



Agir sur la sécurité alimentaire à l'échelle supralocale :

GUIDE À L'INTENTION DES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ (MRC)

Jessica Dufresne, Ph. D.
Université Laval

Pour citer ce rapport

Dufresne, Jessica (2025). *Agir sur la sécurité alimentaire à l'échelle supralocale : Guide à l'intention des municipalités régionales de comté (mrc)* [rapport]. Faculté des sciences infirmières, Université Laval.

Remerciements

Nous tenons à remercier les villes-MRC de la Mauricie qui ont apporté leur appui à ce projet, ainsi que Julie Francoeur et Laurence Guillaumie de l'Université Laval pour leur révision du document.

Financement

Ce projet s'inscrit dans le cadre du projet de recherche COSAM (Coalition pour le Système Alimentaire de la Mauricie) financé par le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada. Il a fait l'objet d'un financement de démarrage du Pôle Bioalimentaire de l'INAF de l'Université Laval.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	3
1. LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE : L'AFFAIRE DE TOUS	4
1.1 L'échelle internationale	4
1.2 L'échelle fédérale	4
1.3 L'échelle provinciale	5
1.4 Les échelles locales et supralocales	5
1.4.1 L'échelle locale : les municipalités	5
1.4.1.1 Pouvoirs règlementaires	5
1.4.1.2 Pouvoirs non règlementaires	6
1.4.2 L'échelle supralocale : les MRC	6
1.4.2.1 L'aménagement du territoire	6
1.4.2.2 La planification de la gestion des matières résiduelles	8
1.4.2.3 Le développement local et régional	8
1.4.2.4 La gestion de fonds gouvernementaux	8
1.4.2.5 Le rôle d'impulsion et de concertation	9
2. SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS	10
2.1 Adopter une vision systémique de la sécurité alimentaire	10
2.2 Dresser un état des lieux	10
2.3 Favoriser la participation citoyenne	10
2.4 Affecter une personne-ressource à la sécurité alimentaire	10
2.5 Se saisir du droit à l'alimentation	10
3. QUELQUES LIENS PERTINENTS	11

INTRODUCTION

La **sécurité alimentaire** renvoie à une situation où « tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active »¹.

L'atteinte de la sécurité alimentaire requiert une volonté politique qui doit se traduire par l'adoption de mesures systémiques et concertées, tant dans le domaine agroalimentaire que dans l'ensemble des secteurs susceptibles d'influencer la capacité de la population à se nourrir, ainsi que celle des territoires à répondre aux besoins alimentaires des communautés.

Bon nombre d'organisations internationales ont récemment souligné la pertinence de l'action locale dans la déclinaison de tout objectif de sécurité alimentaire². Il est de ce fait désormais admis que la sécurité alimentaire est l'affaire de tous les paliers de gouvernance, que ce soit au niveau international, national, provincial, régional ou local. Dans ce contexte, les gouvernements locaux ont été nombreux à se questionner sur leur rôle ainsi que sur leur véritable capacité d'action face à cet enjeu fondamental.

Le présent guide s'adresse aux gouvernements locaux et, de manière encore plus spécifique, aux MRC. Il vise à démystifier leur rôle dans l'atteinte de la sécurité alimentaire. Il invite à réfléchir et à agir sur la sécurité alimentaire à partir du **droit à l'alimentation**, qui oblige les pouvoirs publics, à tous les échelons, à garantir l'accès à une alimentation adéquate produite dans le respect de la biodiversité³.

Ce guide présente le cadre juridique et politique dans lequel les différents paliers de gouvernement opèrent en matière de sécurité alimentaire. Il identifie les outils juridiques et politiques à la portée des municipalités et des MRC⁴, et les manières dont elles peuvent les mobiliser. Il présente enfin quelques recommandations pratiques pour les acteurs des villes et MRC désireux d'agir à leurs échelles.



¹ Définition officielle de la sécurité alimentaire issue du Sommet mondial de l'alimentation tenu par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en 1996.

² Voir notamment ce qu'en dit la FAO dans son « Cadre d'action de la FAO pour l'agenda alimentaire urbain : s'appuyer sur l'action des collectivités territoriales et locales pour instaurer des systèmes alimentaires durables et une meilleure nutrition », 2019, en ligne, <https://www.fao.org/3/ca3151fr/ca3151fr.pdf>.

³ Pour une explication ludique du droit à l'alimentation, voir le microsite du Regroupement des cuisines collectives du Québec. Regroupement des cuisines collectives du Québec, en ligne, <https://droitalimentation.org/>.

⁴ Nous n'aborderons que les rôles et les pouvoirs des municipalités et des MRC, laissant de côté ceux des arrondissements, des agglomérations, des communautés métropolitaines, des communautés autochtones et des régions, entre autres.

1. LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE : L'AFFAIRE DE TOUS

Pour mieux comprendre ce que peut faire chaque palier de gouvernement afin de garantir la sécurité alimentaire de la population, il convient de brosser un bref portrait des normes et des politiques dans lesquelles chacun évolue.

1.1 L'échelle internationale

La communauté internationale est constituée d'une multitude d'États et d'organisations internationales ayant été formées par ces derniers. Parmi les plus importantes, on retrouve l'Organisation des Nations unies (ONU) et ses nombreuses institutions spécialisées – l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), notamment – ou apparentées – l'Organisation mondiale du commerce (OMC), par exemple.

Compte tenu que, dans le monde globalisé, l'enjeu de la sécurité alimentaire dépasse les frontières des États, la communauté internationale s'est ralliée au fil des ans derrière différents textes visant à coordonner et maximiser les efforts de chacun en faveur de cet objectif commun. Les gouvernements nationaux et locaux, y compris les municipalités et les MRC, peuvent par ailleurs s'inspirer et s'aligner sur ces textes dans le cadre du développement de leurs mesures locales. C'est d'ailleurs ce que font plusieurs gouvernements locaux dans le monde, notamment à travers le Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan⁵.

Parmi ces textes, on retrouve notamment :

- les textes internationaux portant sur la pleine réalisation du droit à l'alimentation :
 - le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)⁶, qui garantit le droit à l'alimentation, ainsi que l'Observation générale no 12⁷, qui en explicite les exigences et les modalités d'exécution ;
 - les Directives volontaires de la FAO à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale⁸.
- le Codex Alimentarius⁹, élaboré conjointement par l'OMS et la FAO, qui vise à protéger la santé des consommateurs et à garantir des pratiques équitables dans le commerce alimentaire mondial;
- les Objectifs de développement durable¹⁰, et plus spécifiquement l'objectif 2 (Faim « zéro »), qui cherche à éliminer la faim, à assurer la sécurité alimentaire, à améliorer la nutrition et à promouvoir une agriculture durable d'ici 2030;
- les différents accords de l'OMC¹¹, qui régulent le commerce international des denrées alimentaires, et qui sont connus pour nuire parfois à la sécurité alimentaire en fragilisant la production locale, en augmentant la dépendance aux importations et en limitant la souveraineté alimentaire des peuples.

1.2 L'échelle fédérale

En vertu de la constitution canadienne, le gouvernement fédéral détient plusieurs compétences qui peuvent avoir une incidence sur la sécurité alimentaire, notamment au regard

⁵ Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan, 2015, en ligne, https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/wp-content/uploads/2020/12/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-and-Framework-for-Action_FR.pdf.

⁶ À noter que le Québec et le Canada ont reconnu le droit à l'alimentation et se sont engagés à le garantir, en ratifiant le PIDESC en 1976. Voir Nations unies, « Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels », 1966, en ligne, <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>.

⁷ Nations unies, « Le comité des droits économiques, sociaux et culturels adopte une Observation générale sur le droit à une nourriture suffisante », communiqué de presse, 1999, en ligne, <https://www.ohchr.org/fr/press-releases/2009/10/committee-economic-social-and-cultural-rights-adopts-general-comment-right-1>.

⁸ FAO, « Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale », 2004, en ligne, <https://www.fao.org/4/y7937f/y7937f00.htm>

⁹ FAO, « Codex Alimentarius : normes alimentaires internationales », en ligne, <https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/fr/>.

¹⁰ Nations unies, « Objectifs de développement durable », en ligne, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/>.

¹¹ OMC, « Sécurité alimentaire », en ligne, https://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/food_security_f.htm.

du commerce interprovincial et international des aliments, de la salubrité alimentaire et des enjeux de fraude alimentaire¹². Il détient aussi une compétence partagée avec les provinces en matière d'agriculture¹³.

Il a également pour mandat de s'assurer du respect des textes internationaux dont il est signataire, en plus d'être chargé de plusieurs responsabilités liées à la sécurité alimentaire : le commerce national et international des aliments, la fraude alimentaire, ainsi que la sécurité sanitaire des aliments produits ou importés au pays. En partenariat avec les provinces, il fournit de ce fait un cadre juridique essentiel pour

1.3 L'échelle provinciale

La constitution canadienne attribue aux provinces et aux territoires un nombre important de compétences qui leur permettent également d'intervenir en faveur de la sécurité alimentaire de la population. Les provinces sont entre autres responsables de la plupart des éléments relatifs à la production, à la transformation et à la vente des aliments produits et vendus à l'intérieur de leurs frontières, tout comme de la santé, des services sociaux et de la gestion du territoire¹⁴. Ce sont également les provinces qui ont le pouvoir d'encadrer les gouvernements locaux (qu'ils soient urbains ou ruraux) et de leur déléguer certains pouvoirs stratégiques en matière de sécurité alimentaire.

