accès à un repas scolaire gratuit est une norme sociale largement partagée ; il est conçu comme un droit social plutôt que comme une stigmatisation dégradante associée à la pauvreté⁵⁸.

Au contraire, parmi les quatre pays analysés dans cette étude, l'Angleterre est celui qui cible le plus étroitement les élèves défavorisé·e·s, et c'est aussi dans ce pays que le taux de participation aux repas subventionnés est le plus faible. Parmi les 17 % d'élèves qui ont accès au programme, à peine 46 % des élèves du primaire et 40 % des élèves du secondaire y participent⁵⁹.

Au Québec, dans certaines écoles, les élèves bénéficiant des repas subventionnés ont parfois été contraint·e·s de manger dans un local distinct « pour des raisons logistiques⁶⁰ ». Des mécanismes sont mis en place pour tenter de contourner les effets stigmatisants des mesures de type résiduel qui dominent le paysage de l'aide alimentaire, mais sans grand succès.

Ainsi, jusqu'en 2020, le financement était versé aux écoles les plus défavorisées, et celles-ci pouvaient

choisir de distribuer des repas (déjeuner ou dîner) ou des collations à l'ensemble de leurs élèves (et donc de répartir les maigres budgets prévus entre un plus grand nombre d'enfants) pour éviter de cibler individuellement les plus vulnérables et de soumettre leurs parents à un test des besoins humiliant. Cela avait toutefois pour conséquence de priver d'aide les élèves défavorisé·e·s habitant dans les quartiers plus aisés, problème qui est devenu criant en 2019 lorsque des milliers d'élèves ont soudainement été menacé·e·s de perdre l'accès aux mesures d'aide alimentaire en raison de l'embourgeoisement de leur milieu⁶¹.

C'est d'ailleurs en réaction à cette situation que le gouvernement a bonifié et réformé les mesures d'aide alimentaire en 2020. Désormais, c'est l'ensemble des écoles qui reçoit du financement, mais celui-ci demeure pondéré en fonction du niveau de défavorisation de leur milieu (en théorie du moins puisque, comme nous l'avons vu, la répartition de l'aide ne correspond pas toujours au niveau des besoins⁶²). Les écoles les plus favorisées reçoivent donc un financement beaucoup plus restreint, et le gouvernement leur laisse la responsabilité de déterminer comment utiliser leur petite enveloppe budgétaire pour soutenir les élèves vulnérables sans tomber dans la stigmatisation.

Le résultat est que les effets stigmatisants de l'aide alimentaire continuent d'être constatés au quotidien par une diversité d'intervenant·e·s sur le terrain. En entretien, plusieurs mentionnent que des parents et des élèves qui en ont pourtant besoin s'empêchent de participer aux programmes d'aide alimentaire existants en raison de leur association directe avec la pauvreté⁶³.

2.2 Accès déficient et inéquitable à un service de repas chaud dans les écoles

En matière d'alimentation scolaire, il n'y a pas que les mesures d'aide destinées aux élèves les plus vulnérables qui posent problème au Québec. C'est aussi le cas de l'accès à un service de repas chaud (payant) pour l'ensemble des élèves. Nous verrons que, contrairement à certains pays où l'existence d'une cantine dans les écoles est la norme depuis des décennies, le Québec est plutôt mal pourvu à cet égard, particulièrement au primaire.

Une enquête réalisée par l'INSPQ en 2008-2009 dans 85 écoles primaires et 122 écoles secondaires arrivait à la conclusion que 100 % des écoles secondaires, mais seulement 70 % des écoles primaires de l'échantillon

a Voir chapitre 1, encadré 1.

TABLEAU 4

Portrait de l'accès à un service de repas dans les écoles du Québec, 2022

	Nombre total d'écoles et d'élèves*	Présence d'un service de repas (%)	Absence d'un service de repas (%)
Total des écoles	2323	59 %	41 %
Primaire	1860	54 %	46 %
Secondaire	463	80 %	20 %
Total des élèves	982001	73 %	27 %
Primaire	622936	62 %	38 %
Secondaire	359054	92 %	8 %

* Deux sources de données ont été utilisées de manière complémentaire pour établir la liste des écoles et des élèves. Des précisions sont apportées à ce sujet dans l'annexe méthodologique.

SOURCES : CSS, Demandes d'accès à l'information, novembre 2022; MEQ, *Indices de défavorisation des écoles publiques, 2021-2022*, www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/statistiques_info_decisionnelle/Indices-defavorisations_2021-2022.pdf; «Effectif scolaire de la formation générale des jeunes par école et adresse, selon le réseau d'enseignement, l'organisme responsable et le niveau scolaire, année scolaire 2021-2022», *Banque de données des statistiques officielles sur le Québec*, bdso.gouv.qc.ca/ (consulté le 18 février 2023). Calculs de l'IRIS.

offraient un service de repas à l'heure du dîner⁶⁴. Afin de broser un portrait plus récent et plus complet des services alimentaires dans les écoles, nous avons procédé à des demandes d'accès à l'information en novembre 2022 auprès de l'ensemble des CSS du Québec. Les données suivantes ont été recueillies :

- ↳ présence ou absence de cuisines complètes ;
- ↳ présence ou absence d'un service de repas du midi ;
- ↳ service de repas assumé par une entreprise privée (traiteur ou concessionnaire) ou par l'école ou le CSS ;
- ↳ repas entièrement cuisinés sur place ou cuisinés à l'extérieur et livrés prêts à consommer ou réchauffés à l'école.

Le taux de réponse à ces demandes est généralement élevé dans toutes les régions, atteignant 70 % des CSS à

TABLEAU 5

Écoles dotées d'une cuisine complète, Québec, 2022

Total des écoles	36 %
Primaire	25 %
Secondaire	87 %
Total des élèves	50 %
Primaire	24 %
Secondaire	97 %

SOURCES : CSS, Demandes d'accès à l'information, novembre 2022. Calculs de l'IRIS.

l'échelle du Québec^a. Globalement, les CSS répondants gèrent 73 % des 2323 écoles primaires et secondaires et 74 % des 982 000 élèves du réseau scolaire public. Les données recueillies constituent donc un échantillon large et suffisamment représentatif pour que les résultats obtenus puissent être généralisés à l'ensemble du Québec.

Les principaux résultats de l'analyse sont présentés dans les tableaux 4 à 7. On constate au tableau 4 que l'accès à un service de repas est beaucoup moins étendu que le suggérait l'enquête de l'INSPQ en 2008-2009. En effet, dans l'ensemble du Québec, seulement 59 % des écoles offrent un tel service. Cependant, il s'agit typiquement d'écoles de plus grande taille puisque 73 % des élèves du réseau public fréquentent ces écoles. Cela laisse néanmoins 262 535 élèves sans accès à un service de repas.

On constate également une disparité importante entre les écoles primaires et secondaires : si la presque totalité des élèves du secondaire ont accès à un service de repas dans leur école, c'est le cas de seulement 62 % des élèves du primaire. Cela s'explique principalement par le fait que les écoles secondaires sont en très grande majorité dotées de cuisines complètes permettant de préparer des repas sur place, alors que les écoles primaires qui souhaitent offrir un service de repas à leurs élèves doivent pour la plupart faire livrer des repas en provenance de l'extérieur (tableaux 5 et 6).

De plus, ce déficit d'infrastructure a pour effet de rendre les écoles, et en particulier les écoles primaires, dépendantes de traiteurs externes pour assurer les services de repas. Ainsi, 94 % des écoles primaires offrent des repas chauds le midi font affaire avec un traiteur ou

a Voir l'annexe méthodologique.

TABLEAU 6

Écoles avec repas cuisinés sur place ou livrés, parmi les écoles offrant un service de repas (%), Québec, 2022*

	Repas cuisinés sur place	Repas livrés
Total des écoles	38 %	56 %
Primaire	21 %	72 %
Secondaire	84 %	9 %
Total des élèves	49 %	44 %
Primaire	19 %	73 %
Secondaire	85 %	10 %

* Le total est inférieur à 100 %, car, pour certaines écoles offrant un service de repas, la modalité (cuisine sur place ou livraison) n'est pas connue.

SOURCES : CSS, Demandes d'accès à l'information, novembre 2022. Calculs de l'IRIS.

TABLEAU 7

Responsables de la prestation des services alimentaires, parmi les écoles offrant un service de repas (%), Québec 2022*

	Traiteurs ou concessionnaires privés	CSS ou écoles
Total des écoles	91 %	9 %
Primaire	94 %	6 %
Secondaire	82 %	18 %
Total des élèves	89 %	11 %
Primaire	94 %	6 %
Secondaire	83 %	17 %

* Le total est inférieur à 100 %, car, pour certaines écoles offrant un service de repas, la modalité (cuisine sur place ou livraison) n'est pas connue.

SOURCES : CSS, Demandes d'accès à l'information, novembre 2022. Calculs de l'IRIS.

un concessionnaire privé (tableau 7). En fait, même dans le cas des écoles secondaires, qui sont en grande majorité dotées de cuisines complètes, la norme est de sous-traiter les services alimentaires à des concessionnaires privés (c'est le cas de 82 % des écoles secondaires offrant un service de repas). Seule une petite minorité d'écoles ou de CSS offrant des repas chauds le midi (9 %) gèrent ces services à l'interne. À cet égard, le CSS de Montréal se distingue par son modèle d'autogestion d'une part considérable de ses services alimentaires^a.

Cette dépendance des écoles primaires à l'égard des services de traiteurs externes a aussi pour effet de générer des iniquités importantes entre les régions du Québec en matière d'accès à un service de repas pour les élèves (graphique 6). En effet, dans plusieurs régions, ce type de service n'est pas rentable pour des entreprises à but lucratif, notamment en raison de la faible densité d'écoles et des distances importantes qui doivent être parcourues pour faire la livraison des repas. Dans ce contexte, il devient très difficile, voire impossible pour les écoles de ces régions d'offrir un service de repas lorsqu'elles ne sont pas dotées de leur propre cuisine.

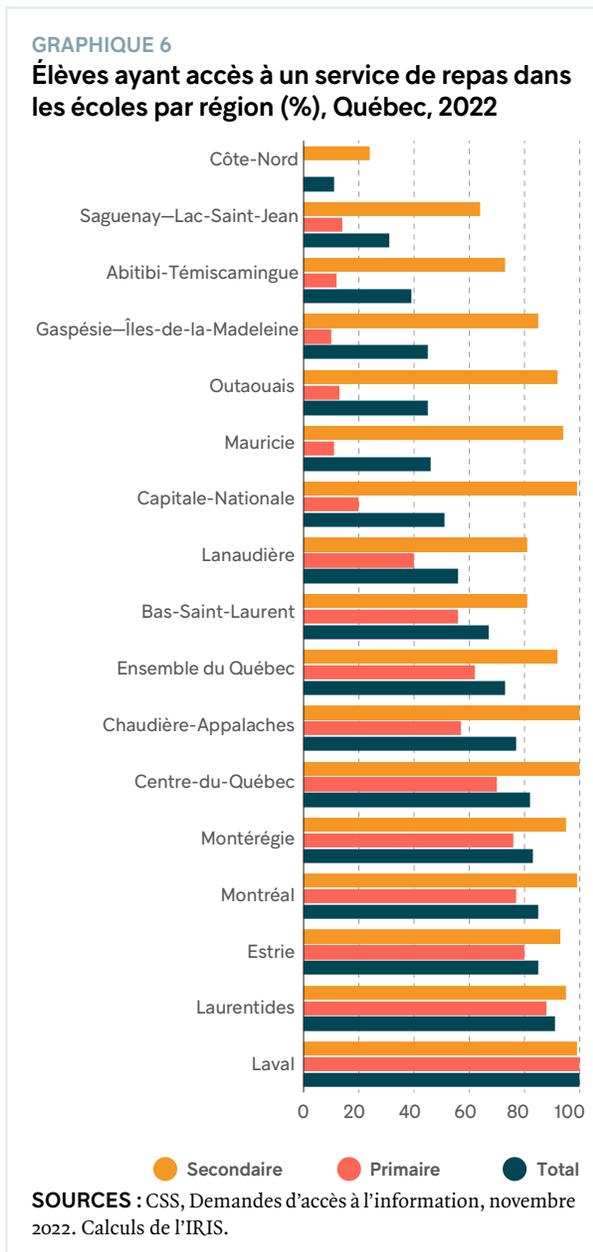
^a Voir chapitre 3, section 3.2.2.

Sans surprise, c'est dans les régions les plus éloignées et les moins densément peuplées, comme la Côte-Nord, l'Abitibi-Témiscamingue et Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, que l'accès à un service de repas est le plus difficile, en particulier dans les écoles primaires. Sur la Côte-Nord, aucun élève du primaire et à peine le quart des élèves du secondaire des deux CSS (sur trois) ayant répondu à la demande d'accès à l'information bénéficient d'un tel service. Au contraire, l'accès à un service de repas est la norme dans les régions fortement urbanisées comme Montréal, Laval et la Montérégie, même dans les écoles primaires^b.

2.3 Les bienfaits d'un programme d'alimentation scolaire universel pour le Québec

L'école est un lieu privilégié pour assurer une saine alimentation aux enfants, pour accroître leur sécurité

^b À cet égard, les données issues de la Capitale-Nationale, qui comprend la ville de Québec, sont peut-être moins représentatives de la réalité de l'ensemble de la région puisque seule la moitié des CSS a répondu à notre demande d'accès à l'information. De plus, ces CSS ne représentent que 40 % des écoles et 46 % des élèves du territoire.



alimentaire et pour agir en prévention en matière de saines habitudes alimentaires, notamment parce que les enfants passent la majeure partie de leur temps éveillé à l'école⁶⁵. Cela est d'ailleurs reconnu par le gouvernement du Québec dans plusieurs politiques gouvernementales⁶⁶.

Jusqu'ici, il a surtout été question des lacunes dans les modalités actuelles de l'alimentation scolaire au Québec. Il s'agit maintenant de voir de quelles manières un programme universel de distribution de repas gratuits à l'ensemble des élèves du réseau scolaire public

permettrait de générer des retombées positives pour le Québec.

2.3.1 Bienfaits pour les enfants

En premier lieu, un programme universel permettrait de combler les insuffisances et d'éviter les écueils des mesures d'aide actuelles qui, comme nous l'avons vu, freinent leur capacité à agir efficacement pour favoriser la sécurité alimentaire des enfants. En effet, des études ont montré que les programmes d'alimentation scolaire universels sont associés positivement à la sécurité alimentaire des élèves⁶⁷. En offrant à tous les élèves au moins un repas nourrissant et sain par jour d'école, la création d'un tel programme au Québec pourrait contribuer à réduire les inégalités sociales et à améliorer la santé physique et mentale des enfants les plus vulnérables.

En effet, il est démontré que l'insécurité alimentaire entraîne une alimentation de moins bonne qualité, un indice de masse corporel plus élevé et des effets néfastes sur la santé mentale et psychologique⁶⁸. On sait également que lorsque l'insécurité alimentaire est vécue durant l'enfance, ses conséquences sur la santé persistent à long terme⁶⁹. Dans les cas d'insécurité alimentaire grave menant à la sous-alimentation, des effets sont aussi observés sur le développement cognitif, les problèmes de comportement et les performances scolaires⁷⁰.

Les bénéfices d'un programme universel d'alimentation scolaire ne se limiteraient toutefois pas à la réduction de l'insécurité alimentaire et de ses conséquences chez les enfants les plus vulnérables. En effet, la mauvaise alimentation et les nombreux problèmes de santé qui lui sont associés affectent les enfants de tous les milieux. Ainsi, une étude réalisée en 2012-2013 a montré qu'au Canada et au Québec, moins d'un-e enfant sur 10 âgé-e de 6 à 12 ans mange la quantité de fruits et légumes recommandée⁷¹.

À l'inverse, l'apport en sucre et en sodium dans l'alimentation des Québécois-es, et particulièrement dans celle des enfants, dépasse largement les recommandations. Ainsi, les jeunes de moins de 18 ans consomment en moyenne 2571 mg de sodium par jour, alors que les recommandations varient entre 1500 mg pour les plus petits et 2300 mg pour les adultes⁷².

Il est également démontré que l'environnement alimentaire des individus a un effet significatif sur leur alimentation : l'accès facile à des aliments sains favorise une bonne alimentation, alors qu'au contraire, un environnement caractérisé par une offre abondante de malbouffe génère une alimentation malsaine⁷³. Le

gouvernement du Québec reconnaît d'ailleurs que « l'environnement scolaire des jeunes est une composante essentielle à considérer dans une démarche d'adoption de saines habitudes de vie⁷⁴ ». Or, il s'avère que l'environnement alimentaire dans lequel sont situées les écoles publiques québécoises constitue un facteur de risque important incitant au développement de mauvaises pratiques chez les jeunes.

En effet, 37 % des écoles publiques ont au moins un restaurant-minute à moins de 15 minutes de marche et 62 % d'entre elles ont au moins un dépanneur dans ce même rayon⁷⁵. Cela est vrai dans la plupart des régions du Québec, avec une concentration plus forte dans les milieux urbains. De plus, la probabilité d'avoir un restaurant-minute à proximité de l'école est considérablement plus grande pour celles qui sont en milieu urbain et dont le niveau de défavorisation est élevé. Or, cette proximité est directement associée à la consommation de malbouffe chez les jeunes : les élèves du secondaire fréquentant une école avec deux restaurants-minute ou plus à moins de 750 mètres (ce qui est le cas de 40 % des élèves du secondaire) ont un risque 50 % plus élevé de consommer de la malbouffe le midi⁷⁶.

