

Mémoire du Conseil du système alimentaire montréalais au sujet du Plan d'urbanisme et de mobilité de la Ville de Montréal

Septembre 2024



Table des matières

Présentation du Conseil du système alimentaire montréalais	3
Mandats auprès de la Ville de Montréal	3
Introduction	3
Production	4
Transformation.....	6
Distribution.....	7
Consommation	7
Post-consommation et gestion des matières résiduelles	9
Conclusion	9

Présentation du Conseil du système alimentaire montréalais

Le Conseil du système alimentaire montréalais (Conseil SAM) est le premier conseil de politiques alimentaires d'une ville francophone dans le monde. Fondé en 2018, le Conseil SAM est soutenu par Montréal – Métropole en santé, la Table intersectorielle régionale pour les saines habitudes de vie pour la région de Montréal, et mobilise un réseau de plus de 150 partenaires à Montréal.

Le Conseil SAM est composé de membres statutaires nommés par les institutions publiques ainsi que des membres issus de la société civile (organismes à but non lucratif, chercheurs, institutions philanthropiques, entrepreneurs, etc.) sélectionnés lors des appels de candidatures.

Au service de sa mission d'assurer un leadership régional fort en matière d'alimentation, le Conseil SAM crée des espaces de concertation et de partage de connaissance, développe et promeut des politiques favorables à un système alimentaire durable et inclusif, et soutient la mise en place d'initiatives structurantes.

Mandats auprès de la Ville de Montréal

L'entente de collaboration entre la Ville de Montréal et le Conseil SAM stipule que ce dernier joue un rôle d'expertise-conseil. En découlent plusieurs mandats dont :

- Produire des avis et formuler des recommandations sur toute question relative au système alimentaire montréalais, de sa propre initiative ou à la demande du maire ou de la mairesse, du comité exécutif ou du conseil de la ville;
- Participer aux consultations initiées par la Ville, à des activités de concertation ou d'analyse de besoins.

Introduction et concepts-clés

Le recensement des politiques de la Ville de Montréal touchant l'alimentation, dans le cadre du projet Food-EPI Montréal, a révélé que la Ville dispose d'une multitude de leviers qui ont un impact sur le système alimentaire. Cette même étude permet de constater que lorsque le rôle de la ville et les objectifs en lien avec le système alimentaire sont clairement nommés, les actions de la ville sont plus fortes.

L'élaboration du Plan d'urbanisme et de mobilité (PUM) représente une occasion pour la ville de se doter d'objectifs et de mesures clairs en matière d'alimentation.

Dans ce mémoire nous formulons une série de recommandations pour rendre visible le système alimentaire qui est présent, mais peu reconnu dans l'ensemble des chapitres du PUM, et de mettre en évidence les actions que la ville peut mettre en place pour favoriser la transition alimentaire. Nous soulignons trois concepts-clés qui sous-tendent nos recommandations :

- L'alimentation n'est pas un bien comme les autres et doit toujours être considérée autant comme levier pour la santé, l'équité, et la transition écologique que comme un levier de développement économique, dans le respect du droit à l'alimentation
- Montréal peut être davantage une ville nourricière si le potentiel de ses terres, de ses espaces verts et de ses infrastructures est maximisé
- Pour réussir la transition alimentaire, c'est-à-dire la partie alimentaire non négligeable des changements nécessaires à la transition écologique, les besoins et les savoirs de toutes et tous doivent être mobilisés afin d'identifier des actions porteuses qui n'exacerbent pas les inégalités sociales de santé.

Le Conseil SAM se propose comme partenaire pour la mobilisation et la concertation des parties prenantes nécessaire à la mise en œuvre des actions ambitieuses prévues dans le PUM.

Production

Le Conseil SAM salue la volonté d'achever la réalisation du Plan de conservation du paysage humanisé. Nous appuyons le principe qui sous-tend cette forme de conservation, soit que la conservation écologique peut coexister avec la pratique d'une agriculture durable.

Dans le cadre du Grand parc de l'Ouest, qui comprend le paysage humanisé, ainsi que le Grand parc de l'Est, il existe des barrières importantes à la mise en culture, et ce, même sur les terres en zone agricole. L'accès à la terre est un enjeu majeur pour les agriculteurs et agricultrices.