Au Québec, le gouvernement agit dans les limites de nombreuses lois et politiques provinciales qui doivent elles-mêmes se lire en conjonction avec le cadre fédéral. C'est dans ce cadre législatif et politique qu'on retrouve notamment les lois qui encadrent la salubrité et la commercialisation des

aliments dans la province¹⁵, celles qui agissent sur l'accès physique et économique aux aliments¹⁶ et celles qui touchent à l'agriculture, à l'élevage et à la pêche¹⁷.

1.4 Les échelles locales et supralocales

1.4.1 L'échelle locale : les municipalités

Bon nombre des compétences octroyées aux municipalités par le gouvernement provincial peuvent leur permettre d'agir sur la sécurité alimentaire de la population, d'autant plus que, depuis l'adoption de la Loi sur les compétences municipales (LCM)¹⁸ en 2006, on leur reconnaît le pouvoir d'« adopter tout règlement pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de la population »¹⁹.

À la LCM, qui offre aux municipalités des pouvoirs règlementaires et non règlementaires²⁰, s'ajoutent les pouvoirs en matière d'aménagement du territoire conférés par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU). Ces pouvoirs leur permettent d'adopter des règlements de zonage²¹.

Analysés au regard de la sécurité alimentaire, l'ensemble de ces pouvoirs peuvent par exemple permettre aux municipalités d'adopter les mesures suivantes.

1.4.1.1 Pouvoirs règlementaires

- établir et d'exploiter — par elles-mêmes ou par l'entremise d'un tiers — un marché public²²;
- créer davantage d'espace de jardinage (communautaires ou collectifs) sur leur territoire²³;
- interdire l'utilisation de pesticides pour protéger la biodiversité ainsi que la santé et le bien-être des résidents²⁴;

¹² Article 91(2) de la Loi Constitutionnelle de 1867. Voir à ce sujet Donald Buckingham, « It's complicated : Food and Federalism in Canada » dans Heather McLeod-Kilmurray, Angela Lee et Nathalie Chalifour (dir), *Food Law and Policy in Canada*, Thomson Reuters, 2019.

¹³ Donald Buckingham, « Halsbury's Laws of Canada – Agriculture », Lexis Nexis, 2022.

¹⁴ Art. 92(13) de la Loi Constitutionnelle de 1867. Voir également Buckingham, supra note 13.

¹⁵ Notamment via la Loi sur les produits alimentaires et la Loi sur les appellations réservées et les termes valorisants.

¹⁶ À travers, entre autres, la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ainsi que son plan d'action, le Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale (PAGIEPS), la Politique gouvernementale de prévention en santé, de même que les programmes de soutien du revenu tels que le Programme d'aide sociale et le Programme de solidarité sociale.

¹⁷ Notamment la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, le Plan d'agriculture durable 2020-2030, la Loi sur les sociétés agricoles et laitières, la Loi sur la protection sanitaire des cultures, la Loi sur l'aquaculture commerciale, la Loi sur la protection sanitaire des animaux, la Politique bioalimentaire et la Stratégie nationale d'achat d'aliments québécois.

¹⁸ LCM, LRQ c C-47.1

¹⁹ LCM, art. 85.

²⁰ Les pouvoirs règlementaires permettent aux municipalités d'adopter de règlements obligatoires pour encadrer les éléments de leurs champs de compétence tels qu'indiqués à l'article 4 de la LCM, tandis que les pouvoirs non règlementaires leur permettent de prendre des décisions, d'adopter des résolutions ou de négocier des ententes pour administrer ses affaires courantes.

²¹ LAU, art. 113.

²² Notamment en vertu du pouvoir règlementaire en développement économique local, LCM, art. 9(2).

²³ Notamment en vertu du pouvoir règlementaire en environnement, LCM, art. 19.

²⁴ *Ibid.*

- autoriser les poulaillers urbains et les ruches²⁵;
- encadrer le gaspillage alimentaire²⁶;
- favoriser l'approvisionnement alimentaire local au sein des institutions municipales²⁷;
- limiter l'utilisation d'objets à usage unique pour emballer les aliments²⁸;
- favoriser le développement d'environnements favorables aux saines habitudes de vie à travers l'implantation de commerces alimentaires, de serres urbaines, de comptoirs et de kiosques de vente d'aliments ou de marchés saisonniers²⁹;
- limiter ou interdire la présence d'établissements de restauration rapide dans certains secteurs³⁰.