Un programme d'alimentation scolaire universel pourrait contribuer à contrer ces tendances délétères de plusieurs manières. Tout d'abord, on peut penser que l'absence de service de repas qui caractérise une proportion importante des écoles du Québec, surtout au primaire, contribue à rendre l'offre de malbouffe dans l'environnement des écoles plus attrayante pour les jeunes. La création d'un programme d'alimentation scolaire permettrait de mettre fin à ces difficultés et à ces iniquités d'accès à un service de repas et favoriserait le développement d'un environnement alimentaire favorable à la santé au sein des écoles en assurant à l'ensemble des élèves l'accès quotidien à un repas sain et gratuit^a. En effet, des études ont montré que l'introduction de repas scolaires contribue à améliorer l'apport en aliments sains pour les élèves et que ces repas sont généralement de meilleure qualité sur le plan nutritionnel que les lunchs apportés de la maison⁷⁷.

Plus largement, la mise en place d'un programme d'alimentation scolaire serait aussi une occasion privilégiée pour favoriser dès le plus jeune âge l'apprentissage

de saines habitudes alimentaires. En effet, le programme pourrait être doté d'un volet consacré à l'éducation alimentaire qui permettrait de déployer sur le plan national des initiatives qui existent actuellement de manière plus ou moins isolée au Québec, et qui visent notamment à favoriser le développement de discours positifs sur l'alimentation et à créer des contextes de repas favorables à la découverte et au plaisir de manger sainement. Dans le cadre d'un programme d'alimentation scolaire, ces initiatives, qui sont présentement portées à bout de bras (et souvent de manière bénévole) par les milieux scolaires et des organismes sans but lucratif dotés de peu de moyens pour accomplir leur mission, pourraient être généralisées et pérennisées^b.

En plus de favoriser une saine alimentation pour tous les élèves, une offre universelle de repas gratuits dans les écoles aurait des effets bénéfiques sur leur performance scolaire. L'association entre une alimentation saine et les performances scolaires des élèves est bien démontrée, et les études constatent également une corrélation positive entre l'accès universel à des repas gratuits et de bonnes performances scolaires⁷⁸.

2.3.2 Bienfaits environnementaux

Nous avons vu que, depuis la fin des années 2000, les programmes d'alimentation scolaire dans le monde visent de plus en plus des objectifs qui dépassent largement les enjeux de sécurité alimentaire et de santé publique. Dans un contexte de crise climatique et de préoccupations environnementales croissantes, plusieurs programmes intègrent des pratiques d'alimentation saine, mais aussi locale et durable. Ces pratiques incluent notamment des cibles d'approvisionnement en denrées locales, biologiques et écoresponsables^c.

Au Québec, la principale mesure d'aide alimentaire existante « conseille » aux CSS et aux écoles de « privilégier l'achat de produits frais et locaux, tout en considérant l'aspect écoresponsable, dans une perspective de santé et de développement durable⁷⁹ », mais il ne s'agit pas d'un objectif officiel de la mesure. Il s'agit plutôt d'un « principe » optionnel « pouvant guider la mise en œuvre », et aucunes ressources financières ou humaines ne sont prévues dans cette enveloppe budgétaire pour soutenir les milieux qui souhaiteraient se conformer à ce principe.

a Cela impliquerait le développement d'infrastructures alimentaires dans les écoles qui en sont actuellement dépourvues et qui, pour cette raison, sont dans l'impossibilité d'offrir un service de repas chaud à leurs élèves. Les modalités de ce programme d'infrastructure sont présentées au chapitre 4.

b Nous reviendrons sur ce volet dans les prochains chapitres.

c Voir par exemple le cas du Brésil exposé au chapitre 1 dans l'encadré 2.

Néanmoins, l'approvisionnement en denrées alimentaires locales dans les institutions publiques est un objectif officiel de la Stratégie nationale d'achat d'aliments québécois⁸⁰. Celle-ci a connu certains succès dans le milieu scolaire en favorisant notamment l'atteinte par le Club des petits déjeuners d'un approvisionnement de 73 % auprès de fournisseurs québécois⁸¹. C'est aussi dans le cadre de cette stratégie qu'ont été financés les projets d'accompagnement d'écoles visant l'achat d'aliments québécois et durables présentés au chapitre 1^a.

Cependant, les initiatives existantes d'approvisionnement local et écoresponsable des écoles font face à des obstacles importants dans leur mise en œuvre, le premier étant, sans surprise, un financement nettement insuffisant pour soutenir des projets structurants et pouvant être pérennisés⁸². À cet égard, le coût des denrées n'est pas le principal défi, même si l'approvisionnement en aliments biologiques implique effectivement un coût supplémentaire^b.

En entretien, des actrices clés du secteur de l'alimentation locale et durable dans les écoles insistent plutôt sur la question cruciale des ressources humaines et sur les difficultés liées à la configuration actuelle des services alimentaires scolaires⁸³. Comme pour l'aide alimentaire, les initiatives en matière d'approvisionnement local et écoresponsable reposent largement sur des milieux scolaires aux ressources limitées et qui peuvent difficilement avoir des employé·e·s qui se consacrent à ces projets, à moins d'obtenir un financement supplémentaire. Le succès et la pérennité de ces initiatives dépendent donc souvent du dévouement, et même parfois du bénévolat, des personnes impliquées.

De plus, dans un contexte où plus de 40 % des écoles (46 % des écoles primaires) n'offrent aucun service de repas à leurs élèves, les projets d'achat d'aliments locaux et durables trouvent un terreau peu fertile pour s'implanter. Il faut ajouter à cela qu'au primaire, les trois quarts des écoles sont dépourvues d'infrastructures alimentaires, ce qui pose des défis supplémentaires d'entreposage et d'équipement pour celles qui souhaitent

développer des pratiques d'approvisionnement écoresponsables^c.

Par ailleurs, nous avons vu que ce déficit en infrastructures s'accompagne d'une dépendance des CSS et des écoles à l'égard de traiteurs externes, ce qui contribue également aux difficultés d'approvisionnement local⁸⁴. En effet, contrairement par exemple aux établissements du réseau de la santé, la plupart des écoles offrant un service de repas ne gèrent pas elles-mêmes l'achat des denrées pour les repas servis, ce qui leur laisse peu de contrôle sur les sources d'approvisionnement. Celui-ci est entre les mains d'entreprises privées, pour la plupart à but lucratif, qui sont en compétition les unes avec les autres pour offrir le service au plus bas coût possible. La capacité des écoles à adopter un virage vers un approvisionnement sain, local et durable est donc limitée.

La création d'un programme universel d'alimentation scolaire générerait une reconfiguration majeure des services alimentaires dans les écoles et serait une occasion privilégiée d'opérer un tel virage à grande échelle. L'exemple du Brésil montre que, lorsqu'ils sont associés à des normes nationales en matière d'approvisionnement, les programmes d'alimentation scolaire peuvent être des leviers très puissants pour le développement de systèmes alimentaires locaux et durables permettant un approvisionnement écoresponsable⁸⁵. Dans cette optique, le programme proposé pour le Québec pourrait intégrer un volet consacré à cet enjeu et prévoir un financement conséquent^d.

2.3.3 Bienfaits économiques

Le cas du Brésil montre aussi qu'en plus de ses bienfaits environnementaux, un programme universel d'alimentation scolaire pourrait apporter des bienfaits économiques importants pour le Québec, surtout s'il vise des objectifs d'approvisionnement local⁸⁶. Évidemment, la création d'un tel programme nécessitera des investissements publics non négligeables^e. Néanmoins, il a été démontré que ces investissements génèrent à court, moyen et long termes des gains économiques qui surpassent les dépenses consenties⁸⁷. Ces gains sont dus notamment à l'amélioration de la santé et de l'éducation des bénéficiaires, qui génère un allongement de

a Voir chapitre 1, section 1.3.2.

b Il est cependant tout à fait possible de faire un virage vers l'achat d'aliments locaux sans coûts supplémentaires. Nous reviendrons sur la question du coût de l'approvisionnement durable dans les prochains chapitres.

c Voir chapitre 2, section 2.2.

d À ce sujet, voir les deux prochains chapitres.

e Les coûts du programme sont estimés au chapitre 4.

leur espérance de vie, de leur productivité et de leur niveau de salaire, ainsi qu'une réduction de coûts pour les ménages et les systèmes de santé et d'éducation.

Certaines estimations évoquent des bénéfices de 3 à 10 \$ pour chaque dollar investi⁸⁸. Elles se basent toutefois sur des analyses effectuées dans des pays à revenu faible ou intermédiaire qui, en raison des taux d'insécurité alimentaire et de décrochage scolaire plus élevés, peuvent tirer des gains beaucoup plus importants d'un tel investissement.

En ce qui concerne les pays à revenu élevé, une estimation du programme d'alimentation scolaire états-unien conclut que les investissements de 18,7 millions de dollars qui y sont injectés rapportent 21 millions de dollars, ce qui représente 1,12 \$ pour chaque dollar investi⁸⁹. Une autre étude estime pour sa part qu'une extension du programme existant en Angleterre générerait des retombées variant entre 1,38 et 1,71 \$ pour chaque dollar investi⁹⁰.

Au Canada, des estimations sommaires suggèrent que le développement d'un programme universel d'alimentation scolaire pancanadien pourrait générer des investissements de 4,8 milliards de dollars dans l'agriculture locale ainsi que 62 000 emplois directs et 207 000 emplois indirects au total⁹¹.

Inversement, le coût économique de « ne rien faire » est considérable. À l'échelle canadienne, on estime à 190 milliards de dollars par année le coût économique des maladies chroniques associées à une mauvaise alimentation (coûts de traitement et pertes de productivité)⁹². En ciblant particulièrement les effets de la mauvaise alimentation sur le risque de développer des maladies chroniques, une étude estime à 13,8 milliards de dollars par année le fardeau économique directement associé au non-respect des recommandations en matière de nutrition au Canada⁹³.

Une analyse coût-bénéfice de la création d'un programme universel d'alimentation scolaire au Québec dépasserait la portée de cette étude. Néanmoins, on peut affirmer que les investissements consentis pour financer un tel programme représenteraient pour une bonne part une injection directe de fonds dans l'économie du Québec.

Notamment, on sait à partir des calculs effectués pour estimer le coût d'un tel programme que les dépenses annuelles en denrées alimentaires seraient d'environ 614 millions de dollars^a. Si on s'inspire du modèle

brésilien et qu'on vise un minimum de 30 % d'approvisionnement local, on peut considérer qu'un programme québécois d'alimentation scolaire permettrait l'injection d'au moins 184 millions de dollars par année dans l'agriculture locale.

Enfin, un programme d'alimentation scolaire universel s'accompagnerait également de la création de milliers d'emplois rémunérés minimalement au niveau du revenu viable. Considérant que le nombre d'employé-e-s du programme d'alimentation scolaire états-unien s'élève en moyenne à 4,3 par école desservie⁹⁴, on peut estimer que le programme québécois emploierait environ 10 000 personnes dans les 2 323 écoles du réseau public.

a Le coût des denrées est estimé à 3,19 \$ par repas pour les élèves du primaire, et à 3,97 \$ pour ceux et celles du secondaire. Le total

annuel est obtenu en multipliant ces coûts par le nombre d'élèves du primaire (622 936) et du secondaire (359 065) et par le nombre de jours d'école (180). Le détail des calculs est présenté au chapitre 4.

CHAPITRE 3

Exploration de modèles pour un programme universel d'alimentation scolaire au Québec

Ce chapitre présente une exploration de différents modèles d'application pour un programme universel d'alimentation scolaire au Québec. Son objectif est double : 1) présenter des modalités assez précises pour qu'elles puissent servir de base à une estimation réaliste des coûts du programme; 2) préserver la plus grande souplesse possible dans ces modalités afin de laisser aux diverses régions et milieux concernés la possibilité d'adapter le programme à leur réalité et à leurs préférences.

Cela implique que certains choix de paramètres ont dû être faits pour les fins du calcul. Néanmoins, nous avons tenté de laisser ouvertes le plus d'options possible dans l'application du programme. Ainsi, bien que les estimations pour le coût des repas soient basées sur des données concernant les repas du midi, rien n'empêche que les fonds prévus soient utilisés pour d'autres types de repas (collations, déjeuners) en fonction des besoins locaux ou régionaux. Autrement dit, le coût estimé du programme permet de couvrir un repas par jour pour tous les élèves, mais les modèles présentés ici ne présument pas du type de repas qui serait offert. De même, ces modèles sont suffisamment souples pour permettre aux milieux de choisir entre différentes modalités de gestion (locale ou plus centralisée, interne ou externe à l'école, publique ou communautaire).

Toutefois, afin que la création d'un programme d'alimentation scolaire au Québec permette d'atteindre les objectifs les plus ambitieux possible, l'ensemble des modèles envisagés partagent certaines caractéristiques de base.

3.1 Les caractéristiques de base d'un programme d'alimentation scolaire pour le Québec

Le programme d'alimentation scolaire dont nous proposons la mise en œuvre aurait des objectifs larges inspirés des meilleures pratiques dans le monde :

1. augmentation de la sécurité alimentaire;
2. réduction de la pauvreté et des inégalités sociales et de santé;
3. amélioration de la santé globale;
4. alimentation durable;
5. éducation alimentaire;
6. développement économique local.

Afin de maximiser sa capacité à atteindre ces objectifs, le programme devrait être doté de certaines caractéristiques de base :

1. l'universalité de l'accès;
2. la gratuité des repas;
3. un financement entièrement public;
4. une rémunération viable pour les employé-e-s du programme;
5. une prestation des services publique ou par des organismes sans but lucratif;
6. une gestion démocratique du programme;
7. l'inclusion d'un volet alimentation durable;
8. l'inclusion d'un volet éducation alimentaire.

Tout d'abord, puisque ses buts dépassent amplement l'accroissement de la sécurité alimentaire, il doit s'agir d'un programme universel, destiné à l'ensemble des élèves du réseau public, indépendamment du niveau de revenu de leurs parents ou du milieu socioéconomique dont ils et elles sont issu-e-s.

Nous avons vu que ce type de programme permet d'éviter la stigmatisation associée aux programmes résiduels qui ciblent les élèves défavorisé-e-s. L'universalité prévient également les difficultés techniques liées au ciblage des élèves défavorisé-e-s qui, comme c'est le cas au Québec, ont parfois pour effet de priver d'accès aux repas les élèves qui en ont le plus besoin.

Pour des raisons similaires, la gratuité des repas doit être une autre caractéristique de base du programme. Il est vrai qu'une contribution parentale permettrait de réduire la portion des coûts du programme assumée collectivement, et cette avenue pourrait être envisagée dans une perspective de mise en œuvre progressive du programme. Par exemple, un tarif de 1 \$ par repas

TABLEAU 8

Part des coûts annuels du programme assumée par l'État et les parents selon trois scénarios de contribution parentale, Québec*

	Coût assumé par les parents	Coût assumé par l'État
Scénario 1 Gratuité	0 \$	1,7 G \$
Scénario 2 Contribution de 1 \$/repas	177 M \$	1,5 G \$
Scénario 3 Contribution de 2 \$/repas	354 M \$	1,4 G \$

* Coût d'un repas quotidien pour tous les élèves, incluant l'encadrement des enfants du primaire par les professionnels des services de garde scolaire. Pour le détail du calcul de ce coût, voir le chapitre 4 et l'annexe méthodologique.

permettrait de réduire ces coûts de 177 millions de dollars, faisant passer la part des coûts annuels assumée par l'État de 1,7 à 1,5 milliard de dollars (tableau 8). Un tarif de 2 \$ par repas réduirait de 354 millions la part de ces coûts assumée collectivement. Dans ce cas, le coût annuel du programme pour les finances publiques serait de 1,4 milliard de dollars.

Néanmoins, nous recommandons la gratuité complète des repas dès la première année de mise en œuvre, notamment parce qu'elle permettrait de s'assurer d'une adhésion maximale au programme et de renforcer l'idée que l'accès au service est un droit. En effet, les programmes d'alimentation scolaire avec la plus grande participation des élèves, mais aussi ceux pour lesquels les bénéfices les plus larges ont été mesurés (alimentation saine, sécurité alimentaire, réduction de l'obésité et amélioration des performances scolaires) sont des programmes universels et gratuits⁹⁵.

De plus, l'expérience de plusieurs programmes sociaux montre que la tarification d'un service public s'accompagne très souvent de négociations politiques constantes sur le montant des tarifs, qui se traduisent dans le meilleur des cas par leur indexation, mais aussi parfois par des augmentations brusques ayant des conséquences sur l'accès universel au service. Au Québec, on peut penser par exemple au cas des droits de scolarité universitaires, dont la modulation constitue l'une des causes principales des nombreuses grèves étudiantes ayant marqué l'histoire du Québec⁹⁶, ou encore à celui des tarifs de services de garde. Ce dernier cas illustre également comment la

tarification des services publics est susceptible de mener à leur privatisation et à leur marchandisation⁹⁷.

La gratuité suppose que le financement entièrement public du programme constitue une autre de ses caractéristiques de base. Un des arguments centraux utilisés pour contester l'universalité des programmes sociaux est que ceux-ci bénéficient à des personnes économiquement favorisées qui auraient les moyens de payer elles-mêmes pour le service. Or, financer le programme d'alimentation scolaire à partir des revenus de l'État tirés de l'impôt revient à faire payer davantage les plus riches pour le programme puisque la progressivité du système fiscal implique que la part d'impôt payé s'accroît en fonction du niveau de revenus. S'il est bien utilisé, l'impôt peut donc être un puissant outil de redistribution économique⁹⁸. Au contraire, c'est aux plus riches qu'ont profité les réductions d'impôt consenties ces dernières années par le gouvernement québécois⁹⁹. Le coût de ces réductions surpasse d'ailleurs de loin le coût annuel total du programme universel d'alimentation scolaire proposé dans cette étude^a.

Un financement entièrement public permettrait également d'éviter que le financement du programme dépende des initiatives bénévoles ou philanthropiques d'individus et de fondations privées. Si, en l'absence de financement public suffisant, ces initiatives jouent actuellement un rôle important en matière d'aide alimentaire dans les écoles, nous avons vu qu'elles sont associées à une instabilité et une imprévisibilité du financement, ainsi qu'à des difficultés dans la pérennisation des services^b.