La Stratégie d'agriculture urbaine (2021-2026) a fixé la cible de 160 hectares cultivés en 2026, une augmentation de 40 hectares par rapport aux 120 ha déjà cultivés en 2021. Le Plan de développement de la zone agricole de 2015 n'a fixé aucune cible, bien que le plan d'action inclût l'objectif 2-3 : *Inciter à la mise en culture des terres à potentiel agricole et limiter la progression des friches*. Le PUM est une opportunité pour la Ville de se doter d'une vision à plus long terme à ce sujet, incluant des cibles et des stratégies pour les atteindre.

Recommandation 1 : Se doter de cibles de nombre d’hectares mis en culture et de stratégies pour y arriver, qui incluent, de manière non limitée, la création de fiducies d’utilité sociale agroécologique et un programme de soutien à la mise en culture.

Comme noté dans la section sur l’affectation du sol agricole, le MAPAQ permet certaines activités sur les terres agricoles, mais il incombe à la ville d’encadrer les autres usages. Considérant les caractéristiques particulières de la production agricole à Montréal, notamment la présence d’institutions éducatives, les activités d’économie sociale, et l’émergence de pôles agricoles collaboratifs, il y a une diversité d’usages à prendre en compte.

Recommandation 2 : Mobiliser les parties prenantes pertinentes afin d’identifier les activités potentielles en dehors du LPTAA qui doivent être permises ou pas, et ce, dans un processus itératif comprenant plusieurs boucles de rétroaction.

Le PUM mise beaucoup sur le verdissement afin de rendre les quartiers plus agréables, réduire les îlots de chaleur et fournir d’autres services écosystémiques. Or, le potentiel nourricier du verdissement est négligé. Il est envisageable d’augmenter le nombre d’arbres fruitiers sur le territoire et créer des partenariats avec des organismes ou entreprises pour cueillir, transformer (au besoin) et distribuer les fruits ou produits dérivés, dans la perspective de développer une ville nourricière. Il convient de reconnaître que ce n’est pas l’ensemble des zones où il est souhaitable de planter des arbres fruitiers, par exemple lorsque l’endroit est inaccessible pour la cueillette. Lorsque les sols contaminés empêchent la plantation d’arbres fruitiers, il est possible de prioriser des arbres de croissance rapide afin d’accélérer la phytoremédiation.

Le PUM propose la mesure : *Compléter et mettre à jour les analyses de la diversité des arbres sur le territoire montréalais pour les arrondissements afin de brosse le portrait de la diversité arboricole actuelle sur leur territoire; identifier les espèces qui sont sous-représentées et ainsi orienter des choix d’espèces dans la planification de leurs futures plantations.*

On souligne l’existence de plusieurs outils cartographiques déjà disponibles, dont la carte de planification de la plantation des 500 000 arbres à Montréal de la Fondation David Suzuki et la carte des corridors verts de Soverdi.

Recommandation 3 : Inclure dans la cartographie des arbres et les choix d’espèces une analyse du potentiel nourricier, notamment les arbres fruitiers et les espèces de croissance rapide qui aident à la phytoremédiation, et se doter de cibles en la matière.

En ce qui concerne les affectations du sol « conservation » et « espace vert local », nous constatons que les critères sont essentiels pour l’approbation d’un projet d’agriculture urbaine. Actuellement on peut lire qu’un projet doit satisfaire l’ensemble des critères énumérés. Bien que l’agriculture urbaine soit multifonctionnelle, la capacité d’un projet à réaliser son objectif principal peut être minée lorsqu’il y a une obligation d’atteindre d’autres buts.

Recommandation 4 : Limiter les critères pour les projets d’agriculture urbaine à ceux qui visent à prévenir des problématiques de cohabitation, de conservation ou de toxicité et, si jugé nécessaire et selon le cas, ajouter tout simplement un critère d’exploitation à but non lucratif, incluant des activités d’économie sociale.

Le manque d’accès aux aliments frais et culturellement appropriés a un effet néfaste sur l’accès à une saine alimentation, en particulier pour certaines populations vulnérables. Le fait de ne pas avoir accès à ces aliments peut contribuer à une baisse de consommation des portions recommandées de fruits et légumes. Sans la possibilité de se procurer ces aliments, la transmission intergénérationnelle de savoirs culinaires est entravée. Il existe des règlements dans les arrondissements et les jardins communautaires qui interdisent l’utilisation d’un jardinet complet pour la production d’un type de légumes, alors que cela pourrait représenter l’unique façon pour une personne d’avoir accès à des aliments frais et culturellement significatifs.

Il n’y a ni dans le glossaire du PUM, ni dans la Stratégie de l’agriculture urbaine 2021-2026 une définition de « production intensive ». Nous avons interprété ce terme comme une désignation d’une utilisation d’un espace pour produire un maximum d’aliments et plus particulièrement un petit nombre d’espèces.

