

De l'alimentation à la nutrition

Améliorer la qualité et la valeur nutritionnelle à mesure que le nouveau Programme national d'alimentation scolaire prend de l'ampleur

Commandé par :



PROTECTION MONDIALE
DES ANIMAUX



À propos de Institute for Future Food Systems (IFFS) :

Parce que la transformation des systèmes alimentaires compte parmi les solutions les moins exploitées face aux crises actuelles en matière de santé, de climat et d'économie, l'Institute for Future Food Systems (IFFS) agit comme une unité de renseignement stratégique, en rendant les données probantes les plus solides et les meilleures pratiques plus faciles à repérer, à mettre en œuvre et à diffuser. Nous sommes un organisme sans but lucratif indépendant qui travaille avec les réseaux, les organisations et les personnes les mieux placés pour transformer ces données probantes en actions.

La recherche qui suit a été commandée par Protection mondiale des animaux Canada en 2026.



À propos de Protection mondiale des animaux :

Protection mondiale des animaux est une organisation internationale de protection des animaux qui possède 75 ans d'expérience dans l'amélioration de la vie des animaux partout dans le monde. Au Canada, notre travail en faveur de systèmes alimentaires plus sains, plus respectueux des animaux et plus durables comprend notre participation de longue date au Conseil national pour les soins aux animaux d'élevage (CNSAE), notre collaboration avec les agriculteurs et le secteur agricole, ainsi que nos actions auprès des gouvernements, des détaillants, des restaurants et du secteur financier afin de favoriser des changements significatifs.

Cela comprend l'augmentation de la production et de la consommation d'aliments d'origine végétale, la promotion de systèmes de production offrant de meilleures conditions de bien-être animal et le soutien de solutions novatrices qui profitent aux animaux, aux agriculteurs, aux populations et à la planète. Notre travail au Canada s'appuie sur une collaboration et une expertise internationales, notamment notre travail avec le gouvernement danois pour promouvoir les aliments d'origine végétale et des systèmes alimentaires durables, ainsi que notre collaboration avec des partenaires partout au sein de l'Union européenne.

Résumé

Les repas servis à l'école représentent l'intervention en nutrition de l'enfant la plus largement utilisée dans le monde et celle qui a connu la croissance la plus rapide dans les quatre dernières années. Le nombre de pays ayant une politique nationale en la matière a presque doublé, passant de 56 à 107; le nombre d'enfants qui en profitent a augmenté de 80 millions à au moins 466 millions; et les sommes qui y sont annuellement consacrées ont doublé pour atteindre 84 milliards USD, 99 % de ce montant provenant des budgets nationaux. Le Canada peut tirer des leçons d'autres pays à un moment crucial et alors que le programme en est à ses débuts.

L'élan du Canada

Le paysage de l'alimentation dans les écoles du Canada a évolué rapidement depuis que les repas scolaires ont fait leur apparition dans le budget 2019 sans financement consacré. Alors qu'un quart des enfants prenaient part au programme avant 2024, la proportion s'élève maintenant environ au tiers. Cela représente une augmentation, mais reste très inférieur au taux de participation mondial. Bien que le financement moyen représente encore moins d'un dollar par élève par jour (bien en deçà du minimum nécessaire de 4,50 \$), il a plus que doublé en cinq ans. Avec l'établissement d'une politique nationale, d'un programme et d'un financement fédéral permanent en matière d'alimentation scolaire, les deux dernières années ont été transformatrices.

Comment le vCanada a-t-il créé un programme national d'alimentation scolaire (PNAS) en trois ans?

Quand	Quoi
2024	Le budget 2024 engage 1 milliard \$ sur 5 ans. La politique nationale est publiée. Le premier accord bilatéral est signé. Le Fonds pour l'infrastructure alimentaire scolaire offrant un financement unique est lancé.
2024-25	Les accords bilatéraux restants sont conclus. La première année commence à une date différente selon la province ou le territoire. Les transferts fédéraux atteignent 140 M\$.
2026	La <i>Loi sur le Programme national d'alimentation scolaire</i> donne un statut permanent au PNAS. Les plans d'action des provinces et territoires pour 2025-2027 sont finalisés. Un montant de 216,6 M\$ par année y est attribué pour la période 2029-2030.
2027	Les accords bilatéraux prennent fin le 31 mars. Leur renouvellement couvre la période 2027-2029.

Conclure en neuf mois des ententes bilatérales à l'échelle nationale est sans précédent pour une politique de cette envergure. Cela survient d'ailleurs à un moment critique : les prix des aliments ont augmenté de 31 % par rapport à 2020, le tiers des enfants vivent dans un foyer en situation d'insécurité alimentaire et la santé des jeunes connaît une crise.

Historiquement, les initiatives de promotion de l'alimentation scolaire insistaient sur une diminution de l'insécurité alimentaire plutôt que sur les bienfaits pour la santé à long terme des aliments de meilleure qualité. Bien que la politique nationale jette des bases essentielles en matière de santé en s'engageant à respecter le Guide alimentaire canadien (GAC), qui représente une norme de calibre mondial, sa mise en œuvre dans les milieux scolaires laisse à désirer. Le GAC n'a pas été

conçu pour un service en établissement à grande échelle, son acceptation et sa notoriété varient d'une communauté à l'autre, et son application et sa réglementation au niveau des provinces et territoires manquent d'uniformité. Bref, le Canada l'a rendu accessible à une vitesse remarquable, mais les aliments qui s'y conforment le mieux ne sont pas encore faciles à acheter, à préparer ou à servir dans le cadre du système où cette accessibilité s'est développée. Les accords bilatéraux de 2024 ont été formulés selon le même schéma : ils financent l'accès au programme et s'engagent à respecter le GAC, mais ne définissent pas encore la qualité.