La rémunération viable des employé-e-s du programme doit également faire partie de ses caractéristiques de base. Cela est essentiel pour que le programme soit cohérent avec ses objectifs généraux dans ses modalités d'application, et en particulier avec l'objectif d'accroître la sécurité alimentaire et de réduire la pauvreté et les inégalités.

Au-delà des principes, une rémunération décente semble incontournable dans un contexte d'abondance de postes vacants. Le graphique 7 montre que celle-ci est particulièrement prononcée dans le secteur de la restauration, avec des taux de postes vacants qui dépassent les 10 % dans cette industrie depuis avril 2021.

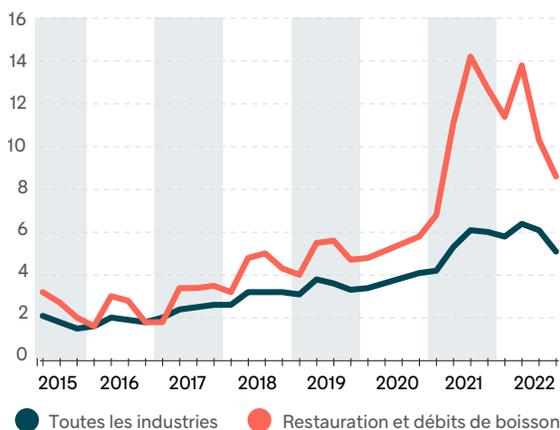
En entretien, le directeur du service Saine alimentation de l'Association québécoise des centres de la petite

a Voir la conclusion.

b Voir chapitre 1, sections 1.2 et 1.3.

GRAPHIQUE 7

Taux de postes vacants, toutes les industries et industrie de la restauration (%), Québec, 2015 à 2022



SOURCE : Statistique Canada, Postes vacants, employés salariés, taux de postes vacants et moyenne du salaire horaire offert selon le secteur de l'industrie, données trimestrielles non désaisonnalisées, Tableau 14-10-0326-01, www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fir/cv.action?pid=1410032601 (consulté le 29 mai 2023).

enfance (AQCPE) confirme que ces difficultés de recrutement et de rétention font sentir leurs effets dans les services alimentaires des CPE et que la question salariale est centrale¹⁰⁰. Le problème est si important que plusieurs CPE, qui sont pourtant dotés des infrastructures nécessaires pour cuisiner les repas sur place, sont contraints de recourir à des traiteurs pour maintenir leurs services.

Par ailleurs, l'expérience des CPE avec les traiteurs externes privés (à but lucratif) contribue à plaider en faveur d'une gestion et d'une prestation sans but lucratif des services offerts par le programme d'alimentation scolaire québécois. Nous avons vu qu'actuellement, la grande majorité des écoles offrant un service de repas sous-traite la gestion du service à des concessionnaires et traiteurs privés, qui sont pour la plupart des entreprises à but lucratif^a.

Pour la mise en œuvre du programme, nous considérons que la gestion du service et la préparation des repas devraient être assumées par le réseau scolaire public lui-même (c'est-à-dire par les CSS ou les écoles) ou par des organismes sans but lucratif (OSBL). Plusieurs de

ces organismes sont déjà présents dans le secteur de l'alimentation scolaire, et les traiteurs ou concessionnaires privés à but lucratif qui desservent actuellement les écoles auraient la possibilité de se convertir en OSBL pour pouvoir participer au programme.

La raison principale qui motive cette position est que l'impératif de profit des entreprises à but lucratif impose des contraintes incompatibles avec les objectifs qui sous-tendent le programme. En effet, dans un contexte où elles sont en compétition les unes avec les autres, trois options s'offrent aux entreprises qui souhaitent dégager un profit :

1. diminuer ou maintenir à un niveau peu élevé la qualité des services ;
2. diminuer ou maintenir à un niveau peu élevé les salaires et les conditions de travail de leurs employé-e-s ;
3. augmenter les coûts.

Les pressions à la baisse sur la qualité des services exercées par le contexte compétitif dans lequel doivent opérer les entreprises à but lucratif sont illustrées notamment par le cas des CPE. En effet, selon le directeur du service Saine alimentation de l'AQCPE, le recours grandissant à des traiteurs privés se traduit généralement par une diminution de la qualité des repas servis :

Le niveau de satisfaction est vraiment plus faible envers les traiteurs que quand tu as une personne en cuisine. Ça, c'est une évidence. [...] C'est vraiment des commentaires qu'on reçoit. [...] Ce qu'on voit en termes de niveau de satisfaction, c'est que le traiteur est très bon pour deux semaines, et après la qualité diminue, diminue. Tu cherches les légumes, tu cherches les protéines [...] dans ce qu'ils envoient. C'est un prix fixe sur une durée de temps, ce qui fait en sorte que le traiteur, qui est un organisme à but lucratif, lui, son but, c'est d'être rentable et de faire de l'argent, donc les aliments qui coûtent cher, eh bien, on voit qu'ils diminuent, diminuent, diminuent¹⁰¹.

Une analyse des rapports financiers des établissements du réseau de la santé et des services sociaux suggère également que, en ce qui concerne les services alimentaires, des économies sont réalisées sur l'achat d'aliments dans les établissements privés conventionnés, qui sont à but lucratif (tableau 9)^b.

^a Voir chapitre 2, section 2.2, tableau 7.

^b Les établissements privés conventionnés du réseau étant contraints de dévoiler publiquement leurs états financiers, ils constituent l'une des rares sources de données financières détaillées sur des entreprises privées disponibles publiquement.

TABLEAU 9

Comparaison de certaines dépenses des services alimentaires des établissements publics et privés conventionnés du réseau de la santé et des services sociaux, 2021-2022

	Établissements publics	Établissements privés	Variation
Coût unitaire moyen d'un repas	8,64 \$	8,17 \$	-5,4 %
Rémunération horaire moyenne des employé·e·s	40,88 \$	39,63 \$	-3,1 %
Dépenses moyennes par repas en achat de fournitures*	2,84 \$	2,45 \$	-13,8 %

* Incluent les denrées alimentaires.

SOURCES : MSSS, *Rapports financiers des établissements*, Formulaire AS-471, 2021-2022. Calculs de l'IRIS.

On constate que le coût unitaire moyen d'un repas est 5,4 % moins élevé dans les établissements privés que dans les établissements publics. Cette différence ne s'explique pas de manière prépondérante par des pratiques distinctes en matière de rémunération. En effet, les employé·e·s des établissements privés conventionnés jouissent de la même convention collective que ceux et celles du secteur public, ce qui empêche les entreprises privées présentes dans ce secteur de rogner sur les salaires.

Néanmoins, il est révélateur que, malgré ce contexte, il existe un écart de 3,1 % dans la rémunération horaire, qui peut s'expliquer par des stratégies d'embauche d'employé·e·s situé·e·s plus bas dans l'échelle des salaires prévue par les conventions, et donc moins qualifié·e·s. Cependant, on constate que c'est le niveau considérablement inférieur des dépenses pour l'achat de fournitures, catégorie qui inclut les denrées alimentaires, qui explique le coût unitaire des repas moins élevés dans le secteur privé, ce qui est préoccupant pour la qualité des repas.

Bien sûr, il serait possible de recourir à des entreprises privées à but lucratif tout en leur imposant des balises minimales de rémunération et de dépenses pour les denrées afin d'assurer un revenu viable aux employé·e·s et des aliments de qualité. Cependant, pour que les entreprises participantes au programme puissent être rentables, il faudrait alors que l'État consente à payer un coût supplémentaire pour leur permettre de dégager un profit et de rester compétitives dans leur secteur.

En 2021, les bénéfices nets de l'industrie des services de restauration contractuelle^a représentaient 14 % de

leurs revenus. Pour offrir aux entreprises participantes des taux de profit équivalents, il faudrait ajouter 16 % au coût du programme, ce qui représente environ 250 millions de dollars par année. C'est d'ailleurs la voie retenue depuis plusieurs années par le gouvernement du Québec dans le dossier de la privatisation des chirurgies : les cliniques médicales privées qui effectuent les interventions se voient garantir un profit de 10 à 15 %, qui contribue à des coûts beaucoup plus élevés pour le système de santé public¹⁰².

En plus des effets négatifs potentiels sur les conditions de travail des employé·e·s, la qualité des repas et les coûts supplémentaires, le recours à des entreprises privées à but lucratif pour gérer les services de repas réduit les possibilités d'ancrage démocratique du programme d'alimentation scolaire. En effet, au sein des entreprises privées, le pouvoir décisionnel est entre les mains des dirigeant·e·s, des propriétaires ou des actionnaires, et ni les employé·e·s ni la communauté n'ont de leviers formels pour influencer leurs choix gestionnaires et leurs orientations.

Or, une gestion démocratique et décentralisée est une autre caractéristique de base d'un éventuel programme d'alimentation scolaire québécois. En effet, la recherche en administration publique démontre que les services publics sont plus efficaces et de meilleure qualité lorsqu'ils laissent une place importante à la participation des usagères et des usagers dans la gestion et la

^a Cette catégorie « comprend les établissements dont l'activité principale consiste à fournir des services de restauration en vertu

d'un contrat et pour une durée déterminée. Statistique Canada, « Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN) Canada 2012 », www23.statcan.gc.ca/imdb/p3VD_f.pl?Function=getVD&TVD=118464&CVD=118468&CPV=72231&CST=01012012&CL-V=4&MLV=5 (consulté le 29 mai 2023).

production des services¹⁰³. À cet égard, les CPE sont exemplaires : reconnus pour la grande qualité des services offerts (en comparaison notamment des garderies privées), il s'agit d'organismes sans but lucratif gérés sur une base locale par un conseil d'administration composé de parents et d'employé·e·s.

Dans le cas d'un programme d'alimentation scolaire, il s'agirait donc de prévoir des lieux d'implication pour le personnel, les parents et même les élèves à différents niveaux. Les divers organismes déjà actifs dans les communautés pour favoriser l'accès à une saine alimentation et qui détiennent une expertise et un ancrage local ou régional dans le domaine pourraient également être appelés à participer à la gestion du programme^a. Ce pourrait aussi être le cas des traiteurs sans but lucratif participant au programme et des professionnel·le·s du réseau de la santé et des services sociaux ayant un profil pertinent. Cette ouverture démocratique favoriserait l'adhésion des élèves, des parents et des communautés au programme et créerait une souplesse permettant, malgré ses caractéristiques de base communes, de l'adapter aux besoins et aux particularités régionales.

Par exemple, en Finlande, les objectifs et l'organisation des repas scolaires sont discutés dans chaque école avec les parents, et la direction, le personnel enseignant et les employé·e·s des services alimentaires travaillent en collaboration. Certaines écoles ont également mis en place des « comités de repas scolaires » qui incluent la direction, du personnel enseignant, des élèves, du personnel de la santé associé à l'école et des fournisseurs¹⁰⁴.

Finalement, un programme d'alimentation scolaire québécois intégrerait un volet éducation alimentaire ainsi qu'un volet alimentation durable. En cohérence avec les principes de gestion démocratique, ces deux volets pourraient être modulés selon les particularités régionales et les préférences et initiatives du milieu. Par exemple, les projets d'éducation alimentaire pourraient prendre des formes très variables d'une école ou d'un CSS à l'autre. De même, il serait possible de prévoir une certaine souplesse dans la définition du caractère « local » des denrées achetées dans le cadre du programme en fonction de la réalité de chaque région. Ainsi, dans certaines régions frontalières, un approvisionnement « non québécois » effectué dans les provinces voisines pourrait être considéré comme local et souhaitable d'un point de vue environnemental.

a On peut penser par exemple aux tables de concertation agroalimentaire présentes dans les diverses régions du Québec.

3.2 Un programme adapté aux défis et aux particularités du Québec

Au-delà des caractéristiques de base présentées ci-dessus et qui sont partagées par plusieurs programmes dans le monde, le Québec fait face à certains défis particuliers dont il est important de tenir compte dans l'élaboration du programme et l'estimation des coûts.

À cet égard, deux éléments fondamentaux doivent être mentionnés. D'une part, nous avons vu que les écoles québécoises, et en particulier les écoles primaires, souffrent d'un déficit important en infrastructures alimentaires. Rappelons que seulement 36 % des écoles (et 25 % des écoles primaires) sont dotées d'une cuisine complète permettant une production de repas à grande échelle^b.

D'autre part, le Québec se caractérise également par un défi de distribution lié à son territoire étendu, dont de vastes portions sont très faiblement peuplées. Cela signifie que, dans les secteurs peu urbanisés de plusieurs régions, la densité d'écoles est beaucoup trop faible et la distance à parcourir entre chacune d'entre elles est beaucoup trop élevée pour que la livraison de repas par des traiteurs externes soit envisageable (tableau 10).

Lorsque ces deux facteurs sont combinés, c'est-à-dire lorsque des écoles sont situées en région isolée et n'ont pas de cuisines de production, l'offre d'un service de repas est pratiquement impossible. Ces particularités du Québec (le déficit majeur en infrastructures et la faible densité d'écoles dans certaines régions) imposent donc de prévoir : 1) un programme d'infrastructures alimentaires modulé en fonction des besoins prioritaires ; et 2) des modèles d'application du programme adaptables aux réalités locales et régionales.

3.2.1 Programme d'infrastructure pour la construction de cuisines dans les écoles

Dans le contexte d'un programme d'alimentation scolaire, les avantages d'avoir dans les écoles une cuisine qui permet de préparer les repas sur place sont nombreux. Tout d'abord, la présence d'une cuisine simplifie la gestion et diminue les coûts. En effet, l'absence d'infrastructures alimentaires implique que les repas doivent être préparés ailleurs et livrés, ce qui gonfle le coût unitaire des repas d'environ 14 % en raison des

b Voir chapitre 2, section 2.2, tableau 7.

TABEAU 10
Densité d'écoles par région (par 100 km²),
Québec, 2021-2022

Régions administratives	Écoles primaires	Écoles secondaires	Toutes les écoles
Bas-Saint-Laurent	0,3	0,1	0,4
Saguenay–Lac-Saint-Jean	0,08	0,02	0,1
Capitale-Nationale	0,7	0,2	0,9
Mauricie	0,2	0,04	0,2
Estrie	0,9	0,1	1
Montréal	63	16,9	79,9
Outaouais	0,3	0,1	0,4
Abitibi-Témiscamingue	0,1	0,03	0,1
Côte-Nord	0,01	0,004	0,02
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	0,2	0,1	0,3
Chaudière-Appalaches	0,9	0,2	1,1
Laval	24,4	5,3	29,7
Lanaudière	0,9	0,2	1,1
Laurentides	0,8	0,2	0,9
Montérégie	4	0,8	4,7
Centre-du-Québec	1,2	0,2	1,4

SOURCES : MEQ, *Indices de défavorisation des écoles publiques, 2021-2022*, www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/statistiques_info_decisionnelle/Indices-defavorisations_2021-2022.pdf; « Régions administratives », Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, www.mamh.gouv.qc.ca/organisation-municipale/organisation-territoriale/regions-administratives/ (consulté le 30 mai 2023). Calculs de l'IRIS.

frais de livraison^a. Dans cette perspective, la construction de cuisines doit être vue comme un investissement qui permettra à moyen terme de réduire les coûts du programme¹⁰⁵.

La livraison implique également un coût environnemental important en raison des gaz à effet de serre émis

durant le transport, mais aussi parce qu'elle impose l'utilisation de vaisselle jetable. Par ailleurs, la présence d'une cuisine facilite le développement de projets pédagogiques d'éducation alimentaire, qui doivent sinon composer avec un manque d'infrastructures, mais aussi avec un manque d'équipement de base. Au contraire, la préparation des repas sur place ouvre des possibilités qui ne sont pas envisageables dans les écoles sans cuisine.

Par exemple, il devient possible de s'inspirer du Danemark et d'imaginer des projets pédagogiques dans lesquels des équipes de quatre à huit élèves sont tour à tour libérées de leurs cours pendant une semaine pour devenir responsables, sous la direction du cuisinier ou de la cuisinière, de la préparation des repas pour l'ensemble des élèves de l'école¹⁰⁶.

Ce sont d'ailleurs ces potentialités qui motivent plusieurs CSS à inclure l'aménagement de cuisines dans leurs projets de construction ou de rénovation d'écoles. C'est le cas d'une trentaine de projets actuellement en planification ou en réalisation¹⁰⁷. Malheureusement, plusieurs projets n'incluent que des cuisines laboratoires ne permettant pas la production massive de repas et, dans d'autres cas, aucune cuisine n'est prévue¹⁰⁸. En effet, bien que l'implantation d'une cuisine fasse partie des critères de conception « souhaitables » lors de l'élaboration d'une école primaire, elle ne fait pas partie des critères « incontournables » et n'est donc pas exigée par le MEQ¹⁰⁹.

Or, des investissements et des travaux majeurs seront réalisés dans les infrastructures scolaires au cours de la prochaine décennie. En raison du manque de place et de la vétusté importante des écoles, le Plan québécois des infrastructures prévoit des investissements de plus de 22 milliards de dollars entre 2023 et 2033¹¹⁰. De fait, plus de la moitié des bâtiments scolaires ont une cote de vétusté D ou E et sont donc dans un état mauvais ou très mauvais¹¹¹.

C'est donc une proportion importante des écoles qui subira des rénovations majeures – voire une reconstruction – durant les prochaines années. Cet énorme chantier constitue une occasion historique unique à saisir pour doter les écoles du Québec d'infrastructures alimentaires permettant de préparer des repas sur place. Nous proposons au prochain chapitre une estimation des coûts de construction de cuisines de production selon trois scénarios :

- scénario 1 : construction dans toutes les écoles actuellement sans cuisine ;
- scénario 2 : construction dans les écoles actuellement sans cuisine et sans livraison ;
- scénario 3 : construction dans les régions prioritaires.

^a Voir chapitre 4, sections 4.3.3 et 4.5.4.

