

La réalité multiscale dans la gouvernance des OSBL et EÉSS en alimentation scolaire : le rôle clé de l'expression d'un but commun pour rallier les parties prenantes

France Desjardins, Salmata Ouedraogo & Pierre-André Tremblay
Université du Québec à Chicoutimi

ABSTRACT

School meal programs require partnerships between stakeholders operating at different levels of intervention. Their coordination is only possible through explicit agreements based on the common purpose of the interventions and the values that organize the action.

RÉSUMÉ

Les programmes d'alimentation dans des écoles dites défavorisées exigent des partenariats entre des parties prenantes situées à différentes échelles d'intervention. Leur coordination n'est possible que par un accord explicite basé sur le but commun des interventions et sur les valeurs organisant l'action.

Keywords / Mots clés : gouvernance, stakeholders, school meal program, common goal, multiscale / gouvernance, parties prenantes, programme d'alimentation scolaire, but commun, multiscale

Des programmes d'alimentation scolaire sont déployés dans plus de 161 pays dont six sont représentés au G7 (PAM, 2020). Le Canada n'a toujours pas de programme national d'alimentation scolaire, bien que l'insécurité alimentaire déclarée pour les personnes mineures y soit croissante, étant passée de 19,6% en 2020 à 24,3% en 2021 (Statistique Canada, 2023). Dans chaque province canadienne, différentes initiatives sont administrées par des organisations sans but lucratif (OSBL) et des entreprises d'économie sociale et solidaire (EÉSS) financées par des fonds publics et privés. Certaines des organisations sont d'envergure nationale et tentent de suppléer à l'absence de politique nationale d'alimentation scolaire. C'est le cas du Club des petits déjeuners, une OSBL qui offre des repas dans plusieurs écoles canadiennes et avec laquelle, entre autres, nous avons collaboré.

Confrontés à l'absence d'une politique canadienne compréhensive d'alimentation scolaire, les milieux de l'éducation, de la santé, des services sociaux et de l'agriculture doivent travailler en partenariat avec les OSBL et les EÉSS qui s'investissent dans cette mission. Ce grand nombre d'intervenants et d'acteurs—les parties prenantes—soulève d'importants enjeux de coordination et de gouvernance. Pour nous, deux types de défis que la théorie des parties prenantes nous permet d'aborder nous ont paru centraux. Le premier défi renvoie à la dimension multiscalaire des activités et des organisations impliquées. Le second défi est l'importance d'un accord sur le but commun des activités : contrer l'insécurité alimentaire chez les enfants. Comme on le verra, ces deux types de défis s'entrecroisent de façons complexes.

Dans le cadre d'une recherche-action, nous avons accompagné deux organisations locales qui ont pour mission de contrer l'insécurité alimentaire chez les enfants d'écoles ayant un indice de défavorisation élevé. Nous avons réalisé cette recherche pendant que ces organisations travaillaient au déploiement et à la mise en œuvre de programmes d'alimentation scolaire dans de nouvelles écoles et avec de nouveaux partenaires, y compris des services de traiteurs locaux. La collecte de données a été effectuée auprès des équipes de projet, du personnel des écoles, des autres organisations publiques et des services de traiteurs concernés. Les sources de données étaient l'analyse des documents utilisés par les équipes de projets, l'observation participante des rencontres et des activités ainsi que des entrevues individuelles et de groupe.

Une partie prenante est définie comme la personne ou l'organisation qui contribue à la création ou à la consommation d'un produit ou d'un service (Phillips et al., 2019). La théorie des parties prenantes, où les partenaires influencent la prise de décision et les responsabilités des équipes de projets (Speckbacher, 2008), permet d'exposer les défis relatifs à la gouvernance lors du déploiement de programmes.

