

Mémoire du Conseil du système alimentaire montréalais  
dans le cadre des consultations prébudgétaires de la Ville  
de Montréal 2024



## Table des matières

Présentation du Conseil du système alimentaire montréalais .....	3
Résumé des recommandations .....	3
Retours et proposition sur les mesures d'écofiscalité .....	4
Le rôle de la Ville en matière d'alimentation .....	7
Annexe A : Alimentation à Montréal : état de situation .....	10
Annexe B : Liste des politiques et actions de la Ville de Montréal en matière d'alimentation (non-exhaustif).....	12

## 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. Depuis 2018, il porte deux mandats, soit de conseiller l'agglomération de Montréal pour le développement de politiques et programmes et de mobiliser un réseau de 150 partenaires pour la mise en place de plans d'action régionaux intégrés. 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.

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.

## Résumé des recommandations

**Recommandation #1.** Le Conseil SAM est en faveur de la mise en place d'une taxe sur les surfaces imperméables et souligne l'importance de l'agriculture urbaine pour le maintien des écosystèmes urbains.

**Recommandation #2.** Le Conseil SAM est en faveur de la mise en place d'une taxe sur les logements vacants et encourage la Ville à poursuivre les investissements dans le logement abordable.

**Recommandation #3.** Le Conseil SAM recommande l'application des redevances de développement et souligne l'importance d'intégrer les infrastructures alimentaires dans les nouveaux développements.

**Recommandation #4.** Le Conseil SAM recommande la mise en place d'une autre mesure d'écofiscalité : une taxe sur les boissons sucrées sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal ; et si cela ne s'avère à ne pas être faisable, de demander au gouvernement du Québec d'instaurer une telle taxe sur l'ensemble du territoire de la province.

**Recommandation #5.** Faire reconnaître le rôle de la Ville pour assurer le droit à l'alimentation en demandant une modification à la *Loi sur les compétences municipales*.

## Retours et proposition sur les mesures d'écofiscalité

**Recommandation #1. Le Conseil SAM est en faveur de la mise en place d'une taxe sur les surfaces imperméables et souligne l'importance de l'agriculture urbaine pour le maintien des écosystèmes urbains.**

L'aménagement des espaces pour la pratique d'agriculture urbaine est une façon de créer et maintenir des espaces perméables. Les bénéfices sont multiples quand, là où il est possible, les aménagements permettent de cultiver des plantes comestibles. La plantation des arbres fruitiers, par exemple, permet la rétention de l'eau, la réduction des îlots de chaleur, et de favoriser l'accès à des aliments frais.

Le Conseil SAM encourage la Ville de Montréal à intégrer l'agriculture urbaine dans la stratégie pour réduire les pertes d'eau dues aux surfaces imperméables.

**Recommandation #2. Le Conseil SAM est en faveur de la mise en place d'une taxe sur les logements vacants et encourage la Ville à poursuivre les investissements dans le logement abordable.**

La pression financière exercée sur les ménages montréalais est une cause directe de l'insécurité alimentaire. Les personnes et familles à faible revenu se trouvent obligées de dépenser une part importante de leur revenu sur le logement, avec des loyers qui augmentent de façon faramineuse. Devant cette situation, les choix de réduire les dépenses « compressibles » s'imposent avec comme résultat la réduction des achats alimentaires ou les compromis sur la qualité nutritionnelle des aliments en raison de leurs coûts.

En novembre 2021, 24% de la population montréalaise était en insécurité alimentaire : 14% en insécurité alimentaire modérée ou sévère et 10% en insécurité alimentaire marginale (INSPQ, 2021).

Dans un contexte où les prix alimentaires sont en forte hausse en raison de l'inflation et également l'impact des crises – tant écologique que géopolitique – la population montréalaise a besoin plus que jamais de mettre en place des mesures pour contrôler les coûts de la vie.

Le Conseil SAM appuie la mise en œuvre de cette taxe en espérant qu'une plus grande disponibilité des logements sur le marché aura un effet d'atténuation de la hausse des loyers. Pourtant, nous soulignons que cela ne sera pas suffisant pour assurer un logement abordable à tous et toutes et que la Ville et les autres paliers gouvernementaux devront maintenir et bonifier les programmes qui favorisent l'accès au logement.

**Recommandation #3. Le Conseil SAM recommande l'application des redevances de développement et souligne l'importance d'intégrer les infrastructures alimentaires dans les nouveaux développements.**

Dans une perspective de création d'environnements favorables à la saine alimentation, il est essentiel d'assurer que les nouveaux développements intègrent des infrastructures alimentaires qui permettront à la population montréalaise de renforcer leur sécurité alimentaire. En voici quelques exemples :

Production : des jardins communautaires, collectifs ou privés en plein sol, hors sol ou sur toit.

Transformation : des cuisines disponibles pour les organismes de sécurité alimentaire qui offrent de l'aide alimentaire à la population ainsi que des traiteurs d'économie sociale qui préparent des repas pour le milieu scolaire, pour les centres de personnes âgées, les popotes roulantes, etc.

Distribution : des installations permettant l'entreposage des aliments ainsi que le maintien de la chaîne de froid, autant pour les banques alimentaires que pour les entreprises et organismes qui servent de points de chute pour la livraison de produits frais et locaux. Des locaux réservés pour les entreprises alimentaires telles que les commerces de détail et les restaurants, pour réduire les déserts alimentaires, et l'exclusion des restaurants-minute afin de réduire les marais alimentaires.

Consommation : des logements et espaces publics qui favorisent le contexte de repas sain et convivial dans le respect des normes sanitaires.

Post-consommation : des installations permettant le tri des matières résiduelles ainsi que le compostage, dans une optique d'économie circulaire, par exemple des espaces pour le retour des contenants de consigne.