3.2.2 Des modèles à géométrie variable

Considérant les réalités régionales et locales diversifiées qui caractérisent le Québec, il est important de prévoir différents modèles de gestion du service, de production des repas et, le cas échéant, de distribution. Nous proposons quatre modèles permettant une application du programme adaptée à différents contextes.

Modèle 1 : Repas cuisinés sur place avec gestion et coordination internes à l'école

Ce modèle s'inspire principalement du modèle des CPE. Dans ces établissements, la norme est que l'ensemble du processus de production et de gestion des services alimentaires se fasse localement. Le ou la responsable en alimentation de chaque CPE s'occupe de la planification, de l'approvisionnement en denrées et en équipement et de la préparation des repas. Les tâches de gestion peuvent être partiellement réalisées en collaboration avec la direction du CPE, et le ou la responsable peut aussi bénéficier du soutien d'un-e ou de plusieurs préposé-e-s pour les tâches de production, selon la taille du CPE¹².

Ce modèle a l'avantage de la simplicité, mais il requiert la présence d'une cuisine de production sur place. Il existe déjà au sein du réseau scolaire puisque certaines écoles gèrent à l'interne et localement un service de repas¹³. Par contre, il ne permet pas de réaliser une répartition et un partage de ressources entre écoles et des économies d'échelle sur le plan de l'approvisionnement.

Modèle 2 : Repas cuisinés sur place avec gestion et coordination externes à l'école

Pour les écoles avec une cuisine, il est aussi possible de prévoir un deuxième modèle dans lequel les repas sont cuisinés sur place, mais une partie des tâches de gestion et de coordination des services est faite à l'extérieur des écoles et de manière plus centralisée. À cet égard, plusieurs configurations sont possibles selon les réalités et les préférences des différents milieux. Ainsi, les tâches de gestion et de coordination pourraient être assumées par le CSS. Un bon exemple de ce type d'arrangement est le Centre de services scolaire de Montréal, qui gère la plus importante offre de services alimentaires scolaire au Québec. Ces tâches pourraient également être confiées à un organisme sans but lucratif constitué à cette fin ou qui détient déjà une expertise dans le domaine.

D'après nos estimations, ce modèle implique des coûts de gestion et de coordination externes qui sont toutefois compensés par une charge de travail moins lourde (et donc par une charge salariale moins élevée) pour les employé-e-s de cuisine des écoles^a. On peut s'attendre également à ce qu'une telle organisation des services permette de générer des économies d'échelle et de répartir et de partager certaines ressources entre les écoles, mais il n'a pas été possible d'estimer la hauteur de ces économies potentielles.

Modèle 3 : Centres de production dans les écoles secondaires avec gestion et coordination externes à l'école

Ce modèle est en quelque sorte une variante du précédent, et il s'inspire également du CSS de Montréal, qui a développé un modèle de services alimentaires robuste et original pour pallier le déficit en infrastructures alimentaires dans les écoles primaires de Montréal¹⁴.

Au CSS de Montréal, cinq écoles secondaires sont désignées comme centres de production et desservent les écoles primaires environnantes. La gestion et la coordination sont effectuées par le CSS, et les repas sont préparés dans les centres de production pour ensuite être livrés dans les écoles primaires. Précisons que ce système ne dessert pas l'ensemble des écoles primaires du CSS, et 76 d'entre elles recourent aux services d'un traiteur pour la préparation et la distribution des repas du midi. Un modèle similaire est aussi actuellement développé par plusieurs CPE, qui instaurent des centres de production desservant d'autres installations¹⁵. Ces CPE visent ainsi à éviter les désavantages liés à l'utilisation des services de traiteurs privés à but lucratif, notamment en ce qui concerne la qualité de la nourriture^b. Précisons que ce modèle permet également que les tâches de gestion et de coordination externes soient assumées par un organisme sans but lucratif plutôt que par un CSS.

Ce modèle a bien sûr le désavantage d'impliquer le recours à la livraison, avec les coûts économiques et environnementaux qui en découlent. Néanmoins, en l'absence de cuisine, cette option est moins coûteuse que le recours à un traiteur externe. Malgré ses avantages, elle n'est toutefois pas applicable dans tous les contextes. La présence de cuisines de production dans les écoles secondaires et une certaine densité d'écoles primaires

a Voir chapitre 4, section 4.3.

b Voir chapitre 3, section 3.1.

font partie des conditions nécessaires pour qu'elle soit envisageable. Il faut donc prévoir un modèle qui implique le recours à des services de traiteur sans but lucratif.

Modèle 4 : Recours aux services de traiteurs sans but lucratif

Dans ce modèle, la préparation des repas est réalisée à l'extérieur des écoles, dans les locaux d'un traiteur sans but lucratif. Ce modèle implique lui aussi une coordination et une gestion externes qui pourraient, dans ce cas-ci également, être assumées par les CSS ou par des organismes sans but lucratif en fonction des réalités et des préférences de chaque milieu.

Ce modèle est le plus coûteux des quatre, en raison des coûts de livraison, mais aussi des frais liés à l'administration de l'entreprise et à la location de locaux^a. Pour cette raison, il n'a été retenu pour les fins de l'estimation des coûts du programme que dans le cas des écoles qui n'ont pas de cuisine et qui relèvent de CSS où la création de centres de production n'est pas réaliste. Les écoles qui recourent aux services de traiteurs doivent également être situées dans une région où la densité d'écoles est assez élevée pour que la livraison soit envisageable. Les écoles sans cuisine situées dans des régions avec une trop faible densité d'écoles bénéficieraient prioritairement du programme d'infrastructure alimentaire.

3.3 L'encadrement des repas par les services de garde scolaire

Actuellement au Québec, les parents d'enfants du primaire qui prennent des repas à l'école doivent payer des frais pour couvrir le coût des employé·e·s responsables de l'encadrement des enfants. Dans le cas des repas du midi, deux catégories de services sont offerts : le service de garde scolaire et la « surveillance du midi ». Cette configuration des services d'encadrement des dîners a été critiquée pour les iniquités qu'elle génère entre les CSS, mais aussi entre les élèves d'une même école, au point où certain·e·s ont été jusqu'à dénoncer des « services de garde à deux vitesses¹¹⁶ ».

Sur le plan de la qualité des services, l'encadrement offert par le service de garde est assuré par des éducatrices formées, avec un ratio maximal de 20 élèves par éducatrice. Au contraire, le personnel du service de

surveillance du midi n'est pas obligatoirement formé, et aucun ratio maximal n'est imposé¹¹⁷. À titre indicatif, mentionnons que dans des directives datant respectivement de 2019 et de 2022, le CSS du Val-des-Cerfs et celui des Laurentides prévoient un ratio de 75 élèves par surveillant·e, soit près du quadruple de ce qui est prévu pour le service de garde¹¹⁸.

Au plan financier, une modification réglementaire a été adoptée en juin 2022¹¹⁹. Jusqu'à cette date, aucune balise n'encadrerait le coût des services de garde ou de surveillance non subventionnés. Il faut savoir que, pour bénéficier du tarif subventionné pour les services de garde scolaire, les enfants doivent fréquenter le service de garde de manière régulière. Pour les parents des autres enfants, aucun tarif maximal n'était fixé pour l'utilisation des services d'encadrement du dîner.

En conséquence, des disparités majeures entre les CSS ont été dénoncées par le passé¹²⁰. Dans certains cas, une surveillance minimale et de moins bonne qualité était une manière d'offrir le service à moindre coût. Par exemple, en 2021-2022 au CSS des Hautes-Rivières, le tarif pour ce service était de 167 \$ pour l'année scolaire complète (soit environ 1 \$ par jour), avec des réductions de tarif pour les familles plus nombreuses. Au contraire, certains CSS exigeaient en 2019 des tarifs pouvant aller jusqu'à 7 \$ par enfant par jour¹²¹.

Avec le nouveau cadre réglementaire, la tarification est limitée à 3 \$ de l'heure, quel que soit le type de service, et donc à un maximum de 3,75 \$ par jour si on considère une période de dîner d'une heure et quart, ce qui correspond à l'exemple type retenu par le MEQ¹²². On peut considérer que ce tarif reflète le coût réel d'un service d'encadrement de qualité, qui est une condition importante permettant le développement de pratiques quotidiennes de pédagogie alimentaire par le personnel chargé d'encadrer les repas du midi. Néanmoins, il reste rédhibitoire pour de nombreuses familles.

L'expérience de la Cantine pour tous est révélatrice à cet égard. Pour les parents qui souhaitent bénéficier des repas à prix modique offerts par cet organisme, une contribution minimale de 1 \$ par repas est exigée, et les parents qui le souhaitent peuvent faire une contribution volontaire supplémentaire. Or, en 2020-2021, l'organisme a mené un sondage auprès de 900 parents qui a montré notamment que la non-inscription de leur enfant à la surveillance du midi figure parmi les raisons principales évoquées pour ne pas utiliser le service de repas à bas prix¹²³.

Autrement dit, on peut penser que, dans le cadre d'un programme universel d'alimentation scolaire, le coût de l'encadrement des élèves durant la période de repas pourrait être un frein important à l'accès aux

^a Voir chapitre 4, section 4.3.

repas gratuits offerts aux enfants, particulièrement pour les plus défavorisé-e-s. Dans ce contexte, il apparaît incontournable qu'un tel programme inclue l'accès gratuit aux services d'encadrement par les professionnel-le-s des services de garde.

3.4 Volets complémentaires

En cohérence avec ses principaux objectifs, le programme d'alimentation scolaire québécois devrait inclure un volet approvisionnement durable ainsi qu'un volet éducation alimentaire. Il ne s'agit pas ici de présenter un modèle détaillé et exhaustif pour chacun de ces volets. En effet, il importe d'accorder une souplesse aux formes précises que prendront leur réalisation afin qu'ils puissent s'adapter aux réalités et aux besoins locaux et régionaux, et laisser une place aux initiatives des différents milieux.

Néanmoins, certains éléments essentiels peuvent déjà être établis à partir des difficultés rencontrées par les initiatives existantes. Celles-ci peuvent également servir de sources d'inspiration pour proposer des pistes de mise en œuvre de ces volets. L'estimation du coût des mesures présentées ici sera réalisée au prochain chapitre.

3.4.1 Jeter les bases d'un volet approvisionnement durable

La première question qui se pose lorsqu'il est question d'approvisionnement durable est évidemment celle du coût des denrées : ce volet devrait-il en partie consister à prévoir un financement supplémentaire pour faciliter l'achat d'aliments sains, locaux et écoresponsables ?

Nous avons vu que le coût des denrées n'est pas l'obstacle principal rencontré par les initiatives visant à favoriser l'achat d'aliments locaux et écoresponsables dans les écoles^a. Cela est cohérent avec deux expériences inspirantes en matière d'approvisionnement durable : celle des Petits ambassadeurs et celle du Centre hospitalier universitaire de Sainte-Justine (encadrés 3 et 4).

En ce qui concerne plus précisément l'approvisionnement local, des actrices clés de ces deux expériences affirment en entretien que la transition n'implique pas, globalement, de coûts supplémentaires pour les

denrées²⁴. Cela est confirmé par une étude menée par l'Université Dalhousie pour le compte d'Aliments du Québec, qui conclut que, dans 71 % des 48 catégories d'aliments analysées, le prix des aliments québécois était soit équivalent, soit inférieur aux aliments provenant d'ailleurs²⁵.

Cependant, si le prix des aliments locaux se compare globalement à celui des aliments non québécois, il n'en va pas de même en ce qui concerne les aliments certifiés biologiques. Une vaste méta-analyse publiée en 2009 par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture constatait qu'aux États-Unis, en Europe et au Canada, les prix de vente des aliments biologiques étaient généralement plus élevés que celui des aliments conventionnels, permettant aux fermes biologiques d'être plus profitables que les fermes conventionnelles malgré des rendements plus faibles et des coûts de main-d'œuvre plus élevés²⁶.

C'est aussi le constat qui émerge d'un entretien avec trois actrices clés du secteur de l'alimentation biologique : selon elles, dans le cadre d'un programme d'alimentation scolaire, il est nécessaire de prévoir un investissement supplémentaire pour permettre l'achat de denrées biologiques²⁷. Néanmoins, elles citent en exemple le cas du CHU Sainte-Justine, qui est parvenu à faire passer la proportion d'achats biologiques de 2 % en 2017 à 6 % en 2022 sans faire croître le budget annuel global de ses services alimentaires.

Malgré cette expérience encourageante, il semble plus prudent de prévoir une majoration du financement des denrées dans le cadre du programme d'alimentation scolaire afin d'accorder aux services alimentaires la marge de manœuvre financière requise pour produire des repas constitués d'aliments sains, locaux et écoresponsables.

Un autre enjeu fondamental pour la mise en œuvre d'un volet approvisionnement durable est celui des ressources humaines. En effet, un investissement non négligeable en temps est nécessaire pour, notamment, faire des recherches permettant de trouver des aliments locaux ou régionaux à prix compétitifs et de nouveaux fournisseurs auprès desquels s'approvisionner.

C'est justement à ce besoin que répond l'accompagnement offert aux services de garde par les chargé-e-s de projet du programme des Petits ambassadeurs. Il en va de même pour les initiatives d'accompagnement des écoles développées par Équiterre et M36r^b. Quant au CHU

^a Voir chapitre 2, section 2.3.2.

^b Voir chapitre 1, section 1.3.2.

Encadré 3 Les Petits ambassadeurs

Le programme des Petits ambassadeurs, destiné aux services de garde, a été créé en 2016 à l'initiative de la Table de concertation bioalimentaire du Saguenay–Lac-Saint-Jean. À partir de 2020, il a été étendu pour atteindre 15 régions du Québec. Il est financé par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec.

Le programme comporte deux volets principaux : 1) la mise en relation de l'industrie bioalimentaire de chaque région avec les services de garde participants par des activités collectives de réseautage afin de faire découvrir aux services de garde les produits régionaux disponibles sur le marché et de favoriser leur approvisionnement en denrées alimentaires locales et régionales ; 2) l'accréditation des milieux de garde, qui s'engagent à offrir des activités éducatives liées à l'alimentation et à respecter un pourcentage variant entre 50 et 90 % d'approvisionnement alimentaire régional et québécois dans 7 catégories d'aliments parmi les 10 catégories identifiées.

Dans chacune des 15 régions participantes, un·e chargé·e de projet embauché à temps partiel (deux à trois jours par semaine) assure l'accompagnement des services de garde dans leur démarche d'accréditation et leur maillage avec l'industrie agroalimentaire régionale.

La coordination nationale du programme est confiée à une directrice de projet affectée à cette tâche à temps plein. Du côté des services de garde, l'engagement dans la démarche n'implique pas l'embauche de ressources humaines supplémentaires. Il est assumé par les responsables en alimentation, le plus souvent en collaboration avec la direction du milieu de garde.

Le programme a connu une croissance très importante depuis sa création en 2016, obtenant l'adhésion d'une quantité toujours plus grande de milieux de garde. D'abord restreint à la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean, le nombre de milieux de garde rejoints par le programme est passé d'entre 6 à 8 en 2016 à environ 25 en 2019. Son extension aux autres régions du Québec a permis de rejoindre un peu plus de 300 milieux de garde en 2022, dont une centaine ayant obtenu l'accréditation. Parmi les services de garde rejoints par le programme, environ 86 % sont des CPE, 5 % sont des milieux privés subventionnés et 9 % sont des milieux privés non subventionnés.

SOURCES : Entretien avec Émilie Tremblay, directrice de projets à la Table de concertation bioalimentaire du Saguenay–Lac-Saint-Jean et coordonnatrice nationale du déploiement des Petits ambassadeurs, mené le 6 février 2023 ; Données transmises par Émilie Tremblay ; « Petits ambassadeurs », *Tables de concertation agroalimentaire du Québec*, tcbq.org/petits-ambassadeurs/ (consulté le 9 mai 2023).

Sainte-Justine, on a vu qu'il a aussi bénéficié de l'accompagnement d'Équiterre et du soutien financier du MAPAQ pour l'embauche d'une chargée de projet en approvisionnements bio-locaux.

Le volet approvisionnement durable du programme d'alimentation scolaire devra donc s'inspirer des initiatives existantes pour généraliser le même type de services à l'ensemble du Québec. À cette fin, il est nécessaire de prévoir un financement pour l'embauche de ressources humaines qui se consacreront au développement de stratégies et de pratiques d'achat local et écoresponsable au sein des CSS et des écoles. Une partie d'entre elles pourrait avoir le mandat d'étendre au milieu scolaire l'expérience des Petits ambassadeurs et de mettre en relation les producteurs agroalimentaires locaux, les écoles et les traiteurs participant au programme.

Par ailleurs, la création d'un programme national d'alimentation scolaire et le programme d'infrastructures qui l'accompagnera permettront, en partie, l'intégration dans le réseau public et communautaire d'une

partie importante des services alimentaires. Cela contribuera à pallier une autre difficulté rencontrée actuellement dans la mise en œuvre de pratiques d'achat local et écoresponsable, qui est celle posée par le déficit en infrastructures alimentaires et la dépendance des écoles à l'égard de prestataires externes à but lucratif (concessionnaires ou traiteurs).

Néanmoins, nous avons vu que, selon le scénario retenu pour le programme d'infrastructures, certaines écoles ne pourront pas bénéficier de la présence d'une cuisine et devront continuer d'utiliser les services de traiteurs. Afin de permettre à ces écoles de profiter comme les autres d'une offre d'aliments sains, locaux et écoresponsables, le volet approvisionnement durable pourrait inclure un système d'accréditation des traiteurs, qui devraient répondre à certaines exigences, notamment en matière d'achat écoresponsable, afin de pouvoir participer au programme.

Des pratiques similaires existent déjà au sein du réseau scolaire afin que les repas fournis aux élèves respectent

Encadré 4 Le Centre hospitalier universitaire de Sainte-Justine

En matière d'approvisionnement durable en milieu institutionnel, le Centre hospitalier universitaire (CHU) Sainte-Justine est considéré comme un exemple particulièrement réussi.