« Le Canada et [la province ou le territoire] conviennent de travailler ensemble et avec les parties prenantes en vue d'élaborer des outils de mesure communs de qualité et de résultats qui **pourraient** être intégrés dans de futurs accords afin de renforcer la vision de la Politique nationale sur l'alimentation scolaire. »

– Article 6.2 des accords bilatéraux (mise en relief ajoutée)

Le renouvellement de 2027 offre donc aux gouvernements une occasion cruciale de concrétiser cette vision axée sur la promotion de la santé en collaborant à l'élaboration de normes communes et de résultats mesurables en matière de qualité que les provinces et territoires pourront adapter de manière flexible afin de répondre à des besoins régionaux et culturels précis.

L'importance de définir et d'évaluer la qualité

1. Besoin : explosion des risques pour la santé chez les jeunes au Canada

Les élèves sont à risque de développer des maladies chroniques avant même d'avoir terminé l'école secondaire. Le taux d'obésité infantile a triplé depuis 1980, le diabète de type 2 a connu une hausse d'environ 60 % chez les enfants du Canada au cours de la dernière décennie, et des marqueurs cardiovasculaires historiquement associés aux adultes d'âge moyen apparaissent désormais chez les jeunes. Ces problèmes touchent disproportionnellement les enfants autochtones et de communautés racialisées, ce qui accentue les inégalités systémiques.

Comme une mauvaise alimentation est associée à une diminution de la concentration et de la mémoire, à une baisse des résultats scolaires et à une augmentation de l'absentéisme, les conséquences immédiates se font sentir en classe.

Les coûts les plus considérables se manifestent plus tard dans un système de santé déjà surchargé. Les dépenses en soins de santé ont atteint près de 400 milliards de dollars en 2025 (environ 13 % du PIB) et leur croissance est supérieure de 1,6 point de pourcentage à celle de l'économie. Les maladies chroniques coûtent déjà environ 190 milliards de dollars par année à l'économie, les problèmes de santé liés à l'alimentation représentant à eux seuls un coût annuel estimé à 26 milliards de dollars.

« Si nous ne nourrissons pas bien cette génération, imaginez les coûts que cela représentera dans vingt ans. »

– Wendy Smith (MEALSource, Conseil consultatif de la politique alimentaire du Canada)

La nutrition joue un rôle majeur dans la santé globale. Un PNAS qui améliore les habitudes alimentaires et l'accès à des aliments nutritifs peut modifier cette trajectoire. Les enfants

consomment jusqu'au tiers de leur apport calorique quotidien et de 28 à 36 % de leur apport en nutriments essentiels à l'école. En 2023, le Canada s'est classé au 30^e rang sur 38 pays riches en matière d'accès à une alimentation nutritive chez les enfants, et la consommation de fruits et de légumes a connu un déclin avec l'inflation et la hausse des prix des produits d'épicerie. Grâce au PNAS, les gouvernements peuvent atteindre le plus grand nombre d'enfants possible au cours des années où se forment les habitudes alimentaires qui les accompagneront toute leur vie. Malgré les recommandations du GAC de manger plus de fibres, de céréales entières et de protéines végétales, ces trois types d'aliments restent beaucoup trop peu consommés. À titre d'exemple, à peine 5 % de l'apport national en protéines provient des noix, des graines et des légumineuses, sources végétales les plus fortement recommandées par le GAC.

2. Vitesse : mettre en place l'infrastructure du système avant de définir les normes

Avec la création du Fonds pour l'infrastructure alimentaire scolaire et l'élargissement des programmes de repas à l'école, le Canada construit un réseau de canalisation avant même d'avoir défini ce qui y circulera. Les listes de fournisseurs, les choix de catalogues par défaut et l'équipement de cuisine qui sont choisis aujourd'hui détermineront la composition des repas pour des années. Cette rapidité peut toutefois offrir une occasion. En tirant de l'arrière sur la scène mondiale, le Canada peut importer des solutions éprouvées plutôt qu'en redécouvrir.

3. Complexité : un écosystème à plusieurs niveaux sans contrôle unifié de la qualité

Entre le financement des repas et leur service aux élèves, beaucoup de facteurs ont une influence sur la qualité des aliments. Les gouvernements définissent les politiques et financent les programmes. Les ministères des provinces et territoires attribuent les fonds et établissent les normes. Les organismes de mise en œuvre distribuent ces fonds et coordonnent les programmes. Les commissions scolaires s'occupent de la gestion du personnel, des programmes d'études et, dans certaines provinces et certains territoires, des achats. Les spécialistes de la santé publique fournissent des conseils sur les menus. Les équipes de direction et de coordination et les bénévoles s'occupent des achats au quotidien. Les fabricants, les distributeurs et les fournisseurs du secteur alimentaire décident des produits, des prix et des formats offerts. La société civile établit des normes partagées, diffuse les pratiques et assure une grande partie de l'approvisionnement alimentaire. Les équipes de recherche évaluent les données et fournissent des conclusions. Chaque levier influence la qualité. Le ministère qui finance un programme en est responsable, mais, dans la plupart des provinces et territoires, il ne dispose que d'un seul levier. Il établit les normes, et s'il ne crée pas lui-même le menu, n'achète pas la nourriture et ne vérifie pas ce qui est servi.

