
En bref

L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE AU QUÉBEC

Analyse et rédaction

Félix Bélanger
Service de la recherche

10 mai 2023

Recherche documentaire

Alexandre Laflamme
Service de l'information

MISE EN CONTEXTE

Au cours des derniers mois, le Québec a été confronté au contexte inflationniste mondial. Les prix des biens et services ont connu de fortes augmentations dans de nombreux secteurs. C'est particulièrement vrai dans le domaine de l'alimentation. Les données les plus récentes, soit celles de mars 2023, indiquent que, sur un an, les prix des aliments ont augmenté de 10,1 % au Québec. Lorsque l'on regarde plus précisément du côté des fruits et légumes frais, la situation est similaire. La hausse des prix sur un an a été de 11,7 %¹.

Cette forte inflation n'est pas sans conséquence. Les ménages moins fortunés ont plus de difficulté à absorber la montée des prix avec leurs budgets. Ils sont contraints de faire des compromis sur leurs dépenses en alimentation. La quantité, la qualité et la variété des aliments achetés peuvent donc être affectées par ces hausses de prix. En résulte de l'insécurité alimentaire dans plusieurs ménages. Ces situations peuvent ensuite entraîner des répercussions majeures sur la santé et le bien-être des personnes et, en corollaire, sur le système de santé². C'est pourquoi il est fondamental de s'intéresser au problème de l'insécurité alimentaire, en particulier dans le contexte inflationniste actuel. Cette note de recherche a précisément pour objectif de mettre au jour cette conjoncture qui touche le Québec. Pour ce faire, le concept d'insécurité alimentaire est d'abord défini. Les données les plus récentes en la matière sont ensuite présentées de façon à montrer l'ampleur du phénomène et les catégories de personnes qui sont affectées. Enfin, cette note expose les principales politiques publiques en vigueur au Québec visant à lutter contre l'insécurité alimentaire.

¹ Institut de la statistique du Québec, [Indice des prix à la consommation \(IPC\), produits et groupes de produits, Québec, Canada, RMR de Montréal et RMR de Québec, données mensuelles non désaisonnalisées \(2002=100\)](#), 21 mars 2023.

² PROOF, [What does record inflation mean for household food insecurity in Canada?](#), 16 mars 2022.

QU'EST-CE QUE L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE?

Avant de présenter les données sur l'insécurité alimentaire au Québec, il est nécessaire de définir ce concept et d'en expliquer les déclinaisons. Il existe en effet plusieurs façons d'évaluer et de mesurer ce phénomène. Statistique Canada définit l'insécurité alimentaire comme étant « l'incapacité de se procurer ou de consommer des aliments de qualité, ou en quantité suffisante, de façon socialement acceptable, ou encore l'incertitude d'être en mesure de le faire³ ».

Pour être en mesure d'évaluer la prévalence du phénomène et le niveau de gravité de l'insécurité alimentaire vécue, des outils ont été développés. Au Canada, la principale méthode d'évaluation utilisée est le Module d'enquête sur la sécurité alimentaire des ménages. Il comprend une série de 18 questions permettant de mesurer l'insécurité alimentaire découlant de ressources financières limitées au cours des 12 derniers mois. Le Module est généralement incorporé à de vastes enquêtes menées par le gouvernement fédéral comme l'Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes et l'Enquête canadienne sur le revenu. En fonction des réponses obtenues, les ménages aux prises avec une forme d'insécurité alimentaire sont classés dans une des trois catégories suivantes :

- **Insécurité alimentaire marginale** : Inquiétude de manquer de nourriture ou de devoir restreindre les choix alimentaires en raison d'un manque de ressources financières.
- **Insécurité alimentaire modérée** : Réduction de la qualité ou de la quantité des aliments consommés en raison d'un manque de ressources financières.
- **Insécurité alimentaire grave** : Sauter des repas, apport alimentaire réduit et dans les pires cas, passer un ou plusieurs jours sans nourriture⁴.