Recommandation 5 : Revisiter et modifier l’interdiction de « production intensive » lorsque cela va à l’encontre à la disponibilité des aliments culturellement significatifs ou destinés à des populations vulnérables.

Transformation

Le Conseil SAM soutient l’idée que les aliments ne sont pas des biens comme tous les autres. (C’est la raison pour laquelle nous soutenons la proposition de retirer l’alimentation des accords internationaux, comme cela a été fait pour les produits culturels.) Dans cet esprit, nous soulignons que le développement du secteur bioalimentaire ne doit pas être fait uniquement dans le but de développement économique, mais également en cohérence avec la vision d’une alimentation saine et durable. Comme pôle de transformation important pour le Québec, l’industrie bioalimentaire montréalaise est un acteur clé pour réussir la transition alimentaire. Dans la mesure où la ville va déployer des efforts pour soutenir l’essor de différents secteurs industriels et développer des programmes de soutien financier, elle a la possibilité de favoriser le développement des industries alignées avec la transition alimentaire et éviter d’encourager, par exemple, la prolifération des aliments ultra-transformés.

Recommandation 6 : Favoriser le soutien aux industries bioalimentaires qui contribuent au développement de filières d’aliments sains et le renforcement de l’autonomie alimentaire du Québec, en plus d’être sobre en carbone et axé sur l’économie circulaire.

La transformation des aliments appartient aussi aux individus et aux communautés, qui ont des connaissances et pratiques culinaires spécifiques. Plusieurs communautés peinent à

transmettre ses connaissances et traditions de génération à génération dans un contexte où l'offre alimentaire favorise souvent la malbouffe et les mets ultratransformés. En plus, la crise du logement fait en sorte que des ménages peuvent se retrouver dans un logement sans espace adéquat pour la préparation des aliments.

Dans le PUM se trouve la mesure « Accompagner les partenaires et les communautés, notamment autochtones, afin d'identifier des espaces publics et privés qui pourraient être consacrés aux pratiques et à la transmission de savoirs selon les traditions culturelles ».

Recommandation 7 : Faire connaître auprès des communautés confrontées avec le défi de transmission des savoirs et traditions alimentaires l'opportunité de se faire accompagner, et s'assurer que les espaces publics et privés visés dans la mesure citée ci-haut conviennent à la gestion alimentaire que ce soit pour l'entreposage, le maintien de la chaîne de froid, l'accès à l'eau, des équipements de cuisine, etc.

Distribution

Le PUM propose une diversité de mesures pour assurer la fluidité des transports en proposant de modèles alternatifs pour les déplacements individuels. Nous soulignons l'importance de préserver la facilité de livraison des biens essentiels tels que l'alimentation, tout en réduisant l'empreinte carbone des transports, notamment en développant des modes alternatifs pour la livraison du dernier kilomètre. Il convient de reconnaître que les initiatives de mutualisation des camions réfrigérés déjà présentes sur le territoire, portées par des organismes en sécurité alimentaire et des marchés solidaires, contribuent à réduire les émissions.

Consommation

Les choix de consommation alimentaire des Montréalaises et Montréalais sont fortement déterminés par les environnements alimentaires. Un accès économique insuffisant a comme conséquence l'insécurité alimentaire, dont souffre 17% de la population montréalaise (INSPQ, 2024). Un énorme réseau d'organismes communautaires, d'entreprises et de communautés religieuses ont développé une chaîne alimentaire alternative visant à pallier cette problématique et à assurer le droit à l'alimentation.

Ces organismes peinent à maintenir l'accessibilité de leurs services, notamment en raison de la hausse des loyers, la prévalence des espaces vacants et la difficulté d'obtenir un bail.

Le Conseil SAM croit que la création des « communs » est une piste intéressante pour rendre disponibles des espaces d'utilité communautaire. Pour que ce dispositif soit réellement utilisé, il est nécessaire d'élaborer davantage le processus qu'un groupe de citoyen.nes ou un organisme suivre pour réaliser leur projet.

Recommandation 8 : Détailler davantage le processus de création des « communs » ainsi que l’approbation de leurs usages, et fixer le cadre de leur gouvernance; fournir un accompagnement pour les personnes ou groupes qui souhaitent faire des propositions.

L’accès aux espaces peut être un enjeu particulièrement difficile pour les organismes communautaires qui offrent des services de sécurité alimentaire puisqu’ils doivent respecter les règlements d’hygiène et salubrité et maintenir la chaîne de froid. Dans cette perspective, la ville pourra faire preuve de créativité pour aider les organismes à avoir accès aux infrastructures nécessaires aux opérations.