De plus, ces parties prenantes ne déterminent qu'une partie de ce que les enfants mangent à l'école. Selon les dernières données disponibles (2004), la plupart des aliments proviennent de la maison, et la gouvernance du programme ne comprend pas les volets des ventes et du financement. Les programmes sont le seul volet sur lequel les politiques publiques ont une incidence directe et leurs effets dépassent l'enceinte de l'école : lorsque les enfants demandent des aliments goûtés pour la première fois à l'école, les parents les leur achètent souvent. Avec l'augmentation de la participation, la qualité des programmes devient le levier d'influence de la composition des repas scolaires le plus efficace des gouvernements.

Le secteur s'est remarquablement organisé de façon autonome. Pour tirer pleinement parti du financement, il faut désormais assurer une meilleure harmonisation de l'ensemble des initiatives. L'établissement, par consensus entre les provinces, de mesures communes des résultats permettraient d'assurer une plus grande équité des résultats pour les élèves, tout en harmonisant

les efforts des différentes parties prenantes, en soutenant les entités qui exploitent les programmes et en maximisant le rendement des investissements publics.

4. Occasion : les lacunes les plus importantes sont les moins chères à combler

Des programmes d'alimentation scolaire (PAS) adéquatement financés peuvent rapporter jusqu'à 7 \$ par dollar investi et entraîner les plus grands bienfaits auprès des enfants de familles à faible revenu. La diversification des sources de protéines et l'augmentation de l'offre de grains entiers et de fibres représentent les leviers nutritionnels les plus rentables, en plus d'offrir d'importants avantages connexes :

- **Santé des enfants.** Une plus grande consommation de fibres et une diminution de l'apport en gras saturés améliorent le taux de cholestérol, la sensibilité à l'insuline et les marqueurs de santé cardiovasculaire et de diabète de type 2 sans nuire à la croissance ni au développement. De plus, les produits laitiers représentent environ 41 % de l'apport en gras saturé de l'ensemble de la population canadienne.
- **Abordabilité.** Les protéines complètes d'origine végétale demeurent nettement moins chères par gramme de protéine que la viande et cet écart continue de se creuser selon le Rapport annuel sur les prix alimentaires de 2026.
- **Agriculture nationale.** Le Canada est l'un des principaux pays producteurs de légumineuses du monde, mais la demande intérieure provenant des établissements est minime. Le PNAS peut renforcer le marché intérieur.
- **Climat et utilisation des terres.** Les protéines végétales génèrent environ le dixième de l'empreinte carbone par unité de celles d'origine animale et nécessitent considérablement moins de terres et d'eau.
- **Résilience et sécurité de la chaîne d'approvisionnement.** Les légumineuses et les céréales se conservent plus longtemps, sont cultivées à grande échelle au pays et sont moins exposées aux dépendances liées à la transformation transfrontalière, déjà reconnues comme étant une vulnérabilité.

Beaucoup de parties prenantes considèrent les fibres comme un indicateur de qualité idéal. Les élèves du primaire et du secondaire consomment environ 6 grammes de fibres à l'école et environ 14 grammes dans l'ensemble de la journée, alors que les apports quotidiens recommandés se situent entre 19 et 38 grammes selon l'âge et le sexe. Une tasse de lentilles en contient à elle seule quinze grammes. L'apport en fibre n'est pas calculé dans les PAS, mais peut facilement faire l'objet d'un suivi. Sans compter que l'amélioration de la qualité de l'alimentation scolaire peut faire progresser des priorités nationales plus vastes.

- **Sécurité alimentaire :** soutenir l'objectif de la Stratégie nationale de sécurité alimentaire d'accroître la part des aliments sains produits au pays et conformes au GAC d'ici 2032.
- **Approvisionnement :** adapter les critères du groupe de travail sur l'approvisionnement alimentaire à faible teneur en carbone dans les clauses contractuelles des établissements et dans les lignes directrices relatives aux appels d'offres.
- **Santé publique :** soutenir les objectifs de réduction de la consommation de sodium fixés par Santé Canada, renforcer l'obligation d'étiquetage sur le devant des emballages et consolider les normes du Consortium conjoint pour les écoles en santé.
- **Agriculture et innovation :** faire avancer le programme « Achetez canadien » promis dans le cadre des PAS et tirer profit du mandat de Protein Industries Canada de mettre en place des chaînes d'approvisionnement nationales en matière de protéines végétales.

Risque : élargir l'accès au programme sans mettre en place des indicateurs de qualité

Pour que le PNAS puisse résister aux changements politiques, il doit pouvoir se justifier par ses propres résultats. Lorsque les normes nutritionnelles américaines de 2012 ont été menacées d'assouplissement, les données démontrant une augmentation de la consommation de céréales à grains entiers et de fruits et légumes ont été le principal argument de leur défense. Au Canada, le risque immédiat est d'ordre structurel : augmenter le financement sans mettre en place des outils de mesure ne fait qu'élargir les valeurs de base existantes. L'établissement de normes justifiables nécessite environ deux ans de données de référence. Il est donc essentiel de commencer dès que possible à recueillir des données et non pas simplement à fixer des seuils.

