



Évaluation des préoccupations, des interventions et des possibilités d'action concertée des organisations régionales en sécurité alimentaire dans Lanaudière

Introduction

Une étude évaluative, fortement inspirée de la recherche-action, a été réalisée en 2005-2006, dans le cadre d'une démarche initiée conjointement par la Table des partenaires du développement social de Lanaudière (TPDSL) et la Direction de santé publique et d'évaluation (DSPE) de l'Agence de la santé et des services sociaux (ASSS) de Lanaudière. Cette démarche, toujours en cours, vise à élargir les réflexions et la concertation en matière de sécurité alimentaire aux divers aspects de la problématique¹, ce qui impliquait, au moment de l'étude, l'intégration d'acteurs nouveaux, concernés par d'autres dimensions que l'accès pour tous à des aliments sains et nutritifs. L'étude visait autant à améliorer la connaissance sur la problématique qu'à susciter la participation de ces nouveaux acteurs, tels les producteurs agricoles, les transformateurs et les distributeurs alimentaires, les organisations agricoles et environnementales, les municipalités, etc.

Le présent document constitue la version abrégée du rapport d'évaluation (Poissant, 2006). On y trouve une présentation résumée du contexte de l'évaluation, du type de recherche réalisé et des principaux constats tirés de l'analyse, ainsi que les conclusions et les recommandations de cette étude.

1. Le contexte de l'évaluation

Depuis plus de quatre ans, les préoccupations concernant la sécurité alimentaire s'étaient beaucoup développées dans Lanaudière, notamment en raison de la mise en œuvre du Programme de subvention de projets en la matière administré par la DSPE, et grâce à la collaboration, au sein d'un comité consultatif, d'autres organisations régionales concernées principalement par la dimension sociale de la problématique. Toutefois, avant sa dissolution en 2004, ce comité avait conclu à la nécessité d'élargir les réflexions et la concertation aux divers aspects de la sécurité alimentaire, et donc d'inclure des acteurs nouveaux. C'est dans cette perspective que l'étude a été réalisée. Notons qu'elle a été encadrée par un comité d'évaluation incluant des représentants des organisations suivantes, en plus de la TPDSL et de la DSPE : la commission scolaire des Affluents, le Conseil de l'Environnement de Lanaudière (CREL), la Fédération de l'UPA de Lanaudière (FUPAL), la direction régionale du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) et Moisson Lanaudière.

2. Le type d'évaluation réalisée

Comme il a été mentionné précédemment, l'étude se rapproche de la recherche-action participative. En ce qui concerne l'aspect de l'amélioration des connaissances (informations recueillies et analysées, et résultats diffusés notamment dans le présent rapport), l'évaluation visait à répondre à la question générale suivante :

Quel est l'état global des préoccupations, des interventions (réalisées et prévues) et des possibilités d'action concertée des organisations régionales en matière de sécurité alimentaire dans Lanaudière ?

Trois sous-questions permettaient de préciser l'étude :

- 1) *Quels sont les acteurs régionaux concernés par les différents aspects de la sécurité alimentaire ?*
- 2) *Qu'est-ce que représente la sécurité alimentaire pour les différents acteurs de la région susceptibles d'avoir un rôle à jouer pour l'améliorer ?*
- 3) *Quels facteurs sont susceptibles de favoriser ou de limiter le développement d'une concertation régionale entre ces différents acteurs ?*

¹ Les aspects considérés sont ceux qui avaient été distingués par Équiterre en 2004, dans le cadre d'un mémoire soumis à la Commission de l'agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation sur les nouveaux enjeux de la sécurité alimentaire. Ces cinq aspects sont : l'accès aux aliments, la qualité des aliments, la diversité des aliments, la pérennité du système agroalimentaire et la capacité de prise en charge citoyenne.