Recommandation 9 : Réaliser une étude pour explorer d’autres pistes visant à favoriser l’accès aux espaces pour les organismes de sécurité alimentaire qui inclut, sans s’y limiter, des garanties pour la couverture d’assurances civiles, l’achat ou la location d’espaces à court, moyen ou long terme, et la création d’un marché d’intérêt national (MIN) basé sur le modèle français (espaces de transformation appartenant à l’état loué à bas prix).

Le Conseil SAM soutient l’objectif visant à s’assurer que chaque personne ait un accès aux commerces de proximité à une distance de marche de 15 minutes, tel que proposé dans le PUM. Toutefois, tous les commerces alimentaires ne sont pas égaux en termes d’impact sur la qualité de vie et la santé de la population. Au-delà de déserts alimentaires, il faut se préoccuper des marais alimentaires, c’est-à-dire des endroits où l’offre alimentaire est composée majoritairement des aliments ultra-transformés, des restaurants-minute et de la malbouffe.

Dans la description de l’objectif 4.3, « Renforcer la vitalité des artères et noyaux commerciaux de proximité », on dit qu’on peut atteindre cet objectif « en encadrant ... l’adaptation des espaces commerciaux à l’évolution des pratiques commerciales et des habitudes de consommation ». Or, les environnements alimentaires façonnent les choix de consommation et doivent être adaptés pour favoriser les choix alimentaires sains et écoresponsables. Il est primordial de reconnaître le potentiel des outils réglementaires pour favoriser la santé de la population, notamment pour réduire la prévalence des maladies chroniques et l’obésité.

Recommandation 10 : Utiliser les outils de zonage (incitatif et interdiction) pour favoriser l’accessibilité des commerces alimentaires ayant une offre alimentaire saine et écoresponsable et empêcher le développement de marais alimentaires.

Cette recommandation devient encore plus pertinente si l’on considère que la Ville prévoit créer des programmes de financement pour soutenir des commerces alimentaires. (Voir la mesure en lien avec l’objectif 4.3, « Faciliter, par l’entremise d’un programme, l’implantation de commerces d’alimentation et le déploiement de marchés publics dans les secteurs où l’offre alimentaire de proximité est déficiente ».) D’ailleurs, nous saluons l’attention particulière apportée aux marchés publics, qui sont des atouts pour le renforcement d’un système alimentaire de proximité.

Post-consommation et gestion des matières résiduelles

La gestion des matières résiduelles constitue un défi majeur pour le système alimentaire à Montréal. Le PUM propose des façons intéressantes de favoriser l'économie circulaire et de réduire les matières envoyées à l'enfouissement, notamment :

Intégrer les espaces extérieurs voués à la gestion des matières résiduelles de manière à favoriser l'efficacité de la collecte tout en minimisant les nuisances, telles que le bruit ou les odeurs.

Adapter la réglementation afin d'encadrer la mise en place de nouveaux types d'espaces commerciaux...à l'économie circulaire. Par cette mesure, Montréal vise à assurer l'implantation harmonieuse dans le milieu d'insertion d'espaces tels que les comptoirs de collecte...

Le Conseil SAM souligne l'existence de nombreux projets de récupération et revalorisation des invendus alimentaires à Montréal portés par des organismes communautaires, et le fait que ceux-ci contribuent à l'économie circulaire et la réduction des matières résiduelles. Ces projets méritent d'être reconnus et soutenus.

Toutefois, il est essentiel de mettre de l'avant le principe des « 3RV » selon laquelle la réduction à la source est la stratégie à privilégier en priorité, avant la revalorisation et le recyclage.

Recommandation 11 : En cohérence avec le plan de lutte contre le gaspillage alimentaire, mettre en place un programme et rendre disponibles des ressources d'accompagnement pour les acteurs de toute la chaîne bioalimentaire visant à adapter les pratiques pour prévenir le gaspillage alimentaire, c'est-à-dire d'adopter des pratiques qui permettent de réduire à la source les gisements de surplus alimentaires.

Conclusion

Le Plan d'urbanisme et mobilité de Montréal aura un impact significatif sur le système alimentaire montréalais : sur l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire ainsi que l'environnement alimentaire qui façonne les choix de consommation de la population. Il incombe à la Ville de reconnaître et activer les leviers dont elle dispose afin de contribuer aux changements nécessaires pour réussir la transition alimentaire et pour respecter le droit à l'alimentation.