« L'évaluation permet aux programmes d'alimentation scolaire de survivre aux cycles politiques. »
– Daniel Sellen (directeur, Joanna & Brian Lawson Centre for Child Nutrition)

Ce que mesure cette étude

Question structurelle centrale : Dans quelle mesure les repas servis dans les écoles canadiennes respectent-ils le Guide alimentaire canadien, et qu'est-ce qui explique les écarts observés à cet égard?

Une augmentation de la qualité doit commencer par un portrait de ce qui est actuellement servi. Il n'existe qu'une seule évaluation nationale à grande échelle. Blais, A. et coll. (2025) ont analysé les données des menus 2022-2023 de 67 PAS couvrant 2 597 écoles, soit plus de 20 % des établissements scolaires du pays, à l'aide de l'Indice de saine alimentation 2019 et ont découvert un **taux de conformité au GAC d'environ 51 %**. Ce taux de respect des recommandations ressemble à celui des habitudes alimentaires générales observées à l'extérieur des écoles, un résultat remarquable compte tenu du sous-financement chronique des PAS. Or, les notes attribuées aux différentes composantes divergent grandement.

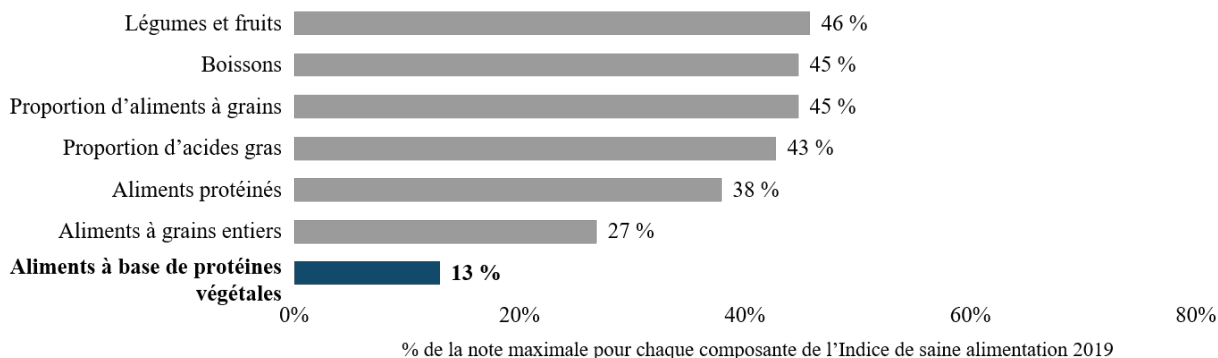
Notes des programmes d'alimentation scolaire selon les composantes de l'Indice de saine alimentation (2019)

Notes moyennes pour les composantes de l'Indice de saine alimentation 2019 regroupant le déjeuner, le dîner et les collations. Une note élevée signifie un plus grand respect des recommandations du Guide alimentaire canadien

Composantes de modération



Composantes d'adéquation



Les barres indiquent la part des points disponibles pour chaque composante et non la proportion des aliments servis. Plus la note se rapproche de 100 %, meilleure elle est. Tableau adapté des données de Blais, A. et coll. 2025. Consultez l'annexe B pour en savoir plus sur le fonctionnement de l'Indice de saine alimentation.

Les protéines végétales (13 %) et les grains entiers (27 %) ont obtenu les résultats les plus faibles de toutes les catégories, et les protéines à base de plantes ne représentent qu'entre 2 % et 5 % des portions de référence servies. Les accords bilatéraux lient le financement de l'alimentation scolaire au respect du GAC sans préciser ce qu'il signifie ou la façon de le mesurer. La présente étude se concentre donc sur la diversification des protéines, les grains entiers et les fibres comme indicateurs clés de la qualité alimentaire. Ces éléments comblent les lacunes alimentaires les plus importantes, s'appuient sur des données d'étiquetage facilement accessibles et offrent le meilleur rendement.

Conception et méthodologie

Comme les PAS sont très diversifiés et que de nombreuses parties prenantes influencent la qualité des aliments, cette étude a adopté une perspective nationale et privilégié un approfondissement de la question en retraçant les facteurs qui jouent sur la qualité, et ce, des politiques à l'assiette. Quatre provinces ont également été analysées afin de comprendre les différences dans la conception des programmes.

- **Ontario** : des organismes sans but lucratif responsables distribuent les fonds provinciaux à des programmes gérés par des bénévoles.
- **Colombie-Britannique** : les commissions scolaires reçoivent directement les fonds et font appel à des prestataires à but lucratif et non lucratif.
- **Nouvelle-Écosse** : la province gère un programme universel de dîner grâce à des cuisines dotées de personnel.
- **Nouveau-Brunswick** : un organisme sans but lucratif sous contrat assure la distribution des petits-déjeuners et la province met actuellement en place un nouveau programme de dîner.

Données probantes. L'analyse s'appuie sur 152 études évaluées par des pairs et issues de la littérature grise; les accords bilatéraux du PNAS et les plans d'action et normes nutritionnelles des provinces et territoires; 35 entrevues et 5 sondages écrits menés auprès de 37 sommités et spécialistes représentant la plupart des postes de l'écosystème de l'alimentation scolaire; et des données comparatives provenant des systèmes de repas à l'école de l'ensemble du monde. Les résultats ont été consignés dans un registre regroupant plus de 1 150 énoncés, chaque tendance présentée ici s'appuyant sur 5 à 24 points de données indépendants.