Le projet Plus d'aliments locaux et biologiques au CHU Sainte-Justine a été créé en 2018 à l'initiative de la coordonnatrice des services alimentaires. Cinq ans plus tard, le CHU Sainte-Justine se démarque en étant parvenu à atteindre une des parts d'approvisionnement local parmi les plus élevées au Québec en milieu institutionnel. La part d'achats locaux est passée de 45 % en 2017 à 63 % en 2022, et celle d'achats biologiques est passée de 2 % en 2018 à 6 % en 2022.

Dans cette transition, l'établissement a obtenu au départ de l'accompagnement d'Équiterre. Il a ensuite bénéficié du soutien d'une chargée de projet embauchée grâce à une subvention du MAPAQ. L'engagement personnel de la coordonnatrice et ce soutien en ressources humaines ont joué un rôle important dans la capacité du CHU Sainte-Justine à développer des stratégies permettant d'opérer un virage vers un approvisionnement durable sans dépassement de l'enveloppe budgétaire globale des services alimentaires.

La réorganisation des services alimentaires, la répartition des achats en fonction des saisons, la réduction du gaspillage de denrées et l'augmentation de la part des protéines végétales dans les menus font partie des pratiques ayant permis de faire la transition vers un approvisionnement plus biologique sans augmenter les coûts.

SOURCES : Entretien avec Josée Lavoie, coordonnatrice des services alimentaires au CHU Sainte-Justine, mené le 19 avril 2023; Entretien avec Emilie Boivin-Deroy, agente de projet, volet production et mise en marché, Système alimentaire local et intégré à Montréal, Collectif Récolte, mené le 17 avril 2023; Emilie Boivin-Deroy, *Circuits alimentaires courts et de proximité impliquant le milieu institutionnel*, Collectif Récolte, septembre 2022, recolte.ca/modeles-dapprovisionnement-institutionnel-en-circuits-courts-et-de-proximite/.

les recommandations du Guide alimentaire canadien et les orientations de la politique-cadre Pour un virage santé à l'école¹²⁸. En effet, plusieurs CSS constituent des banques de traiteurs qualifiés parmi lesquels les écoles doivent choisir leur fournisseur de services¹²⁹. De même, les traiteurs membres de la Cantine pour tous doivent aussi respecter certains critères, notamment concernant

la qualité nutritionnelle des repas, pour pouvoir desservir les écoles¹³⁰.

Dans le cadre du programme d'alimentation scolaire, les orientations pourraient être définies sur le plan national, mais la constitution des banques de traiteurs accrédités pourrait être dévolue aux CSS, à des regroupements de CSS ou encore, le cas échéant, aux organismes sans but lucratif responsables de la gestion et de la coordination externes des services (dans le cas des modèles 2 à 4). Afin de faciliter leur transition vers un approvisionnement local et écoresponsable, les traiteurs souhaitant participer au programme pourraient bénéficier des services de mise en relation avec les producteurs agroalimentaires prévus par le volet approvisionnement durable.

3.4.2 Jeter les bases d'un volet éducation alimentaire

Actuellement, les initiatives d'éducation alimentaire sont en bonne partie assumées par des organismes qui offrent des services d'accompagnement ou des ateliers culinaires aux CSS et aux écoles qui souhaitent offrir ce genre d'expériences aux élèves. La plupart de ces initiatives sont financées en partie par des subventions publiques, et certaines reposent partiellement sur le travail de bénévoles. Dans plusieurs cas, les écoles paient un tarif pour avoir accès au service. La participation au programme implique aussi parfois pour les milieux scolaires de rendre du personnel disponible.

En 2021-2022, près de 500 écoles publiques réparties dans toutes les régions du Québec ont bénéficié de programmes tels que les Brigades culinaires de la Tablee des chefs ou les Petits cuistots des Ateliers 5 épices (tableau 11).

Les initiatives existantes en matière d'éducation alimentaire dans les écoles font toutefois face à des difficultés semblables à celles rencontrées par les projets d'approvisionnement durable (déficit d'infrastructures alimentaires, manque de ressources financières, surcharge des ressources humaines, etc.). Encore une fois, les problèmes liés au manque de cuisines dans les écoles seront en partie résorbés par le programme d'infrastructures alimentaires. Pour les écoles qui n'en bénéficieront pas, les expériences actuelles montrent que l'ingéniosité des milieux et des organismes actifs dans ce domaine permet de surmonter cette difficulté lorsque des ressources suffisantes sont disponibles.

À cet égard, le cas du CSS des Rives-du-Saguenay peut servir de source d'inspiration pour le déploiement d'un

volet éducation alimentaire sur le plan national (encadré 5).

À partir de cette expérience, on peut conclure qu'un volet éducation alimentaire requerra, dans chaque CSS, une direction ayant le mandat explicite de stimuler et de soutenir le développement des projets dans les écoles.

Il sera aussi nécessaire que le CSS soit pourvu de ressources humaines et matérielles qui pourront être mises à la disposition des écoles souhaitant lancer des projets. Ces ressources devront être suffisantes et réservées à ce volet du programme d'alimentation scolaire. Enfin, comme pour les modèles d'application du programme,

TABLEAU 11

Programmes d'éducation alimentaire offerts par des organismes dans les écoles, 2021-2022

Programmes	Organismes	Nombre d'écoles desservies	Nombre de régions desservies
Boîte à lunch	Le Dépôt et ses partenaires	19	1
Brigades culinaires	La Tablée des chefs	215	17
Cuisine ton avenir	La Tablée des chefs	7	2
Écoles enracinées	Équiterre	68	11
La ferme de ténébrion	Amis de l'Insectarium	14	5
Petits cuistots	Ateliers 5 épices	158	17

SOURCE : Compilation réalisée et données fournies par le Collectif québécois de la Coalition pour une saine alimentation scolaire.

Encadré 5 Le CSS des Rives-du-Saguenay

Le CSS des Rives-du-Saguenay est un petit CSS qui comprend 31 écoles et qui compte un peu plus de 11 000 élèves. En 2021, le CSS s'est doté d'une direction à l'innovation et au soutien pédagogique. En créant ce poste, lui-même plutôt novateur dans le milieu scolaire, le CSS souhaitait développer un modèle systémique d'éducation alimentaire qui permettrait de stimuler et de soutenir les écoles à différents niveaux dans l'implantation de projets liés à l'agroalimentaire, plutôt que de les laisser porter seules ce genre d'initiatives.

En plus de la personne responsable de l'innovation et du soutien pédagogique, le CSS a embauché trois techniciennes en alimentation, dont une « technicienne leader », qui ont été mises à la disposition des écoles souhaitant développer des projets en éducation alimentaire. Un budget pour de l'équipement (matériel culinaire, didactique et informatique, serres, photocopies, etc.) et d'autres frais supplémentaires (frais de déplacement et de formation ou de perfectionnement) a également été prévu.

En 2022-2023, les diverses mesures en éducation alimentaire durable développées par ce CSS ont permis de rejoindre 17 écoles comptant 5541 élèves, ce qui représente environ la moitié des écoles et des élèves du CSS. Parmi ces écoles, huit ont offert des projets sporadiques nécessitant un soutien limité et ponctuel de la part du CSS. Dans plusieurs cas, il s'agissait de projets impliquant certains des organismes mentionnés plus haut. Les neuf autres écoles ont développé des projets plus structurants et ont bénéficié pour ce faire du soutien d'un-e technicien-ne en gestion alimentaire, à temps plein ou à temps partiel selon les projets, payé-e par le CSS.

SOURCES : Entretien avec Marie-Josée Villeneuve, directrice à l'innovation et au soutien pédagogique du CSS des Rives-du-Saguenay, mené le 27 janvier 2023; Données fournies par la directrice à l'innovation et au soutien pédagogique du CSS des Rives-du-Saguenay; MEQ, *Indices de défavorisation des écoles publiques, 2021-2022*, www.education.gouv.qc.ca/; « Effectif scolaire de la formation générale des jeunes par école et adresse, selon le réseau d'enseignement, l'organisme responsable et le niveau scolaire, année scolaire 2021-2022 », Banque de données des statistiques officielles sur le Québec, bdso.gouv.qc.ca/ (consulté le 18 février 2023).

le déploiement des projets devra être à géométrie variable pour pouvoir s'adapter à la réalité des écoles (ex. : présence ou non de cuisines, volonté du milieu d'en faire un programme pédagogique, etc.).

CHAPITRE 4

Estimation des coûts d'un programme universel d'alimentation scolaire pour le Québec

4.1 Coût global d'un programme universel d'alimentation scolaire

Selon nos estimations, offrir un repas gratuit à l'ensemble des élèves du primaire et du secondaire dans le réseau scolaire public québécois coûterait 1,7 milliard de dollars, incluant le coût de l'encadrement des enfants du primaire par des professionnel-le-s des services de garde scolaire durant la période de repas^a. À cette somme annuelle s'ajoute un investissement initial non récurrent d'un minimum de 289 millions de dollars pour financer la construction de cuisines dans les écoles où ces infrastructures sont actuellement absentes, mais essentielles au déploiement du programme. Pour financer adéquatement les volets éducation alimentaire et approvisionnement local du programme, il faudrait compter des dépenses annuelles supplémentaires de 113 millions de dollars, ce qui porterait le coût du programme à 1,8 milliard de dollars. La synthèse de nos estimations est présentée dans le tableau 12.

Précisons que le calcul pour le coût des repas et de l'encadrement des enfants du primaire par les services de garde est basé sur les repas du midi. Une des raisons de ce choix est que les données les plus complètes auxquelles nous avons eu accès pour construire nos estimations proviennent d'organisations qui fournissent ce type de repas. Nous avons obtenu certaines données sur le coût des déjeuners et des collations, mais des données plus détaillées auraient été nécessaires pour permettre des calculs robustes.

Néanmoins, des calculs sommaires effectués à partir de ces données nous permettent d'affirmer que la somme requise pour offrir un repas du midi serait

^a Nous soustrayons du coût des repas le coût des mesures d'aide alimentaire actuelles, qui totalisent 67 millions de dollars. Pour le coût des mesures actuelles, voir le chapitre 1, section 1.3.2.

TABLEAU 12

Estimation du coût d'un programme universel d'alimentation scolaire pour le Québec

Investissement initial	289 M\$
Programme d'infrastructures alimentaires	289 M\$
Coût du service de repas	1 700 M\$
Repas	1 500 M\$
Encadrement services de garde	279 M\$
Mesures d'aide alimentaire actuelles	(67 M\$)
Coût des volets complémentaires	113 M\$
Volet pédagogie alimentaire	75,3 M\$
Volet approvisionnement durable	37,7 M\$

TABLEAU 13

Estimation sommaire du coût annuel d'une offre de déjeuners et de collations

Déjeuners	410 M\$
Collations (2/jour)	236 M\$
Total	646 M\$

amplement suffisante pour couvrir le coût d'un déjeuner et de deux collations par jour pour tous les élèves du réseau public. En effet, ces données indiquent qu'une telle offre coûterait annuellement moins de 650 millions de dollars (tableau 13).

Nous pouvons donc considérer qu'un investissement annuel de 1,7 milliard de dollars pour couvrir les coûts du programme laisserait aux différents milieux une

TABLEAU 14

Estimation des coûts d'un programme d'infrastructures alimentaires dans les écoles publiques, selon trois scénarios

	Nombre d'écoles	Nombre d'élèves	Coût de construction
Scénario 1 : Construction dans toutes les écoles sans cuisine	1708	549764	1,6 G\$
Scénario 2 : Construction dans les écoles sans cuisine et sans livraison	1108	312775	903 M\$
Scénario 3 : Construction dans les régions prioritaires	392	93007	289 M\$

marge de manœuvre financière suffisante pour fournir au moins un repas par jour à tous les élèves et pour choisir le type de repas à offrir en fonction des besoins et des préférences locales.

Les prochaines sections présentent la démarche suivie pour réaliser nos estimations. Pour le programme d'infrastructures alimentaires et le coût du service de repas (incluant l'encadrement par les services de garde), les sources, certains choix méthodologiques ainsi que les détails des calculs effectués sont exposés en annexe méthodologique. Cette annexe présente également une estimation sommaire du coût, pour le programme d'alimentation scolaire, de l'intégration éventuelle des écoles privées au réseau scolaire public.

4.2 Coût d'un programme d'infrastructures alimentaires

Nous avons estimé les coûts de construction de cuisines dans les écoles selon trois scénarios (tableau 14). Nous concluons que construire des cuisines dans les 1708 écoles qui en sont actuellement dépourvues coûterait 1,6 milliard de dollars (scénario 1).

Toutefois, afin de permettre la mise en œuvre d'un programme d'alimentation scolaire universel, la construction de cuisines dans toutes les écoles qui en sont dépourvues n'est pas essentielle. Dans plusieurs cas, et notamment à Montréal où la très forte densité urbaine rend difficile l'agrandissement des écoles, elle est même difficilement envisageable. Dans ces cas, le recours à la livraison de repas préparés ailleurs (que ce soit par des écoles désignées comme centre de production ou des traiteurs sans but lucratif) peut être une option préférable à court et moyen termes.

Cette option est toutefois irréaliste pour plusieurs écoles des régions moins urbanisées en raison de leur fort isolement géographique : il est impensable de

distribuer quotidiennement des repas dans des écoles situées à plusieurs dizaines (voire plusieurs centaines) de kilomètres les unes des autres. Dans 5 régions (Abitibi-Témiscamingue, Mauricie, Côte-Nord, Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine et Outaouais), le taux d'écoles ayant recours à la livraison des repas est de moins de 5 % parmi les CSS répondant aux demandes d'accès à l'information (il est même de 0 % pour les 3 dernières régions), alors que ce taux est de 30 % pour l'ensemble du Québec. Pour ces écoles isolées, la construction d'une cuisine est prioritaire puisqu'elle est incontournable pour le déploiement d'un programme d'alimentation scolaire universel.

Nous évaluons à 392 le nombre d'écoles situées dans ces régions prioritaires qui n'ont pas de cuisine et qui n'ont pas non plus actuellement recours à la livraison de repas. Le coût de construction d'une cuisine dans ces écoles est estimé à 289 millions de dollars (scénario 3). C'est ce scénario que nous retenons pour estimer l'investissement initial en infrastructures alimentaires nécessaire à la création du programme d'alimentation scolaire.

Enfin, dans l'optique d'un déploiement élargi du programme d'infrastructures alimentaires à moyen terme, nous envisageons un scénario intermédiaire qui consisterait à construire des cuisines dans les 1108 écoles qui n'en ont pas et qui ne recourent pas non plus à la livraison de repas, peu importe leur région (scénario 3). L'investissement nécessaire à la réalisation de ce scénario est estimé à 903 millions de dollars.

Si ces investissements peuvent sembler considérables, il faut préciser qu'en plus de ses autres avantages^a, la construction de cuisines dans toutes les écoles qui en sont actuellement dépourvues permettrait de générer

^a Voir chapitre 3, section 3.2.1.

TABLEAU 15

Coût unitaire d'un repas par modèle d'application du programme

	Modèle 1	Modèle 2	Modèle 3	Modèle 4
Denrées				
Écoles primaires	3,19 \$	3,19 \$	3,19 \$	3,19 \$
Écoles secondaires	3,97 \$	3,97 \$	3,97 \$	3,97 \$
Rémunération (cuisines)	3,45 \$	1,92 \$	1,92 \$	1,92 \$
Coordination externe	S. O.	1,50 \$	1,50 \$	1,50 \$
Livraison	S. O.	S. O.	1,14 \$	1,14 \$
Plonge	S. O.	0,10 \$	S. O.	S. O.
Autres frais	0,52 \$	0,52 \$	0,52 \$	1,30 \$
Coût unitaire total				
Écoles primaires	7,17 \$	7,23 \$	8,27 \$	9,05 \$
Écoles secondaires	7,95 \$	8,01 \$	9,05 \$	9,83 \$

des économies importantes sur le coût annuel récurrent du programme d'alimentation scolaire. En effet, l'absence de cuisine suppose des frais de livraison qui font gonfler de 14 % le coût des repas. Dans certains cas, elle implique le recours aux services de traiteurs qui, selon nos estimations, sont plus coûteux que lorsque les repas sont préparés et gérés à l'interne^a.

La réalisation du scénario 1 et l'élimination complète de ces frais permettraient de générer des économies annuelles de 115 millions de dollars sur le coût du programme d'alimentation scolaire par rapport au scénario 3. Autrement dit, le coût de la construction de cuisines dans toutes les écoles qui n'en ont pas serait à terme compensé par les économies réalisées sur la livraison et le recours à un traiteur externe.

4.3 Coût des repas

Le coût annuel des repas est calculé à partir d'une estimation du coût de production unitaire d'un repas du midi, ajusté en fonction des quatre modèles d'application du programme d'alimentation scolaire présentés au chapitre précédent :

- modèle 1 : repas cuisinés sur place avec gestion et coordination internes à l'école ;
- modèle 2 : repas cuisinés sur place avec gestion et coordination externes à l'école ;
- modèle 3 : centres de production dans les écoles secondaires avec gestion et coordination externes à l'école ;
- modèle 4 : recours aux services de traiteurs sans but lucratif.

La synthèse de nos estimations est présentée dans le tableau 15. Ces estimations sont basées sur des données de 2021-2022 fournies par l'Association québécoise des centres de la petite enfance ainsi que par des traiteurs sans but lucratif qui desservent des écoles primaires du Québec. Les coûts fournis par ces sources sont indexés pour tenir compte de l'inflation, et ils ont été modulés en fonction de divers paramètres.

Ainsi, le coût des denrées inclut une majoration de 10 % du coût de base indexé afin d'offrir aux écoles une marge financière suffisante pour assurer un approvisionnement durable en aliments sains, locaux et écoresponsables. De plus, dans le cas des écoles secondaires, le coût est bonifié de 24,4 % pour tenir compte de l'apport calorique plus élevé nécessaire aux adolescent·e·s.