Bien que les organismes fédéraux mesurent ces trois formes d'insécurité alimentaire, ils ne considèrent généralement que les formes modérées et graves pour mesurer la prévalence du problème. L'insécurité alimentaire marginale est jugée « distincte du concept d'insécurité alimentaire des ménages⁵ ». Cette distinction ne fait cependant pas l'unanimité dans la littérature. Par exemple, dans son rapport La faim justifie des moyens, l'Observatoire québécois des inégalités tend à inclure les trois formes d'insécurité alimentaire dans les statistiques. Cette note présente les trois formes d'insécurité alimentaire mesurées.

³ Santé Canada, Insécurité alimentaire des ménages au Canada : Survol, 18 février 2020.

⁴ Nathalie Caron et Jacob Plunkett-Latimer, Enquête canadienne sur le revenu : insécurité alimentaire et besoins insatisfaits en matière de soins de santé, 2018 et 2019, 7 janvier 2022.

⁵ Statistique Canada, L'insécurité alimentaire des ménages, 2017-2018, 24 juin 2020, p. 5.

LA PRÉVALENCE DE L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE AU QUÉBEC

Les données les plus complètes sur l'insécurité alimentaire sont tirées de l'Enquête canadienne sur le revenu qui comprend les 18 questions du Module d'enquête sur la sécurité alimentaire des ménages. Les résultats de cette enquête montrent que, au cours de l'année 2021, 14,7 % de la population québécoise vivait dans un ménage aux prises avec une des trois formes d'insécurité alimentaire évoquées précédemment. Cela signifie que plus d'un million de Québécoises et de Québécois ont été confrontés à cette réalité au cours de l'année. Il s'agit d'une augmentation par rapport à 2020 alors que la proportion était de 12,7 % de la population. De façon plus précise, on constate que la catégorie d'insécurité alimentaire qui semble avoir connu la plus forte augmentation sur un an est l'insécurité alimentaire marginale. Les données pour l'année 2020 doivent cependant être interprétées avec prudence puisque la période de référence est supérieure à un an et coïncide en bonne partie, mais pas complètement, avec le début de la pandémie de COVID-19⁶. En guise de comparaison, en 2019, c'est 11,0 % de la population québécoise qui vivait dans un ménage confronté à de l'insécurité alimentaire.

Pourcentage de la population québécoise selon le niveau d'insécurité alimentaire du ménage

	2018	2019	2020	2021
Insécurité alimentaire marginale	5,2 %	3,8 %	4,1 %	5,8 %
Insécurité alimentaire modérée	7,0 %	5,2 %	6,4 %	6,6 %
Insécurité alimentaire grave	2,2 %	2,0 %	2,2 %	2,3 %
Total	14,4 %	11,0 %	12,7 %	14,7 %

Source : Statistique Canada, [Tableau 13-10-0835-01 : Insécurité alimentaire selon le groupe d'âge et le sexe](#).

Une certaine augmentation du phénomène de l'insécurité alimentaire semble donc être constatée au Québec depuis le début de la pandémie. Néanmoins, il demeure hasardeux de tirer de grandes conclusions à ce stade sur les effets directs de la pandémie. Par exemple, à l'échelle canadienne, des analyses avancent que la prévalence de l'insécurité alimentaire des ménages était plus faible en 2020 qu'avant la pandémie. Cette situation pourrait être attribuable aux mesures mises en place par les différents ordres de gouvernement comme

⁶ La collecte des données de l'Enquête canadienne sur le revenu s'est déroulée du 17 janvier 2021 au 4 octobre 2021. Les questions relatives à l'insécurité alimentaire visent quant à elles les douze derniers mois pour les répondantes et répondants. La période de référence est ainsi supérieure à un an et recoupe partiellement les débuts de la pandémie de Covid-19. Statistique Canada, [Enquête canadienne sur le revenu - 2020 \(ECR\)](#), 22 mars 2022.

les aides au revenu et les subventions salariales⁷. En l'absence de données plus fines et s'échelonnant sur une plus longue période, ces résultats doivent être interprétés avec prudence.