En ce qui concerne la méthodologie, la démarche d'évaluation comportait deux volets : l'un quantitatif et le second qualitatif. Dans les deux cas, il faut le rappeler, la collecte des données n'était pas destinée exclusivement à améliorer la connaissance sur l'objet de l'étude, mais elle était également conçue pour susciter la réflexion et les réactions des participants. Il s'agissait notamment de mettre en évidence les représentations différentes de la sécurité alimentaire chez les différents acteurs concernés, afin de contribuer à leur cheminement vers une approche plus globale et partagée de la problématique.

La méthode de collecte de données utilisée dans le volet quantitatif était le sondage par questionnaire. D'abord, un questionnaire composé exclusivement de questions fermées a été élaboré, validé par le comité d'évaluation, puis administré par téléphone, entre le 28 octobre et le 8 décembre 2005, à des acteurs des catégories suivantes : organismes communautaires et caritatifs du domaine de la sécurité alimentaire, épiceries et dépanneurs, présidents des syndicats de production de la Fédération de l'UPA de Lanaudière (FUPAL) et traiteurs des écoles. Ensuite, le même questionnaire, modifié afin d'intégrer des questions ouvertes, a été administré en face à face à des représentants de 29 organisations plus particulièrement ciblées pour participer à la démarche régionale de concertation.

En ce qui concerne le volet qualitatif, trois groupes de discussion ont été réalisés en janvier et février 2006. Les participants provenaient de différents secteurs d'activités plus directement concernés par un ou plusieurs aspects de la sécurité alimentaire. Un guide de discussion avait été élaboré sur la base des résultats préliminaires de l'analyse du sondage. Certaines tensions et certaines frustrations ont été observées au cours des rencontres. Elles découlaient notamment du constat que tous ne parlaient pas de la même chose, et qu'aucune définition préalable de la sécurité alimentaire n'avait été fournie par l'équipe de recherche.

Parmi les limites de l'étude, on note une surreprésentation des organismes communautaires d'aide alimentaire, susceptible d'avoir créé un biais, et une incompréhension de l'objectif des groupes de discussion par certains participants, qui croyaient participer déjà à une réunion d'information, ou encore à une réunion de travail en vue de développer une concertation régionale sur la sécurité alimentaire.

3. Les principaux constats

Les principaux constats de l'étude portent sur quatre thèmes particuliers qui seront abordés successivement dans les prochains paragraphes : les acteurs de la sécurité alimentaire, ce que représente pour eux la sécurité alimentaire, les activités (réalisées ou projetées) en matière de sécurité alimentaire, ainsi que les possibilités d'action concertée.

3.1 Les acteurs de la sécurité alimentaire

Dans l'ensemble, les participants ont pu identifier les principaux acteurs de la sécurité alimentaire : ceux de la production agricole, de la transformation et de la distribution alimentaires, des domaines social, environnemental, gouvernemental, scolaire et de la santé. Toutefois, la plupart avaient tendance à reconnaître plus spontanément ceux qui avaient des liens directs avec leur propre secteur d'activités. Le processus de discussion a sans doute contribué à élargir leur connaissance à ce sujet, et à entrevoir la possibilité pour chacun de s'intéresser à d'autres aspects de la problématique que ceux qui les touchent davantage dans leurs activités courantes.

3.2 Ce que représente la sécurité alimentaire

La réflexion autour du concept de sécurité alimentaire a, en quelque sorte, constitué le noyau de la recherche-action. À partir de la mise en évidence des représentations initiales des différents groupes d'acteurs, il s'agissait d'amener les participants à reconnaître l'existence de différents aspects de la sécurité alimentaire et les interrelations entre eux. Sans ouverture vers une telle compréhension commune et partagée du concept, la possibilité, voire la pertinence, de développer une concertation régionale en matière de sécurité alimentaire auraient été compromises.

Au départ, les participants avaient tendance à lier étroitement leur compréhension de la sécurité alimentaire à leurs propres secteurs d'activités. De plus, deux des cinq aspects de la sécurité alimentaire étaient davantage abordés : l'accès aux aliments (surtout pour les personnes démunies) et la qualité des aliments (principalement les normes à respecter en matière d'hygiène et de salubrité). Les trois autres aspects considérés par l'étude (diversité des aliments, pérennité du système agroalimentaire et capacité de prise en charge citoyenne) ont été traités de façon plutôt secondaire par les participants. Pourtant, dans une perspective globale de la problématique, la pérennité du système agroalimentaire constitue un axe de réflexion central et incontournable, alors que la capacité de prise en charge citoyenne oriente la réflexion vers l'action.