1.4.1.2 Pouvoirs non règlementaires

- élaborer des programmes de littératie agroalimentaire et des ateliers culinaires;
- attribuer à des producteurs et à des fournisseurs locaux des contrats d'approvisionnement alimentaire pour les institutions et les événements municipaux;
- octroyer des subventions à des organismes communautaires ou à des comités de citoyens qui améliorent la sécurité alimentaire;
- développer des ententes intersectorielles ralliant une diversité d'acteurs (décideurs publics, fonctionnaires, professionnels et acteurs communautaires des milieux de la santé et des services sociaux, de l'économie et de l'environnement) autour de mesures et d'actions en faveur de la sécurité alimentaire;
- développer un plan ou une stratégie d'agriculture urbaine, comme l'ont fait certains arrondissements montréalais, municipalités, communautés métropolitaines, Villes-MRC³¹;

- établir un plan de développement d'une communauté nourricière (PDCN) dans l'objectif de réunir les acteurs agroalimentaires de la municipalité autour du développement et de la mise en valeur d'un système alimentaire local³². À noter qu'un PDCN peut aussi être établi par une Ville-MRC.

1.4.2 L'échelle supralocale : les MRC

Parmi les pouvoirs dévolus aux MRC, on retrouve plusieurs leviers pouvant permettre d'accroître la sécurité alimentaire.

Situées entre le local et le provincial, elles sont bien positionnées pour opérer une concertation régionale permettant de planifier de manière efficace et coordonnée les actions en sécurité alimentaire. En effet, elles peuvent miser sur leur force de concertation pour amorcer des réflexions régionales autour de cet enjeu et mettre à profit les infrastructures et les ressources présentes sur leur territoire, dans le respect des contextes propres à chacune des municipalités qui les composent.

Plus concrètement, les MRC peuvent pour ce faire miser sur les compétences suivantes.

1.4.2.1 L'aménagement du territoire

La compétence en matière d'aménagement du territoire³³ oblige les MRC à élaborer un **schéma d'aménagement et de développement (SAD)**. À cet outil de planification obligatoire peut être adjoint un **Plan de développement de la zone agricole (PDZA)**. Le PDZA est un outil complémentaire au SAD qui est conçu pour mettre en valeur le potentiel agricole des zones agricoles, soutenir les initiatives des producteurs locaux et intégrer l'agriculture dans le développement global du territoire. Tant le SAD que le PDZA peuvent être favorables à la sécurité alimentaire à l'échelle du territoire, du fait qu'ils

²⁵ Notamment en vertu du pouvoir règlementaire en développement économique local, en nuisance ou en sécurité, LCM, art. 4, 9(2), 59 et 62.

²⁶ Notamment en vertu du pouvoir règlementaire en environnement, LCM, art. 19.

²⁷ Notamment en vertu du pouvoir règlementaire en développement économique local, LCM, art. 9(2).

²⁸ Notamment en vertu du pouvoir règlementaire en environnement, LCM, art. 19.

²⁹ Sophie Paquin et Martine Laurin, *Guide sur les environnements favorables aux saines habitudes de vie (SHV) dans les municipalités*, 2016, en ligne, <https://GuidesurlesSHV>; Institut national de santé publique du Québec, *Le zonage municipal : un outil contribuant à créer un environnement bâti favorable aux saines habitudes alimentaires*, 2009, en ligne, https://www.inspq.qc.ca/sites/default/files/publications/912_zonagemunicipi.pdf.

³⁰ Il existe plusieurs manières, pour les municipalités, de limiter la prolifération des établissements de restauration rapide. Parmi celles-ci, l'établissement de quotas fixant un nombre maximum de lots affectés à un usage particulier dans une zone donnée, l'encadrement de la densité par une superficie maximale par lot ou zone dédiée à ce type de commerce, l'imposition d'une distance minimale entre ces établissements (ou entre ceux-ci) et les immeubles à usages institutionnels, scolaires ou résidentiels, l'interdiction de ces établissements dans certaines zones de la ville pour des raisons bien définies ou l'interdiction des aires de services à l'auto. *Ibid.*

³¹ C'est notamment le cas de l'arrondissement Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles dans l'est de Montréal, de Victoriaville, de la Ville de Montréal et de la Ville-MRC de Trois-Rivières.

³² Gouvernement du Québec, « Plan de développement d'une communauté nourricière », en ligne, <https://www.quebec.ca/agriculture-environnement-et-ressources-naturelles/agriculture/industrie-agricole-au-quebec/protection-mise-en-valeur-territoire-agricole/developpement-communaute-nourriciere>.

³³ LAU, art. 3 et suivants.

offrent aux MRC la possibilité de réfléchir à ce qui doit être amélioré dans l'aménagement du territoire pour accroître l'accès physique et économique à des aliments adéquats et, idéalement, locaux et durables.