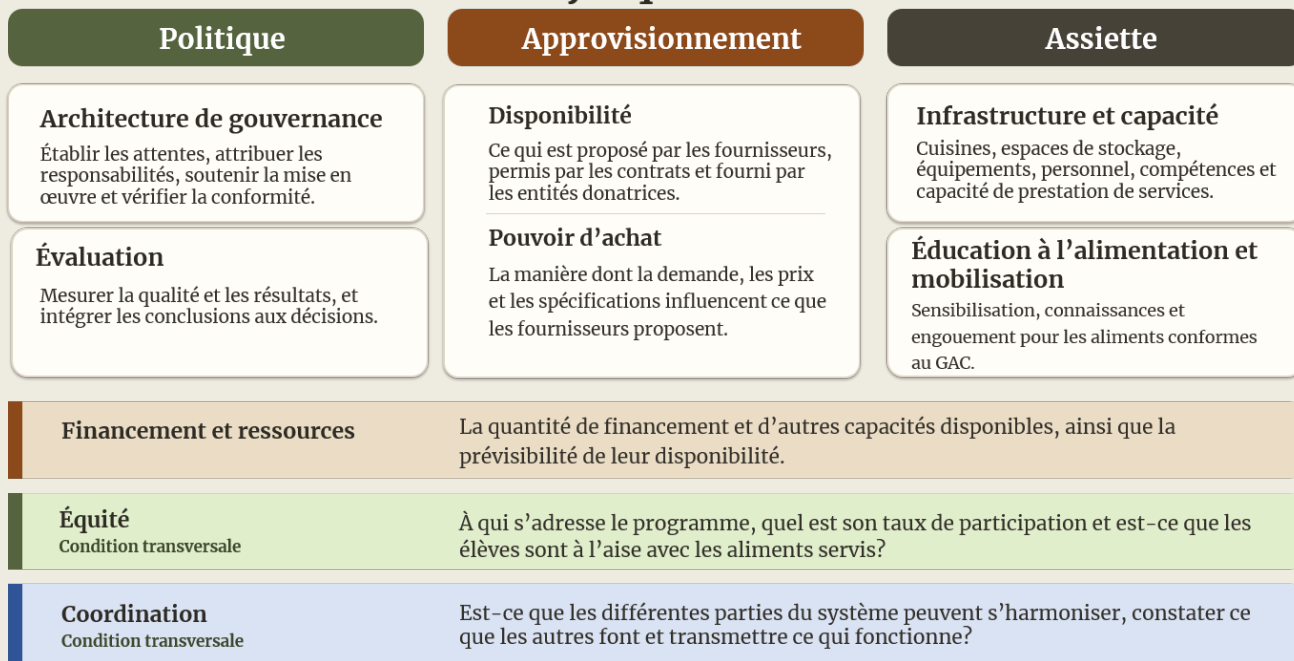
Valeur. L'étude appuie les recherches et les analyses de politiques solides existantes en y ajoutant la dimension qualitative attendue des documents publiés. Elle évalue les lacunes et les possibilités en vue du renouvellement de 2027, elle associe la diversification des protéines et l'apport en fibres à la qualité de l'alimentation en tant qu'indicateurs mesurables de conformité (et non comme préférences), et elle détermine ce que les différentes parties prenantes peuvent faire dès maintenant et ce dont la réalisation nécessite un nouveau financement.

Limites. La valeur alimentaire de base évalue l'offre des menus plutôt que les aliments servis aux enfants et sa création est antérieure à celle du PNAS. De plus, les données fournies par les parties prenantes sont qualitatives.

Conclusions

Les données mettent en évidence six facteurs de qualité interdépendants regroupés en trois domaines opérationnels (politique, approvisionnement, assiette) et le financement comme condition préalable, auxquels s'ajoutent l'équité et la coordination, qui agissent comme multiplicateurs transversaux. Ensemble, ces éléments expliquent pourquoi les aliments recommandés par le GAC ne sont pas encore faciles à acheter, à préparer ou à servir.

Six facteurs interdépendants déterminent si les politiques se concrétisent jusque dans l'assiette.



Conditions transversales : financement, coordination et équité

Le financement est une condition préalable à la qualité. Aucune réforme des processus ne peut remplacer un financement adéquat. Avec moins d'un dollar par élève par jour, un programme n'est souvent pas en mesure d'acheter les deux groupes alimentaires nécessaires à une collation conforme, et encore moins un repas en comprenant trois. Beaucoup d'améliorations opérationnelles peuvent être mises en œuvre dès maintenant, mais il faut combler le déficit de financement chronique afin d'avoir une incidence à long terme. Les données qualitatives et quantitatives issues de cette étude appuient l'appel lancé par la Coalition pour une saine alimentation scolaire en faveur d'une augmentation de l'investissement fédéral annuel à 400 millions de dollars et du lancement d'une nouvelle ronde de financement des infrastructures. Rien n'aurait plus d'incidence sur la qualité.

La coordination permet d'obtenir des gains immédiats et peu coûteux dans un système complexe de parties prenantes. Il existe des pratiques éprouvées, mais leur diffusion repose principalement sur des personnes qui en prennent individuellement fait et cause. Réduire les asymétries d'information exige d'agir sur deux fronts principaux : doter les réseaux d'organismes sans but

lucrative déjà établis des ressources nécessaires pour développer à grande échelle une infrastructure commune; et favoriser la collaboration entre les ministères afin d'harmoniser les politiques en matière de santé, d'éducation et d'approvisionnement, notamment en intégrant officiellement des nutritionnistes à la planification et à l'élaboration des menus. De nombreuses écoles n'ont toujours pas de menus, et encore moins accès à des spécialistes de la nutrition.