L'observation révèle qu'une multitude de parties prenantes sont interpellées par les équipes de projet qui veulent déployer un programme d'alimentation scolaire. Ces parties prenantes appartiennent aux secteurs public, communautaire et privé. Cela montre qu'une particularité des projets pilotés par des OSBL et des EÉSS est que les équipes de projets locaux dépendent des autres parties prenantes car elles ne possèdent pas elles-mêmes les ressources nécessaires pour être totalement autonomes. Ces partenaires ou parties prenantes œuvrent à des échelles différentes. Ainsi, la genèse des projets alimentaires débute par l'octroi d'un financement public et/ou philanthropique à un OSBL ou une EÉSS, généralement par des organismes provinciaux ou fédéraux dont les visées et les priorités diffèrent souvent de celles des organisations locales, qui doivent donc s'inscrire dans des actions plus globales sans perdre de vue les particularités locales qui font leur pertinence. Il est indispensable que, dans le cadre de ces partenariats, les différentes instances s'accordent sur les objectifs et les principales valeurs, au premier rang desquels se trouve la problématique de l'insécurité alimentaire et de l'achat local. Considérant l'ampleur de l'insécurité alimentaire des personnes mineures, ce but est émotif et tangible. On retrouve ici ce que Locke et Latham (2002) appellent la théorie des buts : l'expression et l'orientation directive d'un but favorisent une implication des personnes qui maîtrisent les compétences et les ressources pertinentes pour l'atteindre.

Les personnes chargées de projet interpellent les organisations publiques responsables des services scolaires et sociaux pour avoir leur accord sur la gestion de leur programme et, par la suite,

obtenir un financement récurrent. Ces organisations se situent généralement à l'échelle provinciale. Pour elles, ces projets s'insèrent dans une planification stratégique des services sociaux locaux au sein d'une large gamme d'offres de soutiens communautaires où les différentes OSBL et EÉSS communiquent entre elles via de nombreux comités. Le but précis défini permet à cette instance publique de diffuser une information précise à ces comités sans que soit exigée la présence des équipes de projet. Cependant, l'absence des organisations à portée provinciale dans les comités génère un certain mécontentement puisque les organisations locales ne peuvent pas discuter d'accords potentiels. En même temps, les organisations locales présentes sur les comités doivent régulièrement gérer les appréhensions des autres. Ainsi, la communication auprès des parties prenantes s'avère être un défi majeur pour la gouvernance. Les écoles ayant un indice élevé de défavorisation sont alors interpellées pour indiquer leur intention de participer aux projets. Même si pour ces écoles il s'agit d'un programme social plutôt qu'éducatif, il est clair que le but identifié les affecte tant professionnellement que personnellement. C'est ce qui explique pourquoi elles travaillent à saisir l'occasion de déployer une solution pour la faim chez les enfants malgré des limites organisationnelles importantes, telles qu'un espace et des équipements limités ou l'ajout de nouvelles tâches pour leurs personnes employées sans qu'il y ait nécessairement de compensation financière.

Parallèlement, les équipes de projet proposent des contrats de production et de distribution de repas scolaires à des services de traiteurs locaux. Pour ces derniers, il s'agit d'un nouveau marché où le produit doit respecter les exigences nutritives et les restrictions définies par l'établissement scolaire, la rétribution fixe établie par les bailleurs de fonds et l'achat local. Selon les personnes rencontrées, la rétribution offerte n'est pas suffisante pour favoriser l'achat de denrées locales qui sont plus dispendieuses et difficiles d'accès. Ces personnes ajoutent que la chaîne d'approvisionnement doit être stable et garantie puisque les repas doivent être livrés quotidiennement et régulièrement. Malgré les défis de gestion locale associés au développement de nouvelles compétences en alimentation scolaire, à l'établissement de processus de production, à un espace de travail limité et au coût variable des aliments, c'est l'accord des différentes parties prenantes quant au but fondamental du projet, qui consiste à contrer l'insécurité alimentaire chez les enfants, qui a incité plusieurs à devenir partenaires.