Dans le contexte d'incertitude causé par la pandémie, l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ) a d'ailleurs ajouté des questions sur l'insécurité alimentaire des ménages dans ses sondages sur les attitudes et comportements des adultes québécois effectués dans le contexte de la COVID-19⁸. En s'appuyant sur la même typologie en trois niveaux d'insécurité alimentaire, l'INSPQ a tenté de suivre l'évolution du phénomène depuis mai 2020. L'insécurité alimentaire totale semble avoir atteint un sommet au tout début de la pandémie, soit lors du sondage réalisé du 26 mars au 1^{er} avril 2020. Le taux d'insécurité alimentaire total était alors de 26 %. Puis, ce taux a progressivement diminué avant de remonter à l'automne 2021, période qui coïncide avec une plus forte inflation. Les données les plus récentes du sondage, soit celles de mars 2023 indiquent que 24 % des adultes québécois vivent dans un ménage en situation d'insécurité alimentaire⁹. L'écart entre les données de l'Enquête canadienne sur le revenu et le sondage de l'INSPQ peut entre autres s'expliquer par les méthodologies distinctes employées.

Le Québec comparé aux provinces canadiennes

Malgré la prévalence de l'insécurité alimentaire, le Québec fait somme toute bonne figure lorsqu'on le compare aux autres provinces canadiennes. Selon l'Enquête canadienne sur le revenu, en 2021, c'est 18,4 % de la population canadienne qui vivait dans un ménage souffrant d'une des trois formes d'insécurité alimentaire. Avec un taux d'insécurité alimentaire total de 14,7 %, c'est au Québec que ce phénomène est le moins répandu. La situation est similaire pour le taux d'insécurité alimentaire grave. Il se situe à 4,0 % au Canada, contre 2,3 % au Québec¹⁰.

Les personnes les plus à risque

Les données montrent que les taux d'insécurité alimentaire varient fortement en fonction du profil des gens. Certaines catégories de personnes sont en effet plus à risque de vivre de telles situations. Par exemple, le plus récent sondage de l'INSPQ indique que les jeunes adultes semblent davantage affectés par le phénomène que les personnes plus âgées. Chez les 18-24 ans, quatre personnes sur dix vivent dans un ménage souffrant d'insécurité alimentaire. Cette proportion est de 31 % chez les 25-44 ans. À l'autre bout du spectre, chez

⁷ Valerie Tarasuk, Andrée-Anne Fafard St-Germain et Timmie Li, « Surveillance de l'insécurité alimentaire des ménages au Canada : l'heure du bilan », *Promotion de la santé et prévention des maladies chroniques au Canada*, vol. 42, n° 10, p. 502.

⁸ La méthodologie pour évaluer l'insécurité alimentaire utilisée par l'INSPQ est différente de celle utilisée par Statistique Canada. L'indicateur utilisé pour déterminer le niveau d'insécurité alimentaire du ménage s'appuie sur seulement quatre questions posées aux répondantes et répondants.

⁹ Institut national de santé publique du Québec, Pandémie et insécurité alimentaire – 21 mars 2023.

¹⁰ Statistique Canada, Tableau 13-10-0835-01 : Insécurité alimentaire selon le groupe d'âge et le sexe, 2 mai 2023.

les personnes plus âgées, le pourcentage de la population aux prises avec de l'insécurité alimentaire est beaucoup plus faible. Il se situe à 17 % dans le groupe d'âge de 60 à 69 ans et à 15 % chez les personnes de 70 ans et plus¹¹. Les données recueillies dans l'Enquête canadienne sur le revenu montrent un portrait similaire, avec un taux d'insécurité alimentaire plus faible chez les personnes âgées¹².

Sans surprise, le statut d'emploi semble aussi avoir un effet important sur la capacité des personnes à avoir une alimentation saine et suffisante. Les personnes ayant perdu leur emploi ou étant en arrêt de travail sont particulièrement vulnérables à l'insécurité alimentaire. Selon les données de l'INSPQ, plus de 50 % des personnes avec un de ces statuts d'emploi vivent avec une forme d'insécurité alimentaire. Les personnes qui occupent un emploi à temps complet ou partiel sont quant à elles aux prises avec ce phénomène dans des proportions beaucoup plus faibles, soit d'environ 25 %¹³.