Au cours de l'étude, différents obstacles à l'adoption « idéologique » d'une approche globale de la sécurité alimentaire (nécessaire avant son éventuelle mise en œuvre concrète) par les différents acteurs concernés ont été identifiés. Parmi ceux-ci, on retrouve : la connaissance toujours limitée des différents aspects de la problématique et des interrelations entre eux, les valeurs différentes animant les différents acteurs, leurs logiques d'action différentes et les ressources variables mais limitées dont ils disposent. On pourrait ajouter : les habitudes acquises (représentations et actions) et, parfois, une certaine tendance à envisager plus facilement les changements à opérer qui concernent les autres acteurs.

3.3 Les activités en matière de sécurité alimentaire

L'étude a montré qu'en matière de sécurité alimentaire, jusqu'ici, les différents acteurs concernés semblent avoir joué surtout des rôles liés à leur mission officielle. Ainsi, les producteurs et les distributeurs se sont principalement efforcés de respecter les normes et réglementations en matière d'hygiène et de salubrité. Certains ont également contribué à faciliter l'accès des personnes démunies à leurs surplus. Pour leur part, les organismes communautaires ont d'abord travaillé à assurer l'accès des personnes démunies à des aliments. Plusieurs ont aussi développé différents types d'activités éducatives, en vue notamment de contribuer à l'« empowerment » des personnes qui ont recours à leurs services, et d'accroître leur autonomie alimentaire. Toutefois, en général, les différentes activités visant à assurer la sécurité alimentaire dans Lanaudière (aspects accès aux aliments et qualité des aliments) s'en tiennent à agir en aval des problèmes, sans avoir vraiment pris sur leurs causes, et surtout celles qui sont de nature structurelle.

En ce qui concerne la connaissance des activités en sécurité alimentaire réalisées dans Lanaudière, l'étude a montré, encore une fois, que les différents acteurs connaissent surtout celles qui sont réalisées au sein de leurs propres secteurs d'activités, et également celles réalisées dans leur région géographique immédiate.

Pour ce qui est des activités qu'il faudrait développer, les participants ont considéré qu'elles devraient être surtout de nature pédagogique : sensibilisation, information, éducation, formation. Leur contenu pourrait toucher : les modes de production des aliments, les aliments plus sains, plus nutritifs et plus économiques, le savoir-faire culinaire, l'existence d'un problème réel d'insécurité alimentaire découlant de la pauvreté, etc. Selon certains, l'ensemble de la population pourrait être ciblée par ces activités, mais pour d'autres, certaines activités pourraient s'adresser à des clientèles plus précises (par ex., l'éducation à l'école pour les enfants). Quant à l'échelle territoriale à privilégier, les participants ont considéré qu'il faudrait réaliser des activités au niveau local aussi bien qu'au niveau régional.

Les principales contraintes à la réalisation d'activités en sécurité alimentaire identifiées sont : le manque de ressources financières, de temps et de ressources humaines. Ces limites semblent encore plus importantes pour les organismes opérés par des bénévoles.

3.4 Les possibilités d'action concertée

La majorité des participants à l'étude ont jugé utile de développer une concertation régionale en matière de sécurité alimentaire. Les arguments présentés touchent : la meilleure connaissance des acteurs, l'efficacité des actions entreprises, un meilleur partage de l'information, la force du regroupement dans le cadre de revendications, etc.

De prime abord, les participants ont eu tendance à considérer qu'il fallait développer cette concertation au sein de structures déjà existantes, comme les CLSC, la DSPE ou la TPDSL. Toutefois, par la suite, la formule du conseil de politique alimentaire (CPA) est apparue intéressante aux

yeux de plusieurs, dans la mesure où on l'adapterait à la réalité territoriale et administrative de Lanaudière, différente de celle d'une grande ville-région. La possibilité de créer plusieurs CPA (aux niveaux local et régional) a donc été envisagée, de même que celle de considérer l'existant Conseil de développement bioalimentaire de Lanaudière (CDBL) comme un CPA. Il a également été question d'aborder la sécurité alimentaire dans toutes les tribunes possibles (structures existantes et nouvelles, sectorielles et intersectorielles).