Enfin, pour les équipes de projets, la multiplication des ententes de partenariat auprès de différentes parties prenantes exige une flexibilité dans les pratiques de gouvernance. La réalité multiscale de leur gouvernance requiert une compréhension des défis managériaux *locaux* des services de traiteurs et des écoles, *régionaux* des organisations publiques, et *nationaux* des instances politiques. Seules l'expression et la reconnaissance du problème social de l'insécurité alimentaire peuvent faciliter la convergence des ressources de ces multiples partenaires.

En conclusion, notre recherche montre que l'expression explicite d'un but commun auprès des parties prenantes facilite les partenariats même si celles-ci ont des valeurs et des préoccupations différentes qui tiennent en partie à leurs échelles d'action respectives. La reconnaissance de l'insécurité alimentaire chez les enfants favorise la participation de nombreuses parties prenantes à la recherche de solutions malgré certaines limites organisationnelles. On constate en revanche que, quel que soit le but commun, ces limites empêchent l'atteinte simultanée de toutes les valeurs désirées, aussi fondamentales soient-elles. De plus, une limite importante des OSBL et des EÉSS porteuses de

projets de déploiement de programmes d'alimentation scolaire est qu'elles sont tributaires des ressources que les parties prenantes veulent bien leur offrir sans nuire à leurs activités principales.

Enfin, on doit constater que les enfants et leurs parents, qui sont pourtant les bénéficiaires directement visés, ne sont que peu ou pas interpellés. Les parties prenantes et les équipes de projet parlent en leur nom, mais elles ne les impliquent pas directement. Ainsi, la réalité multiscale et multi-acteurs dans le déploiement d'un programme d'alimentation scolaire semble écarter la gouvernance participative à vocation inclusive telle que l'a décrite Eynaud (2019).

REMERCIEMENTS

Ce projet a reçu un financement de la part du ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie du Québec ainsi que de la Fondation Lucie et André Chagnon. Nous tenons à les remercier pour leurs précieuses contributions.

RÉFÉRENCES

- Eynaud, Philippe (2019). Les nouveaux enjeux de la gouvernance des associations. *RECMA*, 351, 45–55. doi:10.3917/recma.351.0045
- Locke, Edwin A., et Gary P. Latham (2002). Building a practically useful theory of goal setting and task motivation: A 35-year odyssey. *American Psychologist*, 57(9), 705–717. doi:10.1037/0003-066X.57.9.705
- Phillips, Robert A., Jay B. Barney, R. Edward Freeman, et Jeffrey S. Harrison (2019). Stakeholder theory. Dans Jeffrey S. Harrison, Jay B. Barney, R. Edward Freeman, et Robert A. Phillips (dir.). (2019). *The Cambridge handbook of stakeholder theory* (pp. 1–16). Cambridge, Royaume-Uni : Cambridge University Press.
- PAM (2020). *La situation de l'alimentation scolaire dans le monde en 2020*. Rome : Programme alimentaire mondial. URL : <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000124245/download> (9 novembre, 2023).
- Speckbacher, Gerhard (2008). Nonprofit versus corporate governance: An economic approach. *Nonprofit Management and Leadership*, 18(3), 295–320. doi:10.1002/nml.187
- Statistique Canada (2023). *Tableau 13-10-0835-01 : Insécurité alimentaire selon certaines caractéristiques démographiques*. URL : doi:10.25318/1310083501-fra (9 novembre, 2023).

LES AUTEUR.E.S

France Desjardins est docteure en management de projets et chargée de cours à l'Université du Québec à Chicoutimi. Courriel : france1_desjardins@uqac.ca

Salmata Ouedraogo est professeure titulaire en économie au Département des sciences économiques et administratives de l'Université du Québec à Chicoutimi. Courriel : salmata.ouedraogo@uqac.ca

Pierre-André Tremblay est professeur associé au Département des sciences humaines et sociales de l'Université du Québec à Chicoutimi. Courriel : pierre-andre_tremblay@uqac.ca