De façon plus générale, une revue systématique de la littérature visant à analyser l'insécurité alimentaire au sein de la population canadienne depuis le début de la pandémie a permis d'identifier les catégories de personnes les plus vulnérables. Les résultats montrent que le phénomène de l'insécurité alimentaire est particulièrement répandu dans les ménages en âge de travailler, les ménages avec enfants et les ménages dont un ou des membres ont perdu leur emploi ou sont confrontés à la précarité d'emploi. À l'inverse, l'étude rapporte que les taux d'insécurité alimentaire sont systématiquement plus faibles chez les personnes âgées, comme c'était le cas avant la pandémie aussi¹⁴.

De façon similaire, l'Observatoire des inégalités a établi une liste des groupes les plus affectés par le phénomène en s'appuyant sur différentes recherches menées au Canada. Ainsi, « les ménages les plus à risque de vivre en situation d'insécurité alimentaire sont :

- Les ménages à faible revenu, y compris des travailleurs et travailleuses à faible revenu, et avec des actifs financiers limités (économies personnelles, etc.)
- Les ménages ayant recours à l'aide sociale, à l'assurance-emploi ou à des indemnités pour accident du travail
- Les ménages avec des enfants, en
- Les ménages composés de personnes autochtones, et ce, de manière fortement disproportionnée
- Les ménages composés de personnes noires
- Les adultes vivant seuls âgés de 60 à 64 ans
- Certains ménages issus de

¹¹ Institut national de santé publique du Québec, Pandémie et insécurité alimentaire – 21 mars 2023.

¹² Statistique Canada, Tableau 13-10-0835-01 : Insécurité alimentaire selon le groupe d'âge et le sexe, 2 mai 2023.

¹³ Institut national de santé publique du Québec, Pandémie et insécurité alimentaire – 24 janvier 2023.

¹⁴ Leanne Idzerda et autres, Synthèse des données probantes - État des connaissances au sujet de la prévalence de l'insécurité alimentaire des ménages canadiens durant la pandémie de COVID-19 : revue systématique, *Promotion de la santé et prévention des maladies chroniques au Canada*, vol. 42, n° 5, mai 2022, p. 209.

- particulier les ménages monoparentaux et ceux avec une femme à leur tête
- Les ménages locataires (plutôt que propriétaires)
- l'immigration récente
- Les ménages comptant des personnes vivant avec un ou plusieurs troubles chroniques de santé physique (incapacité) ou mentale¹⁵ ».

LES POLITIQUES PUBLIQUES DU QUÉBEC

Dans l'objectif de lutter contre l'insécurité alimentaire, le gouvernement québécois s'est doté de politiques publiques visant à orienter ses actions en la matière. Dans un premier temps, l'Assemblée nationale a adopté en 2002 la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Cette loi a une portée plus générale que la seule question de l'insécurité alimentaire. Elle vise notamment à orienter le gouvernement dans ses actions en matière de lutte contre la pauvreté afin d'en prévenir les causes et d'en atténuer les conséquences. L'article 9 de la Loi indique que les actions du gouvernement, et plus largement de la société dans son ensemble, doivent viser à « favoriser, pour les personnes et les familles en situation de pauvreté, l'accès, en toute dignité, à un approvisionnement alimentaire suffisant et nutritif, à un coût raisonnable, de même qu'à une information simple et fiable qui leur permette de faire des choix alimentaires éclairés¹⁶ ».

Le Québec dispose par ailleurs d'une politique gouvernementale de prévention en santé. Elle vise à améliorer de façon globale la santé et la qualité de vie de la population. L'objectif 3.1 de la politique consiste à améliorer l'accès à une saine alimentation. Pour y parvenir, la politique propose de « favoriser l'accès physique et économique à une saine alimentation, particulièrement dans les communautés défavorisées ou isolées géographiquement¹⁷ ». Afin de mettre en œuvre cette politique, le gouvernement a adopté le Plan d'action interministériel 2022-2025. Quatre actions en lien avec l'objectif 3.1 ont été définies :