L'équité est un facteur déterminant pour une adoption réelle, un accès fondé sur la dignité et la portée de la chaîne d'approvisionnement. La stigmatisation freine l'adoption des repas à l'école. Les PAS nécessitent ultimement des systèmes de prestation et de paiement universels qui protègent la dignité. Les normes relatives aux menus doivent également tenir compte des traditions communautaires. Alors que certaines parties prenantes considèrent les repas axés sur les produits d'origine végétale comme étant culturellement restrictifs, d'autres les voient plutôt comme étant universellement accessibles. Des recettes flexibles provenant de la communauté peuvent résoudre cette divergence. Des mécanismes de financement ciblés sont aussi nécessaires pour des PAS destinés aux communautés noires et pour des programmes autochtones distincts et autodéterminés suivant leur propre cheminement, tout comme des seuils d'approvisionnement moins prohibitifs pour les entreprises de production appartenant à des personnes noires et autochtones.

Politique : qui établit la norme, veille à son respect et effectue les vérifications?

Le PNAS n'établit aucune norme nutritionnelle nationale applicable, et le financement fédéral est réparti entre treize systèmes provinciaux et territoriaux distincts. Plusieurs provinces exigent désormais que les PAS financés respectent des normes nutritionnelles soit au moyen d'exigences liées au programme (Manitoba), d'une politique obligatoire (Nouvelle-Écosse) ou de conditions de financement (Ontario). D'autres s'appuient sur des conseils d'orientation ou sur une mise en œuvre locale et leurs exigences varient en matière de portée, de rigueur et de conformité aux lignes directrices du GAC. Le Canada dispose de normes en matière d'alimentation scolaire, mais il n'existe ni seuil minimal de qualité uniforme ni mesures communes concernant les repas servis aux élèves.

Les fonds fédéraux sont attribués à chaque province et territoire selon la même formule et affectés à treize systèmes différents. Les engagements provinciaux et territoriaux varient de moins de 0,10 \$ à plus de 3 \$ par élève par jour d'école. Les quatre engagements les plus importants correspondent aux quatre régions ayant un programme de repas universel. Le chemin emprunté par les fonds détermine ce qu'il est possible de savoir : les régions qui optent pour le financement direct sont celles qui recueillent le moins de données, et seule l'Île-du-Prince-Édouard communique des renseignements sur le type de repas au fédéral. La plupart des mesures préconisées dans ce résumé sont déjà en vigueur quelque part au Canada. Le renouvellement de 2027 devra déterminer si elles seront généralisées.

Aucun des accords ou plans d'action examinés ne fait état de la composition des plats servis. Les indicateurs qui s'en approchent le plus sont des dénombrements : le nombre d'écoles qui répondent à divers besoins alimentaires, y compris en matière d'aliments végétariens; le nombre de portions de fruits et de légumes servies en Ontario; le respect autodéclaré de la Politique 711 par le Nouveau-Brunswick; et le nombre de recettes testées en Nouvelle-Écosse. En fait, le plan 2024-2025 de l'Ontario indiquait clairement que les rapports « ne feraient pas état des indicateurs liés aux objectifs 3 et 4... » (l'objectif 3 porte sur la nutrition).

La collecte de données devrait commencer avant 2027. Les autorités compétentes doivent mettre en œuvre dès maintenant des plans d'action annuels afin de combler les principales lacunes en

matière de données de base, notamment en ce qui concerne les coûts liés à la communication des menus et la composition des aliments reçus en dons. L'établissement d'une norme de qualité justifiable exige des données de base. Chaque année d'expansion du programme sans suivi affaiblit la valeur de référence.

Approvisionnement : où les produits achetés sont-ils choisis et selon quels critères?

Les aliments empruntent au moins cinq voies parallèles pour se rendre à l'école : les contrats conclus avec des organismes de groupement d'achats, les catalogues régionaux approuvés, les catalogues des distributeurs généraux, les achats effectués par des bénévoles dans le commerce de détail et les dons. Seules les deux premières, qui comptent parmi les plus petites, s'accompagnent d'un tableau nutritionnel au point de vente. Voie la plus importante, les catalogues de distributeurs généraux n'en proposent pas. Une agence estime qu'à peine 30 à 35 % des aliments reçus en dons respectent les lignes directrices.

La fragmentation des achats aggrave ces contraintes : les écoles qui effectuent leurs achats individuellement dans des commerces de détail ou avec des cartes-cadeaux immobilisent des capitaux dans ces circuits, passant à côté d'occasions d'achats en gros et jonglant avec des préférences strictes en matière de fournisseurs régionaux. Par ailleurs, les secteurs organisés des produits de base (p. ex., les produits laitiers et les œufs) s'adressent directement aux écoles avec des dons, des réductions et des prêts d'équipement, alors que celui des protéines végétales ne dispose pas de canaux d'approvisionnement équivalents.