Dans l'élaboration des SAD, les MRC sont amenées à déterminer les grandes orientations et affectations du territoire, dans le respect des Orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT)³⁴. Bien que ce ne soit pas le cas de toutes, certaines MRC³⁵ profitent de ce document obligatoire pour aborder différents éléments centraux à la sécurité alimentaire :

- **la qualité des milieux de vie**, dont dépendent la quantité et la qualité des logements, des emplois, des commerces (notamment d'alimentation), des services de transport, des loisirs, etc. Au vu du caractère systémique de la sécurité alimentaire, cet élément revêt une grande importance;
- **le transport actif et collectif**, qui peut notamment prévoir des trajets plus directs vers des commerces d'alimentation qui soient accessibles, pratiques et sécuritaires;
- **la distribution de l'eau potable**, qui est nécessaire à la production, la transformation et la consommation des aliments³⁶;
- **la création d'environnements favorables aux saines habitudes de vie**, ce qui inclut la présence de commerces et l'offre de services alimentaires abordables et de proximité;
- **les activités agricoles**, bien que dans une moindre mesure puisque la planification des activités agricoles dans les territoires des MRC relève principalement des PDZA. Les SAD permettent toutefois de bien articuler la planification du secteur agricole avec la planification d'ensemble et d'aborder l'agriculture comme un élément au

cœur de la vitalité socioéconomique des MRC, tout comme au cœur de la sécurité alimentaire locale.

Malgré leur caractère facultatif, les PDZA ont été largement adoptés par les MRC. Chaque PDZA diffère, mais tous comportent un portrait et un diagnostic de territoire et des activités agricoles qui s'y déroulent. Dans un objectif de sécurité alimentaire, cela permet de mieux connaître les forces et les faiblesses du territoire agricole non seulement pour nourrir la population, mais aussi pour assurer la vitalité socioéconomique de la communauté. Plusieurs MRC se sont ainsi appuyées sur leur PDZA pour mettre en place des programmes de soutien du milieu agricole, dont des services de travail de rang³⁷, des services destinés à la relève agricole, notamment via le service de maillage L'ARTERRE³⁸, des campagnes de valorisation des produits agricoles locaux³⁹, ainsi que des fonds de soutien dédiés au secteur⁴⁰. Sans accroître directement l'accès aux aliments (et donc, la sécurité alimentaire), le fait de soutenir le milieu agroalimentaire est un premier pas vers une plus grande résilience alimentaire territoriale.

Si la compétence des MRC en matière d'aménagement du territoire est déjà reconnue comme un atout pour favoriser le développement d'environnements favorables aux saines habitudes de vie, il est grand temps de reconnaître qu'elle l'est tout autant pour améliorer la sécurité alimentaire à l'échelle locale. Les SAD et les PDZA et les PDCN sont des véhicules à privilégier pour faire avancer l'objectif de sécurité alimentaire ainsi que le droit à l'alimentation.

³⁴ Gouvernement du Québec, « Orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT) », en ligne, <https://www.quebec.ca/habitation-territoire/amenagement-developpement-territoires/amenagement-territoire/orientations-gouvernementales>.

³⁵ À noter que la MRC de Coaticook a produit un SAD fort intéressant qui inclut plusieurs stratégies centrales à la sécurité alimentaire. MRC de Coaticook, *Schéma d'aménagement et de développement durable (SADD), 2016-2031*, en ligne, https://www.mrcdecoaticook.qc.ca/SADD/SADD%20Complet_decembre%202018.pdf.

³⁶ Food and Agriculture Organization, 2015.

³⁷ Au cœur des familles agricoles, *Travailleurs de rang*, en ligne, <http://acfareseaux.qc.ca/travailleurs-de-rang/territoires/>.

³⁸ L'ARTERRE est un service de maillage axé sur l'accompagnement et le jumelage entre aspirants-agriculteurs et propriétaires : <https://www.arterre.ca/>.

³⁹ Notamment la campagne promotionnelle de valorisation de la profession agricole et des produits locaux de la MRC des Sources, telles qu'inscrite dans son PDZA. MRC des Sources, *PDZA² : plan de développement de la zone agricole et agroforestière*, en ligne, https://mrcdessources.com/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2023/03/PDZA_MRCdesSources_COMPLET_avec-compression.pdf. Voir également le Réseau des Haltes gourmandes de la MRC de La Haute-Yamaska : Réseau des Haltes gourmandes, en ligne, <https://haltesgourmandes.ca/>.

⁴⁰ Voir notamment le *Fonds de microcrédit agricole de La Haute-Yamaska (FMAHY)* : Entrepreneuriat Haute-Yamaska, en ligne, <https://entrepreneuriathauteyamaska.ca/fmahy/>.

⁴¹ Table intersectorielle régionale de la Montérégie, *Intégrer les environnements favorables aux SHV dans les outils d'aménagement et d'urbanisme, 2020*, en ligne, <https://www.tirmonteregie.com/assets/Uploads/D-7673-GUIDE-TIR-num.pdf>.