1. Diffuser les meilleures pratiques pour offrir des collations de fruits et légumes en milieu scolaire;
2. Mettre en place des initiatives structurantes liées à la saine alimentation et à l'achat local dans le réseau scolaire primaire et secondaire public, avec une priorité pour les établissements qui se situent en milieu défavorisé;
3. Offrir un accompagnement structuré aux tables intersectorielles régionales en saines habitudes de vie (TIR-SHV) pour réaliser des projets visant un système alimentaire durable et équitable;

¹⁵ François Fournier, *La faim justifie des moyens : s'engager à réduire durablement et à prévenir l'insécurité alimentaire des ménages au Québec*, Observatoire québécois des inégalités, 2022, p. 13.

¹⁶ *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, RLRQ, c. L-7, art. 9.

¹⁷ Ministère de la Santé et des Services sociaux, Politique gouvernementale de prévention en santé, p. 46.

4. Évaluer certains types de projets sur l'accès à la saine alimentation afin de documenter leur portée et de faire connaître les types d'intervention à favoriser¹⁸.

Par ailleurs, le gouvernement du Québec contribue à la lutte contre l'insécurité alimentaire par l'intermédiaire de l'aide financière qu'il octroie à cette fin. Par exemple, le ministère de l'Éducation du Québec a notamment mis sur pied la mesure budgétaire 15012 – Aide alimentaire. La mesure est destinée aux élèves qui sont inscrits aux programmes préscolaires et à celles et ceux qui fréquentent les écoles d'enseignement primaire et secondaire. Elle sert à offrir aux élèves qui en ont besoin des déjeuners, des dîners ou des collations durant leur présence à l'école ou au service de garde. L'objectif est de permettre à tous les élèves d'avoir une saine alimentation pour favoriser leur santé globale¹⁹.

Le gouvernement finance en outre les Banques alimentaires du Québec afin de les aider à répondre aux besoins des personnes qui peinent à se nourrir suffisamment dans le contexte inflationniste. Par exemple, le 11 décembre 2022, le gouvernement annonçait qu'il accordait à ce réseau une aide d'urgence de 6 millions de dollars. Ce montant portait à 14 millions de dollars le financement accordé par le gouvernement québécois aux Banques alimentaires du Québec pour l'année 2022²⁰. Dans son budget 2023-2024, le gouvernement prévoit en outre un investissement de 20 millions de dollars sur quatre ans afin d'améliorer les infrastructures d'entreposage de denrées des Banques alimentaires. Une somme de 10 millions de dollars sur cinq ans est aussi prévue pour appuyer dans leur mission les organismes qui offrent de l'aide alimentaire²¹.

Les Banques alimentaires du Québec

Les Banques alimentaires du Québec constituent un réseau de 32 membres qui desservent en denrées plus de 1200 organismes communautaires locaux. L'aide alimentaire offerte par ces organismes prend entre autres la forme de paniers de provisions et de repas servis dans le cadre de cuisines collectives. Dans son Bilan-Faim 2022, le réseau des Banques alimentaires du Québec indique qu'il a répondu à un nombre record de demandes d'aide alimentaire. Les organismes communautaires ont répondu à 2,2 millions de demandes d'aide alimentaire mensuellement en 2022. Il s'agit d'une augmentation de 20 % par rapport à l'année 2021. En tout, ce sont 671 000 personnes qui reçoivent un coup de main de la part des banques alimentaires chaque mois. De ces bénéficiaires, 34 % sont des enfants²².

¹⁸ Ministère de la Santé et des Services sociaux, Plan d'action interministériel 2022-2025 de la politique gouvernementale de prévention en santé, p. 37.

¹⁹ Ministère de l'Éducation, Mesure 15012 – Aide alimentaire : Document d'information complémentaire, 2021.

²⁰ Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Québec verse une aide d'urgence de 6 M\$ pour mieux soutenir les Banques alimentaires du Québec, 11 décembre 2022.

²¹ Ministère des Finances, Budget 2023-2024 – Plan budgétaire, mars 2023, p. E.43.

²² Réseau des banques alimentaires du Québec, Bilan-Faim 2022, p. 5.