Le coût de la rémunération des employé·e·s de cuisine (cuisiniers, cuisinières et préposé·e·s) est basé sur un taux horaire qui se situe dans la fourchette du revenu viable pour 2023¹³¹. Selon les régions, celui-ci se situe entre

^a Voir la section suivante.

16,10 et 22,50 \$, alors que la rémunération horaire appliquée pour nos estimations varie entre 17,63 et 22,70 \$.

On constate une différence importante de coût de rémunération entre le modèle 1 et les trois autres modèles. Cela s'explique par le fait que, dans le premier cas, l'ensemble des tâches de gestion et de coordination de la cuisine sont, à l'instar de ce qui se fait dans les CPE, effectuées par le cuisinier ou la cuisinière responsable de la cuisine dans chaque école, ce qui implique évidemment des heures de travail en plus effectuées localement. Dans le cas des trois autres modèles, une partie importante de ces tâches est externalisée et assumée par les centres de service scolaire ou des organismes sans but lucratif, conjointement ou non avec les traiteurs le cas échéant. Le coût de cette gestion et de cette coordination externe est estimé à 1,50 \$ par repas.

Le coût de la livraison inclut le coût de rémunération des livreurs et des livreuses (0,37 \$), dont le taux horaire se situe dans la même fourchette que celui des employé·e·s de cuisine. Il inclut également le coût de la location et du fonctionnement des camions (0,17 \$), ainsi que celui de la vaisselle jetable nécessitée par ce mode de distribution des repas (0,56 \$)^a.

On constate que le coût de la livraison représente une charge considérable. Cette charge s'explique en partie par le coût non négligeable de la vaisselle jetable. Si les modèles d'application qui ne recourent pas à livraison (modèles 1 et 2) sont beaucoup moins onéreux, la contrepartie est que, pour ces modèles, des sommes doivent être prévues pour couvrir les frais d'un service de plonge.

Ces frais sont déjà intégrés à la rémunération dans le modèle 1 puisque celui-ci est dérivé du modèle des CPE, dans lequel les employé·e·s de cuisine effectuent cette tâche. Ce n'est pas le cas du modèle 2, pour lequel nous estimons à 0,10 \$ par repas le coût d'un service de plonge rendu nécessaire par le recours à de la vaisselle réutilisable.

Les « autres frais » incluent tous ceux qui ne sont pas considérés dans les catégories précédentes. À cet égard, on observe des différences importantes dans le coût de ces frais entre les trois premiers modèles d'application du programme (0,52 \$) et le quatrième (1,30 \$). Dans le cas des modèles 1 à 3, les autres frais incluent le coût des accessoires et petits équipements de cuisine, la formation continue des employé·e·s responsables de la cuisine,

les frais liés à l'entretien ménager et ceux qui découlent de la réparation ou de l'entretien des équipements de cuisine.

Dans le cas du modèle 4, il faut prévoir un coût plus élevé pour les « autres frais » puisque le recours à un traiteur externe implique des coûts supplémentaires. Ceux-ci correspondent pour l'essentiel aux frais d'administration de l'entreprise ainsi qu'aux frais liés à la location des locaux (loyer, téléphone et internet, système informatique, assurances, etc.).

Le coût annuel total des repas dans le cadre d'un programme universel d'alimentation scolaire, qui s'élève à 1,5 milliard de dollars, est obtenu en attribuant le coût unitaire des divers modèles d'application du programme à chaque école en fonction de sa réalité. Le tableau 16 présente le nombre d'écoles et d'élèves auxquels est appliqué chacun des modèles.

Pour chaque modèle, le coût unitaire d'un repas est multiplié par le nombre de jours d'école dans une année scolaire (180) ainsi que par le nombre d'élèves concerné·e·s afin d'obtenir le coût annuel total des repas. Le coût est ajusté selon qu'il s'agit d'une école primaire ou secondaire. De plus, un facteur d'ajustement régional est appliqué à chaque école. En effet, on peut s'attendre à certaines disparités régionales dans le coût des repas, par exemple en raison de variations dans le coût des denrées ou dans les coûts de livraison.

On constate que le modèle 1 est absent du tableau 16. Cela s'explique par le fait que le coût des repas dans les

TABLEAU 16

Nombre d'écoles et d'élèves selon les modèles d'application du programme

	Nombre d'écoles	Nombre d'élèves
Modèle 2	1 007	513 307
Modèle 3	780	286 270
Modèle 4	536	170 487
Total	2 323	970 064*

* Deux sources de données ont été utilisées de manière complémentaire pour établir la liste des écoles et des élèves, ce qui explique que ce tableau présente un nombre d'élèves légèrement inférieur au total de 982 001 élèves fréquentant le réseau public. Des ajustements ont été effectués pour inclure les élèves manquants dans le coût annuel total de 1,5 milliard de dollars. Des précisions sont apportées à ce sujet dans l'annexe méthodologique.

^a Il n'a pas été possible d'évaluer le coût d'une livraison en vrac (et donc sans vaisselle jetable) ou de l'utilisation de vaisselle réutilisable dans le cas de la livraison en raison de l'absence de sources de données qui nous auraient permis de le faire.

modèles 1 et 2 est à peu près équivalent. Autrement dit, lorsque les repas sont cuisinés sur place, il n'y a pas de différence importante sur le plan financier entre une gestion interne à l'école et le recours à une coordination externe effectuée par le CSS ou un organisme sans but lucratif.

Il faut préciser toutefois qu'il n'a pas été possible d'estimer les effets potentiels de ces deux modes de gestion sur le coût des denrées. On peut penser par exemple qu'une gestion plus centralisée de l'approvisionnement permet de réaliser certaines économies d'échelle sur le coût des aliments. Toutefois, il est possible également que de telles pratiques réduisent la souplesse dans l'approvisionnement et augmentent le gaspillage alimentaire puisque les décisions d'approvisionnement se prennent plus loin des réalités locales de chaque école.

En l'absence de données fiables à cet égard, nous considérons qu'il est possible de laisser aux différents milieux le choix d'une gestion interne ou externe selon ce qui est le plus adapté à leur réalité, sans que cela entraîne des coûts supplémentaires pour le programme. Néanmoins, pour les fins du calcul, nous avons appliqué le coût du modèle 2 à l'ensemble des 1007 écoles actuellement dotées d'une cuisine ou ciblées pour une construction prioritaire dans le programme d'infrastructures alimentaires (scénario 3).

Contrairement aux modèles 1 et 2, la différence de coût entre les deux modèles qui impliquent une livraison des repas (modèles 3 et 4) est importante en raison des frais d'entreprise qui doivent être assumés par les services de traiteur. Sur le plan financier, il est donc préférable de recourir au modèle 3 lorsque cela est possible. Ce modèle a été appliqué aux 780 écoles sans cuisine et exclues du programme prioritaire d'infrastructures alimentaires qui sont situées dans quatre régions : Centre-du-Québec, Laval, Montérégie et Montréal. Ces régions ont été retenues en raison de la forte présence de cuisines dans les écoles secondaires ainsi que de la densité d'écoles primaires sur le territoire. Le modèle 4 a été appliqué aux 536 écoles restantes.

4.3.1 Estimation sommaire du coût des collations et des déjeuners

Le projet-pilote Écollation, financé par le ministère de la Santé et des Services sociaux et mis en œuvre par l'Association québécoise de la garde scolaire, nous fournit des données permettant d'estimer grossièrement le coût d'une offre universelle de collations dans les écoles du réseau public¹³².

Mené depuis cinq ans, ce projet-pilote permet d'offrir gratuitement des collations de fruits et de légumes aux élèves des écoles participantes. En 2021-2022, 24 écoles et 6 709 élèves ont bénéficié du programme. Pour cette même année, le coût moyen d'une portion est estimé à 0,67 \$, incluant la main-d'œuvre et les denrées. Un calcul sommaire nous permet d'estimer qu'il en coûterait 118 millions de dollars par année pour étendre cette mesure et offrir une collation par jour aux 982 001 élèves du réseau public.

En ce qui concerne le coût d'une offre universelle de déjeuner dans les écoles, des données partagées par le Club des petits déjeuners permettent d'estimer à 1,21 \$ la valeur unitaire (par déjeuner) du soutien offert par l'organisme pour l'année 2022-2023. Cela inclut les denrées, leur livraison, la valeur de l'accompagnement offert aux écoles par le Club ainsi qu'une compensation financière pour la personne désignée dans chaque école desservie comme « bénévole en chef ». En effet, les activités de l'organisme reposant de manière importante sur le bénévolat, la somme n'inclut pas le coût de la rémunération de la main-d'œuvre nécessaire à la préparation des déjeuners.

Pour estimer ce coût en main-d'œuvre, nous faisons l'hypothèse qu'il représente le tiers de celui prévu pour les repas du midi du premier modèle d'application du programme d'alimentation scolaire, ce qui équivaut à 1,11 \$ (à noter que le coût des denrées pour les déjeuners représente aussi le tiers du coût des denrées pour les repas du midi). Au total, le coût unitaire d'un déjeuner serait donc de 2,32 \$. Sur cette base, on peut estimer grossièrement à 410 millions de dollars le coût d'un programme universel de déjeuners dans les écoles publiques du Québec.

4.4 Coût de l'encadrement par les services de garde scolaire

Le coût annuel de l'encadrement des enfants du primaire durant la période de repas par les professionnel-le-s des services de garde scolaire est calculé à partir d'un tarif journalier de 3,75 \$ par enfant pour ce service durant la période du dîner, ce qui correspond à la norme établie par le gouvernement dans la modification réglementaire adoptée en juin 2022¹³³.

Sur cette base, on peut estimer à 420 millions de dollars le coût annuel total de l'encadrement des 622 936 élèves du primaire. Cependant, il faut soustraire de ce montant les coûts qui sont déjà assumés par le gouvernement puisque celui-ci subventionne les services

de garde pour les élèves qui les fréquentent sur une base régulière, et il accorde un crédit d'impôt remboursable aux parents dont les enfants fréquentent les services de garde de manière sporadique ou sont inscrit-e-s au service de surveillance du midi.

Selon nos calculs, le MEQ assume actuellement un coût annuel de 141 millions de dollars pour l'encadrement des dîners à travers ces subventions et crédits d'impôt. Cette estimation tient compte du nombre d'élèves fréquentant actuellement chacun des trois types de services (service de garde régulier ou sporadique et surveillance du midi) et du niveau de financement différencié associé à chacun de ces types de service. On estime donc qu'au total, offrir gratuitement l'encadrement des repas à l'ensemble des élèves du primaire nécessiterait un investissement supplémentaire de 279 millions de dollars.

4.5 Coût des volets pédagogie alimentaire et approvisionnement durable

L'estimation du coût du volet pédagogie alimentaire est réalisée principalement à partir de données financières et qualitatives transmises par la directrice à l'innovation et au soutien pédagogique du CSS des Rives-du-Saguenay qui, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, est un modèle particulièrement inspirant en éducation alimentaire durable^a. Ces données sont complétées par un entretien réalisé avec cette même personne¹³⁴.

Les données financières obtenues montrent que, pour l'année 2023-2024, on prévoit un budget total de 585 000 \$ pour élargir les mesures déjà en place. Ce budget comprend :

- ↳ un poste de direction à l'innovation et au soutien pédagogique ;
- ↳ un poste de technicien-ne leader ;
- ↳ quatre technicien-ne-s en gestion alimentaire ;
- ↳ du temps de secrétariat ;
- ↳ des frais de déplacement ;
- ↳ des frais de formation ou de perfectionnement ;
- ↳ du matériel de soutien pour les technicien-ne-s (tablettes informatiques, ordinateurs portables, glacière pour les denrées, autre matériel de base) ;
- ↳ l'équipement, le matériel culinaire et le matériel de serre ;

- ↳ les photocopies et le matériel d'impression ;
- ↳ le matériel didactique ;
- ↳ les denrées à cuisiner.

De ce budget, 160 000 \$ sont consacrés à l'extension des mesures dans les milieux intéressés en 2023-2024. On peut donc considérer qu'un budget de 425 000 \$ a permis de développer des projets dans les 17 écoles rejointes en 2022-2023. Bien sûr, les projets sont à géométrie variable, et le budget de 425 000 \$ n'a pas permis de créer des projets structurants dans toutes les écoles. Néanmoins, en entretien, la directrice du programme insiste sur l'importance de respecter la réalité et le rythme de chaque milieu et d'éviter l'imposition de mesures intensives à l'ensemble des écoles.

Dans ce contexte, il semble adéquat, dans un premier temps, de prévoir des sommes qui permettront d'étendre l'expérience du CSS des Rives-du-Saguenay à l'ensemble du réseau scolaire public. Pour ce faire, il suffit de budgéter un montant de 425 000 \$ pour chaque tranche de 5 541 élèves du réseau public (ce qui correspond au nombre d'élèves rejoint-e-s par les projets développés au CSS des Rives-du-Saguenay). Une simple règle de trois nous permet d'estimer que l'extension du modèle sague-néen d'éducation alimentaire au reste du Québec coûterait 75,3 millions de dollars.

Nous considérons que les données fournies par le CSS des Rives-du-Saguenay peuvent également servir de base pour estimer le coût du volet approvisionnement durable. En effet, bien que les volets éducation alimentaire et approvisionnement durable visent des finalités différentes, la nature des besoins à combler est du même ordre : dans les deux cas, il s'agit pour l'essentiel de consacrer des ressources humaines et matérielles conséquentes à la réalisation de ces volets. En ce qui concerne l'approvisionnement durable, ces ressources humaines peuvent servir, par exemple, à trouver de nouveaux fournisseurs ou à chercher des aliments locaux ou biologiques à prix compétitifs.

On peut faire l'hypothèse que les besoins en ressources humaines et matérielles sont moindres dans le cas du volet approvisionnement durable. Rappelons par exemple qu'avec son modèle d'activités collectives permettant la mise en relation, dans chaque région, de cohortes de services de garde avec des fournisseurs agroalimentaires régionaux, l'expérience des Petits ambassadeurs a permis des avancées considérables vers un approvisionnement durable pour les CPE participant au programme, avec pour seules ressources humaines supplémentaires un-e

a Voir chapitre 3, section 3.4.2, encadré 5.

chargé-e de projet à temps partiel par région^a. Si on considère comme référence le poste de « technicien-ne leader » créé au CSS des Rives-du-Saguenay pour le programme d'éducation alimentaire et rémunéré à un taux annuel de 65 000 \$, on peut en déduire qu'il en coûterait seulement 4,5 millions de dollars pour financer un poste semblable, à temps plein, dans chacun des CSS du Québec.

Dans ce contexte, nous considérons que, pour le volet approvisionnement durable, il serait largement suffisant de prévoir la moitié des ressources humaines et matérielles consacrées au volet éducation alimentaire pour parvenir à réaliser une transition réussie vers des achats d'aliments sains, locaux et écoresponsables. Sur cette base, le coût de ce volet peut donc être estimé à la moitié du coût du volet éducation alimentaire, soit 37,7 millions de dollars.

Rappelons que ce financement annuel s'ajoute à celui déjà prévu pour couvrir l'augmentation du coût des denrées potentiellement générée par l'achat d'aliments durables, qui est inclus dans le coût des repas. Ce coût supplémentaire est de 0,29 \$ par repas, ce qui représente 51,3 millions de dollars annuellement. Au total, ce sont donc 89 millions de dollars qui seraient consacrés au financement d'un approvisionnement durable dans le cadre d'un programme universel d'alimentation scolaire.

Enfin, précisons que contrairement au financement du volet pédagogie alimentaire, qui pourrait augmenter progressivement avec le développement dans les divers milieux de programmes d'éducation en alimentation durable, on peut s'attendre à ce que la somme de 37,7 millions destinée au volet approvisionnement durable diminue lorsque les écoles et les CSS auront cheminé dans leur transition vers l'achat d'aliments sains, locaux et écoresponsables.

Néanmoins, nous considérons pour l'instant un investissement de 113 millions de dollars par année (sans compter la bonification du budget des denrées) pour financer les volets pédagogie alimentaire et approvisionnement durable du programme d'alimentation scolaire.

a Voir chapitre 3, section 3.4.1, encadré 3.

Trop coûteux, un programme universel d'alimentation scolaire ?

Il faut convenir que la création d'un programme universel d'alimentation scolaire représenterait un investissement considérable pour la société québécoise. Considérant qu'il en coûterait 1,7 milliard de dollars pour offrir un repas gratuit (dîner ou déjeuner et collations) à l'ensemble des élèves primaire et secondaire du réseau scolaire public, plusieurs pourraient penser que le Québec n'a pas les moyens de se payer un tel programme. Qu'en est-il réellement ?

Tout d'abord, il faut rappeler que le Québec versera 3,4 milliards de dollars au Fonds des générations en 2022-2023¹³⁵ et que, malgré les critiques qui remettent en question la pertinence de ce Fonds¹³⁶, le gouvernement prévoit accroître de manière importante ces versements au cours des prochaines années. En réduisant de moitié les versements prévus cette année, le gouvernement dégagerait des fonds suffisants pour investir dès maintenant dans le bien-être des générations futures.

De plus, parmi les multiples effets bénéfiques qui découleraient de la création d'un programme universel d'alimentation scolaire, figurent des retombées économiques (création d'emplois, gains de productivité, réduction des coûts de santé, etc.) d'autant plus importantes que le programme prévoit un approvisionnement local. En fait, plusieurs études montrent que ces retombées surpassent les coûts des programmes d'alimentation scolaire^a. Si on retient l'hypothèse la moins optimiste de retombées équivalant à 1,12 \$ pour chaque dollar investi, le programme est susceptible de générer des gains économiques annuels de 1,9 milliard de dollars.

a Voir chapitre 2, section 2.3.3.