1.4.2.2 La planification de la gestion des matières résiduelles

La compétence en matière de planification de la gestion des matières résiduelles oblige les MRC à adopter un **Plan de gestion des matières résiduelles (PGMR)**⁴², qui peut cibler directement le gaspillage alimentaire à travers la récupération, la revalorisation ou la redistribution des invendus par le biais d'organismes communautaires⁴³.

Plusieurs MRC ont intégré cet objectif dans leur PGMR, et elles ont également été nombreuses à prévoir des mesures de sensibilisation de l'industrie et de la population afin de s'attaquer, en amont, aux habitudes qui contribuent au gaspillage alimentaire⁴⁴.

1.4.2.3 Le développement local et régional

La compétence des MRC en matière de développement local et régional⁴⁵ leur permet notamment de soutenir l'économie locale en élaborant des **ententes sectorielles de développement**. Ces ententes permettent à une ou plusieurs MRC de mettre en commun leurs connaissances, ainsi que leurs ressources financières et techniques, dans l'objectif de réaliser certaines activités en collaboration avec les ministères et organismes concernés, de même que les acteurs clés du milieu⁴⁶.

À ce jour, différentes MRC se sont regroupées dans ce cadre pour soutenir financièrement des politiques ou stratégies bioalimentaires régionales⁴⁷, conformément au désir d'accroître la gouvernance de proximité inscrite dans la Politique bioalimentaire 2018-2025 du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec⁴⁸. Ces ententes, et les mesures qui en

découlent, touchent à certains égards à des enjeux de sécurité alimentaire, notamment en ce qui a trait à la disponibilité des aliments et à leur accessibilité physique et économique.

On retrouve également des ententes sectorielles pour le développement social, qui ont elles aussi le potentiel de favoriser la sécurité alimentaire en s'attaquant notamment aux enjeux de pauvreté, d'inégalité, de logement et d'itinérance⁴⁹.

1.4.2.4 La gestion de fonds gouvernementaux

À travers ses différents ministères, le gouvernement du Québec prévoit un certain nombre d'opportunités de financement qui peuvent être mobilisées et utilisées par les MRC sur leur territoire selon les conditions et les modalités prescrites par les ministères concernés. On retrouve parmi ces fonds :

- **le Fonds local d'investissement (FLI)**, qui est une aide technique et financière destinée aux entreprises en démarrage, en expansion ou en consolidation. Ce fonds peut être déployé en soutien aux entreprises agroalimentaires ou aux commerces alimentaires de proximité⁵⁰;
- **le Fonds régions et ruralité (FRR)**, qui finance plusieurs programmes et mesures d'envergure dans les régions, dans les MRC et les municipalités⁵¹, notamment en matière de sécurité alimentaire⁵². Il comprend cinq volets :
 - soutien au rayonnement des régions;
 - soutien à la compétence de développement local et régional;
 - projets « Signature innovation » des MRC;
 - soutien à la vitalisation et à la coopération intermunicipale;
 - commerces de proximité.

⁴² Loi sur la qualité de l'environnement, art. 53.7.

⁴³ Il est évident que la redistribution des invendus auprès des organismes communautaires ne peut pas être considérée comme une mesure structurante pour favoriser la sécurité alimentaire à l'échelle supralocale. Il s'agit toutefois d'une mesure de première ligne qui permet à la fois de soulager momentanément la faim et de soutenir la lutte contre le gaspillage alimentaire.

⁴⁴ C'est notamment le cas des MRC de Vaudreuil-Soulanges, de Charlevoix, de Pierre-De Saurel et de Drummond.

⁴⁵ LCM, art. 122 et suivants.

⁴⁶ Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, *L'élaboration d'ententes sectorielles de développement : guide à l'intention des municipalités régionales de comté et des organismes équivalents*, 2019, en ligne, <https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/4567327>. Voir également LCM, art. 126.2 et 126.3.

⁴⁷ C'est notamment le cas de plusieurs MRC de la **Montérégie** et des **Laurentides**, qui font partie d'ententes qui impliquent également des ministères, des centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS), entre autres partenaires.

⁴⁸ Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, *Politique bioalimentaire 2018-2025 : alimenter notre monde*, 2018, en ligne, <https://www.mapaq.gouv.qc.ca/fr/Publications/PolitiqueBioalimentaire.pdf>.

⁴⁹ C'est notamment le cas en **Montérégie** et dans le **Bas Saint-Laurent**.

⁵⁰ Québec, « Fonds locaux d'investissement », en ligne, <https://www.quebec.ca/entreprises-et-travailleurs-autonomes/aide-financiere/developpement-economique/fonds-locaux-investissement>.

⁵¹ Québec, « Fonds régions et ruralité (FRR) », en ligne, <https://www.quebec.ca/habitation-territoire/amenagement-developpement-territoires/developpement/fonds-programmes/fonds-regions-ruralite>.