La nutrition et l'approvisionnement restent structurellement dissociés. Contrairement aux soins de longue durée, où certaines provinces comme l'Ontario exigent que les menus soient supervisés par des nutritionnistes, les PAS de toutes les provinces étudiées n'ont aucune supervision nutritionnelle obligatoire. Les lacunes dans la classification fédérale de l'étiquetage empêchent également la commercialisation des légumineuses comme sources riches en protéines, alors que les listes provinciales de produits approuvés excluent le sucre, le sodium et les matières grasses, mais ne fixent pas activement de seuils pour les fibres ni les protéines végétales. Cette étude a aussi révélé que les critères d'évaluation eux-mêmes peuvent être le mécanisme le plus efficace pour modifier les choix en matière d'achats et d'approvisionnement alimentaires. Élargir les critères d'achats au-delà du simple prix pour inclure d'autres valeurs sociales ou indicateurs de qualité (p. ex., les protéines végétales) peut modifier en profondeur les contrats avec les fournisseurs.

Assiette : qu'est-ce qu'un programme peut offrir et est-ce que les élèves y participent?

Les contraintes liées aux installations limitent les options de fonctionnement. Environ 30 % des programmes n'ont pas l'équipement de préparation nécessaire. Plus de 70 % d'entre eux servent des aliments préemballés. Sans cuisine, espace d'entreposage, ni personnel consacré, les exploitantes et exploitants ne peuvent pas se procurer les aliments frais qu'ils souhaitent, et les menus risquent de se limiter aux produits conformes les moins chers.

Les modèles de dotation en personnel sont tout aussi limités, et les PAS continuent de compter largement sur les bénévoles. Une agence régionale responsable qui chapeaute plus de 160 écoles fonctionne avec un effectif rémunéré de 5 personnes et environ 1 500 bénévoles dont le taux de roulement est élevé. Les aliments préemballés peuvent coûter cher par portion, mais ils sont plus faciles à servir lorsque les horaires de pauses sont serrés. Le passage à une alimentation à base d'aliments frais et entiers exige un temps de préparation que les modèles sans rémunération ont du

mal à trouver. Des équipes de recherche chevronnées soulignent que la formation, la conservation et la rémunération du personnel et des bénévoles sont essentielles à la viabilité des programmes, et pourtant, il arrive souvent que les budgets de formation soient tout simplement inexistantes. Combiner des équipements de « cuisine simplifiée » peu coûteux et à un personnel dévoué et formé peut entraîner des résultats immédiats et à fort effet de levier sur la qualité et la consommation des repas.

« Nous ne nous concentrons pas suffisamment sur la page 2 du Guide alimentaire canadien, qui explique “comment” manger. »

- Brent Mansfield (cofondateur, LunchLAB)

Une éducation alimentaire et un engagement pratiques représentent le plus important levier pour veiller à ce que les repas servis soient consommés. Des moyens expérientiels peu coûteux comme les dégustations, les sondages sur les préférences des élèves et les modèles encadrés par des chefs permettent de faire découvrir des aliments aux jeunes, de susciter leur intérêt et de favoriser une adoption à long terme du programme.

Recommandations

Bien que les recommandations du rapport s’appliquent à l’ensemble des parties prenantes, le présent résumé s’adresse principalement au gouvernement fédéral et à ceux des provinces et territoires. Les conclusions de cette étude appuient les recommandations émises par la Coalition pour une saine alimentation scolaire et apportent des précisions sur la manière de définir et de mesurer la qualité. Les mécanismes existent déjà. Les accords bilatéraux classent les aliments selon le GAC, considèrent les frais de personnel et d’assurance qualité comme des dépenses admissibles et permettent une modification des plans d’action avec l’approbation du gouvernement fédéral. Ils rendent la présentation des rapports annuels obligatoire et permettent au gouvernement canadien de retenir le paiement en cas de non-respect de cette obligation.

1. Définir et mesurer ce qui est servi.

Pour définir la qualité, le gouvernement fédéral et ceux des provinces et territoires doivent traduire l’orientation du GAC qui recommande de manger plus souvent des aliments protéinés d’origine végétale en une norme sur laquelle les programmes peuvent s’appuyer pour leur planification et leurs rapports. L’article 6.2 n’engage actuellement les parties qu’à prendre des mesures qui **pourraient** être incluses dans de futurs accords.

- **Ajouter à l’ensemble des indicateurs des mesures de qualité flexibles élaborées en collaboration avec les provinces.** Ajouter des indicateurs de composition au modèle de rapport fédéral commun et au contenu du rapport annuel au point 5.2.2, où la disposition relative à la retenue à la source prévue à l’article 4.3.5 s’applique déjà. Modifier l’article 5.4.1 afin que les provinces et territoires puissent procéder à une évaluation et en communiquer leurs conclusions chaque année, dans le but d’obtenir des résultats plus équitables. [fédéral, provinces et territoires, 2027]
- **Définir la norme au niveau des aliments en utilisant les proportions du GAC.** Préciser les proportions cibles de protéines d’origine végétale et de grains entiers en utilisant les ratios du

GAC et en évitant les seuils nutritionnels pouvant être atteints par une reformulation. [fédéral, provinces et territoires, 2027]

- **Commencer à recueillir des données de base sur les achats et les menus en apportant des modifications aux plans d'action.** L'article 5.1.6 permet une modification de l'accord en cours de route. Recueillir des informations sur la composition des produits auprès des distributeurs et des groupes d'achats (le N.-B. recueille déjà des données sur l'approvisionnement) et répertorier les menus là où ils existent déjà. [fédéral, provinces et territoires, maintenant]

2. Étendre les pratiques d'achats fondées sur les valeurs à la composition des aliments.