En ce qui concerne les thèmes sur lesquels la concertation devrait se pencher, plusieurs participants ont eu tendance à considérer qu'il faudrait se limiter à quelques-uns, pour des raisons d'efficacité. Parmi les possibilités, on a mentionné le rapatriement dans la région des surplus alimentaires actuellement dirigés vers les banques alimentaires montréalaises. Par contre, dans une perspective globale de la sécurité alimentaire, quelques participants ont considéré important de développer une réflexion concertée tenant compte simultanément de différents problèmes interreliés. En ce sens, le développement d'une approche globale de la sécurité alimentaire, partagée par l'ensemble des acteurs concernés, pourrait constituer une priorité parmi les objets ciblés par le processus de concertation.

Pour les participants, les acteurs à inclure dans la démarche de concertation correspondent généralement à ceux ayant été jugés concernés par la sécurité alimentaire. Toutefois, il a été mentionné que, pour des raisons d'efficacité, il pouvait être possible de restreindre occasionnellement la participation à un nombre limité d'acteurs. Par ailleurs, le statut à accorder aux grandes chaînes et à l'industrie agroalimentaire (acteurs concernés au même titre que les autres ou cibles majeures dans les réflexions des autres acteurs ?) a représenté un défi particulier, qu'il faudrait résoudre en fonction d'objectifs stratégiques à déterminer. Enfin, les municipalités ont été identifiées comme un type d'acteur qu'il pourrait être plus difficile de mobiliser.

Les principales contraintes mentionnées, quant à la possibilité de développer une concertation régionale sur la sécurité alimentaire, sont : les intérêts et problèmes différents des différents acteurs, les réalités différentes vécues à l'échelle locale et à l'échelle régionale et les limites des ressources financières, humaines et de temps. D'autre part, des conditions susceptibles de faciliter la mise en place du processus de concertation envisagé ont également été identifiées : développer une bonne connaissance mutuelle entre les acteurs concernés, manifester de l'ouverture envers la démarche intégrant des aspects différents, obtenir un soutien financier de l'État, identifier une structure chargée de chapeauter la démarche, adopter une définition commune de la sécurité alimentaire et un vocabulaire commun concernant cette problématique, mettre en place des moyens de communication efficaces pour assurer la circulation de l'information, établir des priorités dans les thématiques abordées et fixer des objectifs en fonction d'un échéancier précis, ne pas déconnecter la réflexion et l'action du « vécu terrain ».

Conclusion et recommandations

Avec cette étude évaluative, proche de la recherche-action, une autre étape a été franchie dans la démarche lanauchoise de réflexion et d'action concernant la sécurité alimentaire. Bien que jugée ambitieuse, voire peu réaliste, par certains partenaires au départ, et bien que semée de quelques embûches au fil de son déroulement, cette étude a nécessairement constitué un pas de plus vers une meilleure connaissance de ce qui se pense et se fait en sécurité alimentaire dans la région, et vers une compréhension plus globale et plus partagée de cette problématique entre les différents acteurs concernés.

On pouvait supposer, au départ, que les différents acteurs de la sécurité alimentaire appartenaient à des milieux différents, qu'ils ne travaillaient pas nécessairement les uns avec les autres, qu'ils avaient sans doute des compréhensions bien limitées ou sectorielles de la sécurité alimentaire et que, probablement, ils ne parlaient pas tout à fait le même langage. L'étude tend à confirmer ces présuppositions qui se sont parfois traduites en frustrations dans le feu des discussions autour de concepts non définis au départ. Cependant, dans sa dimension formative, la recherche-action a malgré tout semé le germe de l'approche globale qui serait la prémisses à la mise en place éventuelle d'une concertation régionale en matière de sécurité alimentaire.