⁵² Par exemple, la MRC de Papineau a mis sur pied l'Agro Lab Petite Nation et la MRC de Drummond a créé le FASO, un Fonds d'aide et de soutien aux organismes. Voir MRC de Papineau, *Agro Lab Petite Nation : laboratoire vivant sur le développement d'un système agroalimentaire durable*, s. d., en ligne, <https://mrcpapineau.com/wp-content/uploads/2022/07/cadre-de-gestion-v07-06-2022.pdf>; MRC de Drummond, *Fonds d'aide et de soutien aux organismes*, 2020, en ligne, <https://www.mrcdrummond.qc.ca/wp-content/uploads/2024/04/Politique-FASO-2022.pdf>.

Les MRC sont également autorisées, en vertu de la LCM⁵³, à accorder une aide ou un soutien à une personne ou à un organisme pour lui permettre d'établir ou d'exploiter des « équipements et des lieux publics destinés à la pratique d'activités culturelles, récréatives ou communautaires sur son territoire ou à l'extérieur de celui-ci », une compétence qui pourrait servir à soutenir l'installation et l'exploitation de jardins communautaires, de cuisines collectives ou d'activités permettant d'accroître la littératie alimentaire.

1.4.2.5 Le rôle d'impulsion et de concertation

En vertu du cadre législatif qui les régit, et de leurs différentes compétences en matière d'aménagement du territoire, de planification de la gestion des matières résiduelles et de développement local et régional, les MRC peuvent très bien jouer un rôle d'initiateur de la concertation à l'échelle supralocale.

Il est essentiel que les concertations impliquent un large éventail de parties prenantes, notamment les municipalités, d'autres MRC, les institutions publiques des secteurs de la santé et des services sociaux, les organisations communautaires, le milieu économique ainsi que la population.

Sans multiplier les instances de concertation déjà nombreuses à l'échelle des territoires, les MRC peuvent jouer un **rôle de leader territorial** en s'assurant notamment de la cohérence entre les plans, les mesures et les actions ciblées par les acteurs locaux, d'une part, et les outils de planification territoriale des MRC et des municipalités, d'autre part.

La MRC pourrait également, en ce sens, affecter une personne-ressource à la sécurité alimentaire. Cette personne s'assurerait du bon fonctionnement des concertations, contribuerait à leur soutien financier et logistique, mettrait sur pied des politiques ou des stratégies structurantes, conformes aux constats issus des concertations, et opérerait un plaidoyer auprès des gouvernements provincial et fédéral en vue qu'ils développent, à leurs échelles,

un cadre juridique, politique et socioéconomique soutenant les démarches locales. Il est autrement possible (et souhaitable) de consacrer un comité ou une structure (bureau ou division de la sécurité alimentaire, comité de la sécurité alimentaire⁵⁴, conseil de politique alimentaire⁵⁵, etc.) aux questions liées à l'alimentation. Dans ce cadre, les MRC et les municipalités ont tout à gagner à s'approprier le langage des droits fondamentaux, et plus particulièrement celui du droit à l'alimentation, pour ancrer leurs actions et mesures dans les exigences de ce droit



⁵³ LCM, art. 102.

⁵⁴ La MRC de Maskinongé a notamment mis sur pied le Comité régional en sécurité alimentaire (CRSA), qui a pour mission de « mobiliser les acteurs du milieu autour des enjeux de saine alimentation pour tous et de sécurité alimentaire afin de structurer et développer le système alimentaire durable ». Corporation de développement communautaire de la MRC de Maskinongé, « Sécurité alimentaire », en ligne, <https://cdc-maski.qc.ca/developpement-social/securite-alimentaire/>.

⁵⁵ Un conseil de politique alimentaire est un mécanisme de gouvernance alimentaire dont l'objectif est de démocratiser la gouvernance des systèmes alimentaires en favorisant la participation des différentes parties prenantes dans l'élaboration de solutions holistiques et intégrées aux enjeux qui émergent. Bien qu'ils soient nombreux aux États-Unis et ailleurs au Canada, il n'y a actuellement qu'un seul conseil de politique alimentaire au Québec. Il s'agit du Conseil du système alimentaire montréalais (Conseil SAM), qui a été créé en 2018 par des organisations et institutions du secteur agroalimentaire intéressés par ses dimensions sociales, environnementales ou économiques. Voir Institut national de santé publique et Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé, « Note documentaire : les conseils de politique alimentaire », 2011, en ligne, <https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/2102449>; Montréal-Métropole en santé, « Le Conseil du système alimentaire montréalais », en ligne, <https://www.montrealmetropoleensante.ca/a-propos/sam/>.

2. SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

La sécurité alimentaire est un objectif complexe qui ne peut être atteint qu'avec la participation active de tous les paliers de gouvernement. Malgré tout, les municipalités et les MRC disposent de puissants leviers pour accroître à leurs échelles l'accès physique et économique de la population à une nourriture suffisante, saine et nutritive.