Les soumissions ne sont plus uniquement évaluées en fonction du prix unitaire par les responsables des achats des établissements (p. ex. conformité, livraison, approvisionnement, normes environnementales). Les PAS peuvent transformer le système alimentaire en intégrant plus de critères sociaux, de composition des aliments et de coût par portion et en précisant comment les produits sont évalués plutôt que ce que les écoles doivent servir. Le guide d'approvisionnement en aliments à faibles émissions de carbone de Nourish¹ propose déjà trois versions de ce critère.

- **Privilégier les modèles d'achats qui répondent à plus d'un critère.** Les conditions de transfert devraient favoriser les achats effectués au moyen d'organismes d'achats groupés et d'ententes avec des fournisseurs attirés, et financer les organismes responsables afin qu'ils se joignent à ces structures. [fédéral, 2027]
- **Préciser un critère de composition des aliments pour les achats financés par des fonds bilatéraux.** La Stratégie nationale de sécurité alimentaire engage le Canada à collaborer avec les provinces et les territoires en matière d'approvisionnement public. À ces efforts s'ajoutent la diversification de la composition en fibres et en protéines des aliments et l'engagement d'acheter des produits canadiens dans le cadre des PAS. Les provinces peuvent maintenant l'inclure dans leurs modèles d'appel d'offres. [fédéral, 2027 | provinces et territoires, maintenant]
- **Financer des spécialistes de la nutrition qui l'appliquent.** Les dépenses liées au personnel et à l'assurance qualité sont déjà admissibles à l'article 2.2.2. Ce poste devrait y être mentionné explicitement. Les provinces devront lever leurs propres plafonds et assouplir les restrictions relatives à l'utilisation de l'autorisation fédérale. [fédéral, 2027 | provinces et territoires, maintenant]

3. Améliorer la visibilité des aliments du GAC dans les systèmes d'achats.

Les systèmes d'approvisionnement ne peuvent accorder la priorité à une catégorie qu'ils ne peuvent pas identifier, et les transformateurs ne peuvent pas investir en fonction d'une demande que personne n'a évaluée.

- **Exiger que les achats de protéines végétales effectués avec des fonds bilatéraux soient déclarés dans cette catégorie.** Les catalogues des distributeurs et les classifications des groupes d'achats étudiés ne possèdent pas de catégorie de protéines végétales. Une exigence de déclaration permettrait de la créer, car les fournisseurs structurent les catégories de

¹ Guide des pratiques exemplaires et des critères écologiques pour l'approvisionnement en aliments à faibles émissions de carbone, Nourish, 2025. Créé pour la coalition Acheteurs pour l'action climatique.

manière à répondre aux exigences du rapport. Cela permettrait aussi de calculer le ratio mentionné à l'article 1.2. [fédéral, 2027]

- **Ajouter un seuil de fibres provenant d'aliments entiers aux listes de sélection des produits et une fréquence de consommation de protéines végétales aux normes des menus.** Les listes de sélection, qui limitent déjà la teneur en sodium, en sucre et en matières grasses, peuvent prévoir un seuil minimal de fibres. La fréquence de service (nombre de fois qu'un plat principal composé de protéines végétales est servi par semaine) devrait faire partie des normes associées aux menus lorsque ces dernières existent. Cette mesure devrait dans un premier temps être déclarée, puis mise en application lors du renouvellement. [provinces et territoires, maintenant, puis en 2027]
- **Publier des prévisions nationales sur la demande en protéines végétales pour l'alimentation scolaire.** Charger Protein Industries Canada ou le ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire d'établir des prévisions quant aux volumes de protéines végétales que les programmes achèteront en se fondant sur les données d'achats recueillies conformément à l'article 1.3. Le fonds collaboratif pour l'innovation alimentaire représente une option. [fédéral, maintenant]

Conclusion

Le Canada a déjà accompli le plus difficile. La mise en place d'un PNAS permanent assorti d'un engagement officiel à l'égard du GAC représente une réalisation politique majeure qui repose sur le dévouement de parties prenantes de première ligne aux ressources insuffisantes.

Or, le risque à court terme est grave et structurel. Des fonds publics sont injectés dans un système incapable d'évaluer la qualité des repas par l'entremise de chaînes d'approvisionnement qui ne tiennent pas compte des principales recommandations du GAC et dans des programmes scolaires où le respect de normes élevées dépend de l'engagement de personnes en prenant fait et cause. Une expansion sans normes claires et mesurables ne fera qu'élargir les valeurs de base actuelles.

Le mandat, la base de financement et l'appui de la population existent déjà. Rien n'aurait plus d'incidence sur la qualité que de combler le déficit de financement. La demande de la Coalition, qui réclame 400 millions de dollars par année et un deuxième cycle d'investissements dans les infrastructures, constitue la première revendication. Le renouvellement peut apporter, et ce, à peu de frais, l'assurance que chaque dollar actuel ou futur transforme les aliments servis en effets positifs et durables sur la santé, les résultats scolaires et le bien-être des enfants au Canada grâce à des normes, des règles d'approvisionnement et une infrastructure de fonctionnement qui facilitent les choix nutritifs.

Le renouvellement des accords bilatéraux de 2027 pourrait donner forme à l'un des plus importants nouveaux programmes sociaux mis en place par le Canada depuis des dizaines d'années.