Par ailleurs, le coût estimé du programme semble raisonnable dans la mesure où, toutes proportions gardées, il est comparable à celui de la Finlande. Au Québec, la création du programme entraînerait une hausse de 9 % du budget actuel du MEQ, qui passerait de 19,1 milliards de dollars à 20,8 milliards¹³⁷. Suivant cette transition, le coût du programme représenterait 8 % du budget du MEQ. À titre de comparaison, la Finlande consacre 6 % de ses dépenses en éducation à son programme universel de repas gratuit¹³⁸. Par ailleurs, on a vu que de nombreux pays, beaucoup moins riches que le Québec, ont développé des programmes universels d'alimentation scolaire^a.

On peut s'attendre également à ce que le Québec obtienne à terme un soutien financier substantiel de la part du gouvernement fédéral si celui-ci respecte son engagement en faveur d'un programme national d'alimentation scolaire.

Finalement, il est intéressant de souligner que le coût annuel estimé d'un programme qui permettrait d'offrir à tous les enfants du Québec un repas gratuit par jour à l'école est équivalent à la baisse d'impôt accordée aux contribuables par le gouvernement provincial dans son budget de 2023. En effet, cette baisse d'impôt, qui profite aux plus riches de la société, fait perdre annuellement à l'État 1,7 milliard de dollars en revenus dès cette année, somme qui augmente par la suite pour atteindre près de 1,9 milliard en 2027-2028¹³⁹. Si on tient compte de l'ensemble des baisses d'impôt consenties par le gouvernement actuel depuis son accession au pouvoir en 2018, le manque à gagner pour les finances publiques est de 4,1 milliards de dollars par année¹⁴⁰. Notre étude a permis de démontrer que cet argent pourrait être beaucoup mieux, et beaucoup plus équitablement, investi.

^a Voir chapitre 1, section 1.1, tableau 1.

Notes de fin de document

- 1 GOUVERNEMENT DU CANADA, Investir dans la classe moyenne, Budget de 2019, mars 2019, www.budget.canada.ca/2019/docs/plan/budget-2019-fr.pdf.
- 2 Amberley T. RUETZ, School food case study : Canada, Working paper, Research Consortium for School Health and Nutrition, London School of Hygiene & Tropical Medicine, 2023; Kimberley HERNANDEZ et autres, « The case for a Canadian national school food program », *Canadian Food Studies*, vol. 5, n° 3, 2018, p. 208-229.
- 3 EMPLOI ET DÉVELOPPEMENT SOCIAL CANADA, « Le gouvernement du Canada ouvre des consultations auprès des Canadiens sur une politique nationale en matière d'alimentation à l'école », Communiqué de presse, 16 novembre 2022, www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/nouvelles/2022/11/le-gouvernement-du-canada-ouvre-des-consultations-aupres-des-canadiens-sur-une-politique-nationale-en-matiere-dalimentation-a-lecole.html.
- 4 Olivier BACHAND, « La CSDM veut offrir des repas gratuits à ses élèves », *Radio-Canada*, 3 juin 2018, ici.radio-canada.ca/nouvelle/1104834/societe-education-cs-dm-repas-gratuits; Marco FORTIER, « Aide alimentaire aux enfants : quand la faim justifie les moyens », *Le Devoir*, 10 mai 2019, www.ledevoir.com/societe/education/554005/roberge-et-l-aide-alimentaire; Héloïse ARCHAMBAULT, « Des milliers d'élèves québécois ne mangent pas à leur faim à l'école », *Le Journal de Montréal*, 18 mars 2023, www.journaldemontreal.com/2023/03/18/des-milliers-deleves-quebecois-ne-mangent-pas-a-leur-faim-a-lecole; Héloïse ARCHAMBAULT, « Le ventre vide à l'école : des budgets de collations qui varient de 4 \$ à 159 \$ par élève », *Le Journal de Montréal*, 16 mars 2023, www.journaldemontreal.com/2023/03/15/le-ventre-vide-a-lecole-des-budgets-de-collations-qui-varient-de-4-a-159-par-eleve.
- 5 Marije OOSTINDJER et autres, « Are school meals a viable and sustainable tool to improve the healthiness and sustainability of children's diet and food consumption? A cross-national comparative perspective », *Critical Reviews in Food Science and Nutrition*, vol. 57, n° 18, p. 3942-3958.
- 6 Sara FL KIRK et Jessie-Lee D. MCISAAC, « Is the food industry conspiring to make you fat? », *The Conversation*, 9 août 2019, theconversation.com/is-the-food-industry-conspiring-to-make-you-fat-81537.
- 7 Daniel J. SCHULTZ, « Food swamps, unhealthy food access and moving beyond personal responsibility », *Huffpost*, 24 mars 2014, www.huffpost.com/entry/food-swamps-unhealthy-foo_b_4632942.
- 8 MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DE LA FINLANDE, School Meals for All, School feeding : investment in effective learning – Case Finland, juin 2019, www.oph.fi/sites/default/files/documents/um_casestudyfinland_schoolfeeding_june2019_netti.pdf.
- 9 PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL, Situation de l'alimentation scolaire dans le monde 2022, 2022, docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000147687/download/.
- 10 HERNANDEZ et autres, op. cit.
- 11 RUETZ, op. cit. ; Amberley T. RUETZ et Mary L. MCKENNA, « Characteristics of Canadian school food programs funded by provinces and territories », *Canadian Food Studies*, vol. 8, n° 3, 2021, p. 70-106.
- 12 Ibid. ; Jess HAINES et Amberley T. RUETZ, School Food and Nutrition. Comprehensive, Integrated Food and Nutrition Programs in Canadian Schools : A Healthy and Sustainable Approach, Rapport, Arrel Food Institute, Université de Guelph, 2020, arrelfoodinstitute.ca/wp-content/uploads/2020/03/SchoolFoodNutrition_Final_RS.pdf.
- 13 Claire N. TUGAULT-LAFLEUR, Jennifer L. BLACK et Susan I. BARR, « Examining school-day dietary intakes among Canadian children », *Applied Physiology, Nutrition, and Metabolism*, 23 août 2017, cdnsiencepub.com/doi/10.1139/apnm-2017-0125.
- 14 UNICEF CANADA, Aux antipodes, Document canadien d'accompagnement du Bilan Innocenti 16 de l'UNICEF, 2020, p. 2, www.unicef.ca/sites/default/files/2020-11/UNICEF%20RC16%20Canadian%20Companion%20FR%20-%20DIGITAL.pdf.
- 15 François BOUDREAU, *Le Programme lait-école de 1977 : une histoire sociale*, Mémoire de maîtrise, Université du Québec à Montréal, juin 2018, archipel.uqam.ca/11718/1/M15738.pdf.
- 16 MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION (MEQ), *Mesure 15012 : Aide alimentaire*, Document d'information complémentaire, 2021, www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/ress_financieres/rb/mesure-15012.pdf.
- 17 Ibid.
- 18 MEQ, *Règles budgétaires de fonctionnement*, 2008-2009 à 2023-2024.
- 19 MEQ, *Mesure 15012...*, op. cit.
- 20 Ibid., p. 1.
- 21 ARCHAMBAULT, op. cit.
- 22 « Effectif scolaire de la formation générale des jeunes par école et adresse, selon le réseau d'enseignement,

- l'organisme responsable et le niveau scolaire, année scolaire 2021-2022», Banque de données des statistiques officielles sur le Québec, bdso.gouv.qc.ca/ (consulté le 18 février 2023).
- 23 MEQ, *Mesure 15012...*, op. cit.
 - 24 Julie MARCEAU, « Hausse du prix des aliments : Québec débloque 5,3 millions pour les écoles », Radio-Canada, 3 juin 2022, ici.radio-canada.ca/nouvelle/1888224/aide-alimentaire-ecole-inflation-hausse-prix-aliments-financement-quebec.
 - 25 MEQ, Renseignements spécifiques à l'année scolaire 2022-2023, 2022, www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/ress_financieres/rb/regles-budgetaires-CSS-specifiques-22-23.pdf.
 - 26 « Notre histoire », Club des petits déjeuners, www.breakfastclubcanada.org/fr/notre-histoire/ (consulté le 22 mai 2023).
 - 27 « Un petit déjeuner à l'école? », Club des petits déjeuners, www.breakfastclubcanada.org/fr/programme-dejeuner/ (consulté le 22 mai 2023).
 - 28 Compilation réalisée et données fournies par la Coalition pour une saine alimentation scolaire.
 - 29 CLUB DES PETITS DÉJEUNERS, États financiers au 30 juin 2022, www.breakfastclubcanada.org/wp-content/uploads/2022/10/Club-des-petits-dejeuners-du-Canada-2022-Finances.pdf.
 - 30 AGENCE QMI, « 50 millions \$ pour les petits déjeuners dans les écoles en milieu défavorisé », *Le Journal de Québec*, 22 juin 2018, www.journaldequebec.com/2018/06/22/50-millions--pour-les-petits-dejeuners-dans-les-ecoles.
 - 31 MEQ, *Mesure 15016 : Soutien aux écoles primaires en milieu défavorisé, programme de petits déjeuners offerts aux élèves du préscolaire et du primaire*, Document d'information complémentaire, juin 2018, www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/ress_financieres/rb/RB_Mesure15016.pdf.
 - 32 MEQ, *Règles budgétaires de fonctionnement pour les années scolaires 2018-2019 à 2020-2021*, juin 2018, www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/ress_financieres/rb/RB_Fonctionnement_Commissions-scolaires_18-19.pdf.
 - 33 MEQ, *Règles budgétaires de fonctionnement pour les années scolaires 2018-2019 à 2020-2021 – Amendées – Mai 2019*, juin 2019, www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/ress_financieres/rb/RB_CS_18-21_fonc_19.pdf.
 - 34 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, « Décret administratif 321-2019 », *Gazette officielle du Québec*, vol. 151, n° 16, 17 avril 2019, p. 1186, [www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/gazette/pdf_encrypte/lois_reglements/2019F/70335.pdf](http://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/gazette/pdf_encrypte/); « GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Décret administratif 1095-2021 », *Gazette officielle du Québec*, vol. 153, n° 35, 1^{er} septembre 2021, p. 5250-5251, www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/gazette/pdf_encrypte/lois_reglements/2021F/75462.pdf; « GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Décret administratif 1394-2022 », *Gazette officielle du Québec*, vol. 154, n° 30, 27 juillet 2022, p. 5002-5003, www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/gazette/pdf_encrypte/lois_reglements/2022F/78056.pdf.
 - 35 « Qui sommes-nous? », *La Cantine pour tous*, lacantinepourtous.org/accueil/qui-sommes-nous/ (consulté le 22 mai 2023).
 - 36 Compilation réalisée et données fournies par la Coalition pour une saine alimentation scolaire.
 - 37 CANTINE POUR TOUS, *Rapport annuel 2021-2022*, 2022, lacantinepourtous.org/wp-content/uploads/2022/10/CPT_RapportAnnuel2021-22_Resized.pdf.
 - 38 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, « Décret administratif 1391-2022 », *Gazette officielle du Québec*, vol. 154, n° 30, 6 juillet 2022, p. 5001, www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/gazette/pdf_encrypte/lois_reglements/2022F/78053.pdf; « GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Décret administratif 417-2023 », *Gazette officielle du Québec*, vol. 155, n° 15, 22 mars 2023, p. 1141, www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/gazette/pdf_encrypte/lois_reglements/2023F/79315.pdf.
 - 39 ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LA GARDE SCOLAIRE, *Rapport d'activité 2021-2022 Projet Écollation – An 5 du projet-pilote*, août 2022; GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, « Décret administratif 337-2017 », *Gazette officielle du Québec*, vol. 149, n° 16, 19 avril 2017, p. 1505-1506, www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/gazette/pdf_encrypte/lois_reglements/2017F/66393.pdf.
 - 40 Compilation réalisée et données fournies par la Coalition pour une saine alimentation scolaire.
 - 41 « Impulsion : le parcours d'accélération de 100° », M361, m361.ca/realisations/impulsion-le-parcours-dacceleration-de-100/ (consulté le 22 mai 2023); « Alimenter nos élèves : plus d'aliments sains, frais et locaux au menu des écoles », 100°, centdegres.ca/appels-de-projets/alimenter-nos-eleves-plus-d-aliments-sains-frais-et-locaux-au-menu-des-ecoles (consulté le 22 mai 2023); « Alimentation locale dans les écoles du Québec », *Équiterre*, www.equiterre.org/fr/initiatives/alimentation-locale-dans-les-ecoles-du-quebec (consulté le 22 mai 2023).
 - 42 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, « Décret administratif 317-2021 », *Gazette officielle du Québec*, vol. 153, n° 15, 19 avril 2017, p. 1794-1795, www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/gazette/pdf_encrypte/lois_reglements/2021F/74374.pdf.

- 43 Compilation réalisée et données fournies par la Coalition pour une saine alimentation scolaire.
- 44 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, « Décret administratif 1563-2022 », *Gazette officielle du Québec*, vol. 154, n° 36, 7 septembre 2022, p. 5973-5974, www.publicationsdu-quebec.gouv.qc.ca/fileadmin/gazette/pdf_encrypte/lois_reglements/2022F/78299.pdf.
- 45 Valerie TARASUK, Tim LI et Andrée-Anne FAFARD ST-GERMAIN, *Insécurité alimentaire des ménages au Canada 2021*, Food Insecurity Policy Research, Université de Toronto, 2022, proof.utoronto.ca/wp-content/uploads/2022/09/Insecurite-Alimentaire-des-Menages-au-Canada-2021-PROOF.pdf.
- 46 Jean-Louis BORDELEAU, « Le Québec, champion canadien de la sécurité alimentaire », *Le Devoir*, 31 août 2022, www.ledevoir.com/societe/751518/le-quebec-champion-canadien-de-la-securite-alimentaire.
- 47 Valerie TARASUK et Andy MITCHELL, *Insécurité alimentaire des ménages au Canada 2017-2018*, Food Insecurity Policy Research, Université de Toronto, 2020, proof.utoronto.ca/wp-content/uploads/2020/04/REPORT-1_FR.pdf.
- 48 « Effectif scolaire... », *op. cit.*
- 49 Entretien avec Danie Martin, coordonnatrice de la division québécoise de la Coalition pour une saine alimentation scolaire, Marie-Claude Bienvenue, vice-présidente aux relations gouvernementales pour la division québécoise du Club des petits déjeuners, Thibaut Liné, directeur général de la Cantine pour tous et Anne-Marie Aubert, coordonnatrice du Conseil du système alimentaire montréalais, mené le 25 avril 2023 ; voir également ARCHAMBAULT, « Des milliers d'élèves... », *op. cit.*
- 50 STATISTIQUE CANADA, *Indice des prix à la consommation mensuel, non désaisonnalisé*, Tableau 18-10-0004-01, www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/cv.action?pid=1810000401 (consulté le 30 avril 2023).
- 51 ARCHAMBAULT, « Des milliers d'élèves... », *op. cit.*
- 52 Entretien avec Danie Martin et autres, *op. cit.*
- 53 ARCHAMBAULT, « Le ventre vide... », *op. cit.*
- 54 Anne PLOURDE, « À combien s'élève la dette de l'État envers les plus vulnérables? », Billet de blogue, Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS), 2 octobre 2019, iris-recherche.qc.ca/blogue/etat-finances-publiques-et-secteur-public/a-combien-s-eleve-la-dette-de-l-etat-envers-les-plus-vulnérables/.
- 55 Jessie-Lee D. MCISAAC et autres, « Reproducing or reducing inequity? Considerations for school food programs », *Canadian Journal of Dietetic Practice and Research*, vol. 79, n° 1, 2018, p. 18-22, dcjournal.ca/doi/10.3148/cjdpr-2017-029.
- 56 Juliana F. W. COHEN et autres, « Universal school meals and associations with student participation, attendance, academic performance, diet quality, food security, and body mass index : a systematic review », *Nutrients*, vol. 13, n° 3, 2021, www.mdpi.com/2072-6643/13/3/911.
- 57 INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (INSPQ), *Les mesures de repas scolaires subventionnés et leurs impacts sur l'alimentation et le poids corporel des jeunes*, octobre 2014, www.inspq.qc.ca/sites/default/files/publications/1952_repas_scolaires_subventionnes_impact.pdf.
- 58 MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DE LA FINLANDE, *op. cit.*
- 59 INSPQ, *op. cit.* ; PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL, *op. cit.*
- 60 BACHAND, *op. cit.*
- 61 FORTIER, *op. cit.*
- 62 ARCHAMBAULT, « Le ventre vide... », *op. cit.* ; voir chapitre 1, section 1.3.1.
- 63 Entretien avec Danie Martin et autres, *op. cit.*
- 64 INSPQ, *Portrait de l'environnement alimentaire dans les écoles primaires du Québec*, Rapport, avril 2012, www.inspq.qc.ca/pdf/publications/1478_PortEnvionAlimentEcolesPrimairesQc.pdf ; INSPQ, *Portrait de l'environnement alimentaire dans les écoles secondaires du Québec*, Rapport, novembre 2012, www.inspq.qc.ca/pdf/publications/1608_PortraitEnvironnementAlimentEcolesSecondairesQc.pdf.
- 65 RUETZ et MCKENNA, *op. cit.*
- 66 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (MSSS), *Politique gouvernementale de prévention en santé*, 2016, publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2016/16-297-08W.pdf ; MSSS, *124 projets pour nourrir le Québec*, 2021, publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2021/21-297-04W.pdf ; MEQ, *Mesure 15012...*, *op. cit.*
- 67 COHEN et autres, *op. cit.*
- 68 Sara FL KIRK et autres, « Food security status among grade 5 students in Nova Scotia, Canada and its association with health outcomes », *Public Health Nutrition*, vol. 18, n° 16, 2014, p. 2943-2951, www.cambridge.org/core/journals/public-health-nutrition/article/food-security-status-among-grade-5-students-in-nova-scotia-canada-and-its-association-with-health-outcomes/0BE3F236A1DDBE1BB08D82861FF1D815 ; Margaret OVENELL, Marine AZEVEDO DA SILVA et Frank J.