Tel que présenté dans ce guide, les compétences en matière d'aménagement du territoire, de planification de la gestion des matières résiduelles et de développement local et régional, ainsi que la décentralisation de la gestion de certains fonds, sont tout autant de moyens qui permettent aux MRC d'agir sur la sécurité alimentaire.

Les MRC sont également bien positionnées sur leur territoire pour animer des concertations, et concerter les efforts des acteurs autour de la sécurité alimentaire. Les relations de proximité qu'elles entretiennent avec les communautés locales facilitent par ailleurs la mise en place de processus participatifs, ce qui constitue un enjeu majeur pour l'innovation.

Voici, en résumé, les principales recommandations formulées dans ce guide.

2.1 Adopter une vision systémique de la sécurité alimentaire

L'atteinte de la sécurité alimentaire ne peut se faire sans avoir une vision globale de l'aménagement du territoire.

Ainsi, la sécurité alimentaire ne peut se réaliser isolément ; il doit y avoir concertation. Elle doit faire partie de la planification de tous les secteurs et divisions administratives des municipalités et des MRC, qui doivent analyser les impacts de l'ensemble de leurs actions sur la sécurité alimentaire.

2.2 Dresser un état des lieux

Beaucoup de municipalités et de MRC l'ont déjà fait, mais il est fondamental, en amont, de se doter d'un portrait et d'un diagnostic du système alimentaire local : les acteurs en présence, les dynamiques à

l'œuvre, les rapports de pouvoir, les initiatives en place, le potentiel des différentes zones agricoles, les besoins de l'ensemble des groupes représentés dans la communauté, les réalités du territoire (géographiques, socioéconomiques, agricoles, etc.), les lois et les réglementations en vigueur, de même que les programmes en place, notamment.

2.3 Favoriser la participation citoyenne

Consulter la population et mettre en place des processus participatifs pour qu'elle puisse avoir l'opportunité de participer aux prises de décision la concernant, tout en s'assurant de la participation des communautés les plus vulnérables face à l'insécurité alimentaire.

2.4 Affecter une personne-ressource à la sécurité alimentaire

Bien qu'il ne faille pas travailler à la sécurité alimentaire en vase clos, il apparaît fondamental d'affecter une personne ou une instance au dossier, à laquelle on assignerait le mandat de coordonner et d'assurer le suivi des actions. Cette personne ou cette instance pourrait également être destinée à servir de point d'ancrage pour les différentes instances de concertation concernées.

2.5 Se saisir du droit à l'alimentation

Le droit à l'alimentation est le moyen le plus puissant dont nous disposons, collectivement, pour assurer la sécurité alimentaire des populations, s'agissant d'un outil juridique duquel découlent des obligations gouvernementales claires quant à sa portée et ses modalités de mise en œuvre.

Même si les obligations liées au droit à l'alimentation reposent d'abord des gouvernements canadiens et québécois — qui, rappelons-le, ont ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIRDE) en 1976 —, les municipalités et les MRC peuvent elles aussi soutenir la réalisation de ce droit en mobilisant son langage dans leurs discussions avec les différents ministères sectoriels, ainsi que dans la conception de leurs interventions sur la sécurité alimentaire et sur tout ce qui peut avoir, de près ou de loin, un impact sur la capacité des gens à se nourrir dans la dignité, de la production agricole jusqu'à la gestion des résidus alimentaires.

3. QUELQUES LIENS PERTINENTS

Schéma d'aménagement et de développement (SAD)

- <https://www.quebec.ca/habitation-territoire/amenagement-developpement-territoires/amenagement-territoire/guide-prise-decision-urbanisme/planification/schema-amenagement-developpement>

Ententes sectorielles de développement

- <https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/4567327>

Plan de développement de la zone agricole (PDZA)

- <https://www.quebec.ca/habitation-territoire/amenagement-developpement-territoires/amenagement-territoire/guide-prise-decision-urbanisme/planification/plan-developpement-zone-agricole>

Fonds locaux d'investissement (FLI)

- <https://www.quebec.ca/entreprises-et-travailleurs-autonomes/aide-financiere/developpement-economique/fonds-locaux-investissement>

Plan de développement d'une communauté nourricière (PDCN)

- <https://www.quebec.ca/agriculture-environnement-et-ressources-naturelles/agriculture/industrie-agricole-au-quebec/protection-mise-en-valeur-territoire-agricole/developpement-communaute-nourriciere>

Fonds région et ruralité (FRR)

- <https://www.quebec.ca/habitation-territoire/amenagement-developpement-territoires/developpement/fonds-programmes/fonds-regions-ruralite>

Plan de gestion des matières résiduelles (PGMR)

- <https://www.recyc-quebec.gouv.qc.ca/municipalites/mieux-gerer/plan-gestion-matieres-residuelles/>