En vue de faciliter la concertation envisagée, les recommandations suivantes ont été adressées par le comité d'évaluation aux différents acteurs concernés par la sécurité alimentaire dans Lanaudière.

A) Pour les organisateurs du forum régional sur la sécurité alimentaire, soit la TPDSL, la DSPE et les organisations membres du comité d'évaluation :

1. Contingenter la participation au forum des différentes catégories d'acteurs, afin de ne pas biaiser les discussions vers l'un ou l'autre des aspects de la sécurité alimentaire (par exemple, l'accès aux aliments pour les personnes démunies).
2. Afin d'assurer une continuité de la démarche, développer le contenu du forum à partir des résultats de la présente étude.
3. Si les échanges qui auront lieu lors du forum confirment l'intérêt observé dans le cadre de l'étude pour la mise en place d'une concertation régionale en matière de sécurité alimentaire, amorcer la réalisation de ce projet principal en identifiant, avec les participants, de premières balises à inclure dans un plan d'action à développer par la suite et, si possible, le type de structure de concertation à privilégier.
4. Diffuser auprès des différents acteurs concernés les résultats de l'étude ainsi que les actes du forum.
5. Assurer le suivi ou la transition entre la tenue du forum régional et le développement éventuel d'une concertation régionale en matière de sécurité alimentaire.

B) Pour les organisations qui travailleront éventuellement à la mise en place d'une concertation régionale en matière de sécurité alimentaire :

1. Poursuivre la réflexion afin de déterminer le type de structure de concertation à privilégier. Par exemple, explorer plus à fond le modèle des CPA et les possibilités de l'adapter à une région en grande partie rurale comportant six MRC et plusieurs municipalités.
2. Conserver une préoccupation pour l'articulation des actions en matière de sécurité alimentaire qui seront réalisées aux niveaux local et régional. Déterminer des priorités d'action pour chacun de ces niveaux d'intervention.
3. Déterminer quels acteurs seront invités à participer à la concertation régionale. En outre, adopter des orientations stratégiques qui permettront de déterminer plus particulièrement le statut à accorder aux grandes chaînes et à l'industrie agroalimentaires dans le cadre de cette concertation. Si nécessaire, identifier également et mettre en œuvre des moyens d'obtenir la participation d'acteurs moins facilement mobilisés par cette problématique, par exemple le milieu municipal et celui de l'environnement.
4. Adopter rapidement une définition commune de la sécurité alimentaire qui puisse constituer une base au développement d'une approche globale de la sécurité alimentaire partagée par les différents acteurs régionaux concernés. Accorder, éventuellement, une importance particulière à l'aspect de la pérennité du système agroalimentaire, qui réfère au développement durable et est susceptible de constituer une motivation idéologique, c'est-à-dire de donner du sens à la concertation régionale axée sur une approche globale.

Les éléments méthodologiques et une analyse détaillée des résultats de l'évaluation sont disponibles dans un rapport complet, publié séparément, dont la référence est : POISSANT, Céline. *La sécurité alimentaire dans Lanaudière en 2005-2006. Évaluation des préoccupations, des interventions et des possibilités d'action concertée des organisations régionales.* Joliette, Agence de la santé et des services sociaux de Lanaudière, Direction de santé publique et d'évaluation, septembre 2006, 76 p.

Une publication du Service de surveillance, recherche et évaluation de la Direction de santé publique et d'évaluation de l'Agence de la santé et des services sociaux de Lanaudière
245, rue du Curé-Majeau
Joliette, Québec J6E 8S8
Téléphone : 450 759-1157, poste 4269
Courriel : celine.poissant@ssss.gouv.qc.ca

Auteure : Céline Poissant
Mise en pages : Marie-Josée Charbonneau
Révision : Élisabeth Cadieux et Chantal Lalonde

Numéro de Santécom : 14-2006-032

Dépôt légal :

ISBN : 2-89475-346-2 (version imprimée)
2-89475-347-0 (version PDF)

Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque et Archives nationales du Canada
Troisième trimestre 2006