- ELGAR, « Shielding children from food insecurity and its association with mental health and well-being in Canadian households », *Canadian Journal of Public Health*, vol. 113, 2022, p. 250-259, link.springer.com/article/10.17269/s41997-021-00597-2.
- 69 Sharon I. KIRKPATRICK, Lynn MCINTYRE et Melissa L. POTESIO, « Child hunger and long-term adverse consequences for health », *Arch Pediatr Adolesc Med*, vol. 164, n° 8, 2010, p. 754-762.
- 70 OOSTINDJER et autres, *op. cit.*
- 71 Leia MINAKER et David HAMMOND, « Low frequency of fruit and vegetable consumption among Canadian youth : findings from de 2012/2013 youth smoking survey », *Journal of School Health*, n° 86, 2016, p. 135-142, davidhammond.ca/wp-content/uploads/2014/12/2016-Fruit-Veg-Consumption-J-School-Hlth-Minaker-et-al.pdf.
- 72 Céline PLANTE, Louis ROCHETTE et Carole BLANCHET, *Les apports et les sources alimentaires de sucre, de sodium et de gras saturés chez les Québécois*, Rapport de surveillance, INSPQ, mars 2019, www.inspq.qc.ca/sites/default/files/publications/2514_apports_sources_alimentaires_sucresodiumgrasatures.pdf.
- 73 Gabrielle DURETTE et Marie-Claude PAQUETTE, *Liens entre l'environnement alimentaire communautaire et l'alimentation*, Synthèse des connaissances, INSPQ, mai 2021, www.inspq.qc.ca/sites/default/files/publications/2812-liens-environnement-alimentaire-communautaire-alimentation.pdf.
- 74 MEQ, *Pour un virage santé à l'école*, Politique-cadre pour une saine alimentation et un mode de vie physiquement actif, 2007, www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/dpse/adaptation_serv_compl/virageSanteEcole_PolCadre.pdf.
- 75 Éric ROBITAILLE, Pascale BERGERON et Benoit LASNIER, *Analyse géographique de l'accessibilité des restaurants-minute et des dépanneurs autour des écoles publiques québécoises*, Rapport, INSPQ, 2009, www.inspq.qc.ca/sites/default/files/publications/964_analyaccessres-tau_depan.pdf.
- 76 Éric ROBITAILLE et autres, *L'environnement alimentaire autour des écoles publiques et la consommation de malbouffe le midi par des élèves québécois du secondaire*, INSPQ, 2015, www.inspq.qc.ca/pdf/publications/2050_environnement_alimentaire_ecoles_publicques.pdf.
- 77 OOSTINDJER et autres, *op. cit.* ; COHEN et autres, *op. cit.*
- 78 Jessie-Lee D. MCISAAC, Sara F. KIRK et Stefan KUHLE, « The association between health behaviours and academic performance in Canadian elementary school students : a cross-sectional study », *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 12, 2015, p. 14857-14871, www.mdpi.com/1660-4601/12/11/14857 ; Michael L. ANDERSON, Justin GALLAGHER et Elizabeth RAMIREZ RITCHIE, *School meal quality and academic performance*, Université de Californie, 2018, are.berkeley.edu/~mlanderson/pdf/school_lunch.pdf ; COHEN et autres, *op. cit.*
- 79 MEQ, *Mesure 15012...*, *op. cit.*, p. 13.
- 80 MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION, *Pour une alimentation locale dans les institutions publiques*, Stratégie nationale d'achat d'aliments québécois, 2020, cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/agriculture-pecheries-alimentation/publications-adm/strategie/PO_strategie_achat_aliments_quebecois_MAPAQ.pdf
- 81 CABINET DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION, « Autonomie alimentaire et achat local – Québec atteint à nouveau sa cible : 85 % des institutions publiques achètent maintenant des aliments québécois », Communiqué, 30 mai 2023, www.newswire.ca/fr/news-releases/autonomie-alimentaire-et-achat-local-quebec-atteint-a-nouveau-sa-cible-85-des-institutions-publiques-achetent-maintenant-des-aliments-quebecois-867857977.html.
- 82 Ibid.
- 83 Entretien avec Murielle Vrins, gestionnaire du programme alimentation chez Équiterre, Dominique Lacroix, conseillère en approvisionnement alimentaire durable pour les milieux institutionnels chez Équiterre, et Clara Canac, conseillère en approvisionnement alimentaire durable pour l'accompagnement des écoles chez Équiterre, mené le 22 mars 2023. Voir également ÉQUITERRE, *La recette clé pour un approvisionnement alimentaire local et écoresponsable*, Fiche pratique pour le milieu scolaire, mars 2022, communassiette.org/wp-content/uploads/2022/03/Fiche_scolaire_page_simple-1.pdf.
- 84 Ibid.
- 85 Morgane RETIÈRE et autres, « Marchés institutionnels et soutien à l'agriculture familiale au Brésil : une étude de cas de producteurs insérés dans le programme d'alimentation scolaire », *Vertigo*, vol. 14, n° 1, 2014, journals.openedition.org/vertigo/14861 ; Fabio VERAS SOARES et autres, *La demande structurée et l'agriculture familiale au Brésil : le Programme d'achats alimentaires (PAA) et le Programme national d'alimentation scolaire (PNAE)*, Programme alimentaire mondial, octobre 2013, www.ipc-undp.org/pub/fra/PAAReportFR_La_Demande_Structuree_et_L_Agriculture_Familiale_au_Bresil.pdf.
- 86 RETIÈRE et autres, *op. cit.* ; VERAS SOARES et autres, *op. cit.*

- 87 PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL, *Cost-Benefit Analysis : school feeding investment case*, Fiche technique, janvier 2016, documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/resources/wfp281517.pdf; PRICE WATERHOUSE COOPER, *Investing in children's future : a cost benefit analysis of free school meal provision expansion*, Impact on Urban Health, Sommaire exécutif, octobre 2022, urbanhealth.org.uk/wp-content/uploads/2022/10/FSM-Executive-Summary.pdf; ROCKEFELLER FOUNDATION, *True cost of food : school meals case study*, novembre 2021, www.rockefellerfoundation.org/wp-content/uploads/2021/11/True-Cost-of-Food-School-Meals-Case-Study-Full-Report-Final.pdf.
- 88 PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL, *Cost-Benefit...*, op. cit.
- 89 ROCKEFELLER FOUNDATION, op. cit.
- 90 PRICE WATERHOUSE COOPER, op. cit.
- 91 Amberley T. RUETZ et Evan D. G. FRASER, *National school food program a short term opportunity for jobs creation and economic growth*, Éditorial, Centre sur les politiques scientifiques canadiennes, mars 2019, sciencepolicy.ca/fr/posts/national-school-food-program-a-short-term-opportunity-for-jobs-creation-and-economic-growth-2/.
- 92 Janusz KACZOROWSKI et autres, « Réduire la mortalité par l'alimentation », *Le médecin de famille canadien*, vol. 62, 2016, p. 291-293, www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4907569/pdf/o62e291.pdf.
- 93 Jessica R. L. LIEFFERS, « The economic burden of not meeting food recommendations in Canada : the cost of doing nothing », *PLoS ONE*, vol. 13, n° 4, 2018, journals.plos.org/plosone/article/file?id=10.1371/journal.pone.0196333.
- 94 RUETZ et FRASER, op. cit.
- 95 COHEN et autres, op. cit.
- 96 Arnaud THEURILLAT-CLOUTIER, *Printemps de force : une histoire engagée du mouvement étudiant au Québec (1958-2013)*, Montréal, Lux, 2017.
- 97 Eve-Lyne COUTURIER et Philippe HURTEAU, *Les services de garde au Québec : champ libre au privé*, Étude, IRIS, avril 2016, iris-recherche.qc.ca/publications/les-services-de-garde-au-quebec-champ-libre-au-prive/.
- 98 Raphaël LANGEVIN, *Hausser les impôts des plus riches : des bénéfices qui dépassent les inconvénients*, Note socioéconomique, IRIS, avril 2021, iris-recherche.qc.ca/publications/hausser-limpot-des-plus-riches-des-benefices-qui-depassent-les-inconvenients/.
- 99 Guillaume TREMBLAY-BOILY, *Budget 2023 : le Québec mal équipé pour faire face aux multiples crises*, Billet de blogue, IRIS, 22 mars 2023, [blogue/etat-finances-publiques-et-secteur-public/budget-2023-lettre/](https://iris-recherche.qc.ca/blogue/etat-finances-publiques-et-secteur-public/budget-2023-lettre/).
- 100 Entretien avec Philippe Grand, directeur du service Saine alimentation de l'Association québécoise des centres de la petite enfance, mené le 25 janvier 2023.
- 101 Entretien avec Philippe Grand, op. cit.
- 102 Anne PLOURDE, Gaétan Barrette a prouvé que le privé en santé coûte plus cher que le public, Billet de blogue, IRIS, 24 avril 2023, iris-recherche.qc.ca/blogue/sante/cout-chirurgies-cliniques-privees/; Anne PLOURDE et Guillaume HÉBERT, « Le privé coûte plus cher que le public », *La Presse*, 28 avril 2023, www.lapresse.ca/debats/opinions/2023-04-28/interventions-chirurgicales/le-prive-coute-plus-cher-que-le-public.php.
- 103 Myriam LAVOIE-MOORE, *La coproduction des services de santé : pour qu'efficacité rime avec qualité*, Fiche, IRIS, avril 2023, iris-recherche.qc.ca/publications/coproduction-services-de-sante/.
- 104 MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DE LA FINLANDE, op. cit.
- 105 Ibid.
- 106 Melanie HAYNES, « The Danish schools where the kids make the dinners », *The Local DK*, 17 mai 2019, www.thelocal.dk/20190517/the-danish-schools-where-the-kids-make-the-dinners.
- 107 SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE DES INFRASTRUCTURES, *Demande d'accès à l'information*.
- 108 CSS, *Demandes d'accès à l'information*, novembre 2022.
- 109 MEQ, *Guide de planification immobilière : établissements scolaires primaires*, 2020, www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/ministere/Guide-planification-immobiliere-primaire.pdf.
- 110 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Plan québécois des infrastructures 2023-2033*, mars 2023, www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/23-24/6_Plan-quebecois_infrastructures.pdf.
- 111 Julie MARCEAU, Aude GARACHON et Mélanie MELOCHE- HOLUBOWSKI, « Plus de 50 % des écoles sont toujours en mauvais ou très mauvais état au Québec » *Radio-Canada*, 6 juillet 2022, ici.radio-canada.ca/nouvelle/1895021/ecoles-vetustes-caq-cible-souris-plafond-montreal.
- 112 Entretien avec Philippe Grand, op. cit.
- 113 CSS, *Demandes d'accès à l'information*, novembre 2022.
- 114 CENTRE DE SERVICES SCOLAIRE DE MONTRÉAL, *Demande d'accès à l'information*, novembre 2022 ; Entretien complémentaire à la demande d'accès à

- l'information avec Sylvain Sénécal, directeur adjoint au Service de l'organisation scolaire du CSS de Montréal, 11 janvier 2023.
- 115 Entretien avec Philippe Grand, *op. cit.*
- 116 Elisabeth CRÊTE et Paul ARCAND, « Le service de garde à deux vitesses : dans les écoles primaires les enfants sont séparés selon le tarif payé par les parents », 98.5 – Puisqu'il faut se lever, 27 août 2021, www.985fm.ca/audio/419417/le-service-de-garde-a-deux-vitesses-dans-les-ecoles-primaires-les-enfants-sont-separe-selon-le-tarif-payé-par-les-parents.
- 117 « Ratio », Association québécoise de la garde scolaire, www.gardescolaire.org/typesquestions/ratio/ (consulté le 11 mai 2023).
- 118 COMMISSION SCOLAIRE DU VAL-DES-CERFS, Surveillance du midi, Directive, 24 avril 2019, cssvdc.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2019/05/DR-04_SurveillanceMidi.pdf; « Services de garde et surveillance du dîner », Centre de services scolaire des Laurentides, csslaurentides.gouv.qc.ca/infos-parents/services-de-garde-et-surveillance-du-midi/ (consulté le 11 mai 2023).
- 119 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Modifications réglementaires concernant les services de garde en milieu scolaire et la surveillance du midi, 2022, www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/dpse/SGMS_SurveillanceMidi_DocInfo.pdf.
- 120 Marie-Ève MORASSE, « Surveillance du midi à l'école : jusqu'à trois fois plus cher selon la région », La Presse, 2 novembre 2017, www.lapresse.ca/actualites/education/2017/11/01/01-5142078-surveillance-du-midi-a-lecole-jusqua-trois-fois-plus-cher-selon-la-region.php; Geneviève LAJOIE, « Frais de garde le midi : les écoles pourront encore gonfler leurs tarifs », Le Journal de Québec, 17 août 2020, www.journaldequebec.com/2020/08/17/les-ecoles-pourront-encore-gonfler-leurs-tarifs.
- 121 MORASSE, *op. cit.*; LAJOIE, *op. cit.*
- 122 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Modifications réglementaires..., *op. cit.*
- 123 LA CANTINE POUR TOUS, Rapport d'activités du programme La Cantine dans les écoles 2020-2021, 2021, lacantinepourtous.org/wp-content/uploads/2021/11/BilanCantineDansLesEcoles2020-2021_compressed.pdf.
- 124 Entretien avec Émilie Tremblay, directrice de projets à la Table de concertation bioalimentaire du Saguenay–Lac-Saint-Jean et coordonnatrice nationale du déploiement des Petits ambassadeurs, mené le 6 février 2023; Entretien avec Josée Lavoie, coordonnatrice des services alimentaires au CHU Sainte-Justine, mené le 19 avril 2023.
- 125 UNIVERSITÉ DALHOUSIE, Manger québécois coûte-t-il plus cher?, Laboratoire de sciences analytiques en agroalimentaire, mai 2022, www.dal.ca/sites/agri-food/research/manger-quebecois-coute-t-il-plus-cher.html.
- 126 Noémi NEMES, *Comparative analysis of organic and non-organic farming systems : a critical assessment of farm profitability*, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, juin 2009, www.fao.org/3/ak355e/ak355e.pdf.
- 127 Entretien avec Murielle Vrins et autres, *op. cit.*
- 128 MEQ, *Pour un virage...*, *op. cit.*
- 129 CSS, Demandes d'accès à l'information, novembre 2022.
- 130 LA CANTINE POUR TOUS, *La cantine dans les écoles : cadre de référence*, septembre 2022.
- 131 Eve-Lyne COUTURIER, Minh NGUYEN et Vivian LABRIE, *Le revenu viable 2023 : dans la spirale de l'inflation et des baisses d'impôt*, Note socioéconomique, IRIS, mai 2023, iris-recherche.qc.ca/publications/revenu-viable-2023/.
- 132 ÉCOLLATION, Rapport d'activités 2021-2022, août 2022; Entretien avec Diane Miron, directrice générale de l'Association québécoise de la garde scolaire, mené le 22 novembre 2022.
- 133 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Modifications réglementaires...*, *op. cit.*
- 134 Entretien avec Marie-Josée Villeneuve, directrice à l'innovation et au soutien pédagogique du CSS des Rives-du-Saguenay, mené le 27 janvier 2023.
- 135 « Les sommes consacrées au Fonds des générations », Ministère des Finances, www.budget.finances.gouv.qc.ca/fondsdesgenerations/ (consulté le 23 août 2023).
- 136 Philippe HURTEAU, « Et si on liquidait le Fonds des générations? », Billet, IRIS, 26 janvier 2021, iris-recherche.qc.ca/blogue/etat-finances-publiques-et-secteur-public/et-si-on-liquidait-le-fonds-des-generations/; Philippe HURTEAU, « Le rendement fictif du Fonds des générations », Billet, IRIS, 17 février 2021, iris-recherche.qc.ca/blogue/etat-finances-publiques-et-secteur-public/le-rendement-fictif-du-fonds-des-generations/; Clémence PAVIC, « Que faire avec le Fonds des générations? », Le Devoir, 7 septembre 2022, www.ledevoir.com/economie/753240/que-faire-avec-le-fonds-des-generations.
- 137 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Crédits des dépenses des portefeuilles 2023-2024*, Budget de dépenses, mars 2023, www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget-de-penses/23-24/3_Credits_depenses_portefeuilles.pdf.
- 138 MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DE LA FINLANDE, *op. cit.*
- 139 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Plan budgétaire*, Budget 2023-2024, mars 2023, www.finances.gouv.qc.ca/Budget_et_mise_a_jour/budget/documents/Budget2324_PlanBudgetaire.pdf; TREMBLAY-BOILY, *op. cit.*
- 140 TREMBLAY-BOILY, *op. cit.*

REMERCIEMENTS

L'autrice tient à remercier un ensemble de personnes sans qui l'étude n'aurait pu être. Merci d'abord aux organismes et aux personnes qui ont gracieusement fourni des données et participé aux entretiens menés dans le cadre de cette étude. Les commentaires de l'équipe de recherche de l'IRIS de même que les corrections de Fleur Neesham et de Monique Moisan ont rehaussé la qualité de cette étude, tant du point de vue de la forme que du fond. Nous leur transmettons tous nos remerciements. Toutes les erreurs pouvant néanmoins encore se trouver dans ce texte relèvent de l'entière responsabilité de l'autrice.

MISE EN PAGE

Institut de recherche et d'informations socioéconomiques

DESIGN

Molotov – coop de travail
2065, rue Parthenais, bureau 415, Montréal, (QC)
H2K 3T1 514 908-9744 / info@molotov.ca

« Dans un contexte où le gouvernement fédéral prévoit de créer un programme national d'alimentation dans les écoles au cours des prochaines années et où des voix de plus en plus nombreuses réclament des repas gratuits dans les écoles pour tous les élèves, le Québec a l'occasion de prendre les devants et de proposer son propre modèle d'alimentation scolaire. »



**Institut de recherche
et d'informations
socioéconomiques**

1710, rue Beaudry, bureau 3.4, Montréal (Québec) H2L 3E7
514.789.2409 • iris-recherche.qc.ca

Imprimé
PDF

ISBN 978-2-925112-61-7
ISBN 978-2-925112-62-4