Au-delà de ces infrastructures alimentaires, le Conseil SAM souligne l'importance de prévoir des locaux pour des organismes communautaires qui soutiennent les personnes vivant l'insécurité alimentaire.

Enfin, étant donné que le Plan québécois des infrastructures 2022-2032 vise « la construction, l'agrandissement, le remplacement et la mise à niveau des infrastructures scolaires », il y a lieu de s'attarder davantage aux besoins du réseau scolaire, notamment de construire des écoles plus grandes afin d'inclure des espaces de production, de transformation, d'entreposage et de consommation adéquats.

**Recommandation #4. Le Conseil SAM recommande la mise en place d'une autre mesure d'écofiscalité : une taxe sur les boissons sucrées sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal ; et si cela ne s'avère à ne pas être faisable, de demander au gouvernement du Québec d'instaurer une telle taxe sur l'ensemble du territoire de la province.**

Le Conseil du système alimentaire montréalais a identifié une autre mesure d'écofiscalité que la Ville aurait intérêt à explorer. Le rapport du groupe d'expert EAT-Lancet a démontré que les choix alimentaires ont un impact sur le réchauffement climatique ainsi que la perte de biodiversité. Pour respecter les limites planétaires, il faut favoriser des choix alimentaires basés sur

l'alimentation végétale et les produits frais. Il faut donc diminuer la consommation des viandes et les aliments ultra-transformés, pour la santé de l'humain et de la planète.

Une étude récente basée sur l'analyse de l'empreinte écologique de la consommation de différents types d'aliments en France conclut que « la consommation des aliments ultra-transformés (NOVA4) contribue de façon importante à l'utilisation des ressources énergétiques ». ([Kesset-Guillot, 2023](#)).

Les boissons sucrées, qu'on définit généralement comme toute boisson non alcoolisée, gazéifiées ou non, contenant des sucres ajoutés, sont surconsommées et constituent la principale source de sucre ajouté dans l'alimentation. Leur consommation régulière contribue à l'obésité, au diabète de type 2, aux maladies cardiovasculaires, à 14 types de cancer, à la carie et l'érosion dentaire.

Dans les milieux défavorisés de Montréal, on observe une consommation plus élevée de boissons sucrées et un plus grand nombre de maladies chroniques que dans les quartiers très favorisés. Selon l'enquête TOPO, 10 % des élèves de 6<sup>e</sup> année provenant de milieux favorisés et 20 % de ceux provenant de milieux défavorisés consomment des boissons sucrées, grignotines et sucreries chaque jour. Au secondaire, 26 % des élèves montréalais consomment une boisson sucrée au moins une fois par jour en 2010-2011.

Les expériences internationales nous ont démontré le potentiel d'une telle mesure comme levier pour réinvestir dans la résilience des villes. Par exemple, les revenus de la taxation des boissons sucrées ont permis à Seattle de générer 23 millions USD annuellement. Les villes comme Seattle et San Francisco ont réinvesti 5 et 1,6 million USD respectivement durant la pandémie pour bonifier l'accès à une saine alimentation, notamment sous forme de coupons nourriciers. Une étude de l'INSPQ estime « qu'une taxe de seulement 5% (sur l'échelle québécoise) pourrait rapporter des revenus de près de 20,5 millions de dollars. Ce montant augmente à 37,3 et 59,7 millions de dollars pour une taxe de 10% ou 20% » (Haeck et al.,2021).

Afin de maximiser l'impact pour la réduction des boissons sucrées, il serait efficace que la taxe ne soit pas appliquée uniquement sur le territoire de l'agglomération, mais que d'autres municipalités autour adoptent une mesure pareille, ou bien que la taxe soit appliquée sur l'ensemble du territoire de la CMM. Ceci est pour décourager les déplacements vers d'autres villes comme stratégie d'évasion de la taxe.

Actuellement, ni l'agglomération ni la CMM ne disposent du pouvoir pour mettre en place une taxe sur les boissons sucrées. Cependant, en cohérence avec le rôle accru des municipalités et territoires pour intervenir dans le système alimentaire (voir la prochaine recommandation), il serait opportun d'accorder des pouvoirs et ressources supplémentaires aux gouvernements de proximité.

## Le rôle de la Ville en matière d'alimentation

### **Recommandation #5. Le Conseil SAM de faire reconnaître le rôle de la Ville pour assurer le droit à l'alimentation en demandant une modification à la Loi sur les compétences municipales.**

Le **droit à l'alimentation** est un droit fondamental reconnu en droit international (Article 11 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels [PIDESC]*), que le Canada s'est engagé à respecter, protéger et mettre en œuvre, mais qui, malheureusement, ne fait actuellement l'objet d'aucune mesure ni dans notre Constitution ni dans notre système juridique en général.

Ce droit vise à atteindre la sécurité alimentaire pour toutes et tous, en permettant à tout le monde, sans discrimination, d'avoir un accès physique et économique stable à une alimentation adéquate et dont les externalités respectent les exigences liées à la durabilité.

Plus concrètement, il implique que les pouvoirs publics s'assurent de :

- **Disponibilité et stabilité** des approvisionnements alimentaires
- **Accessibilité** des aliments (ce qui inclut l'accessibilité physique et économique)
- **Durabilité** des systèmes alimentaires
- **Caractère adéquat** de l'alimentation (soit une alimentation qui respecte nos besoins physiques et nos préférences personnelles : culturelles, religieuses, affectives, éthiques, etc.)

Le droit à l'alimentation implique aussi le respect de certains principes clés, propres aux droits humains : on parle ici d'impératifs de participation, de responsabilité des décideurs publics, de non-discrimination, de transparence, de dignité humaine, « d'empowerment » et de respect de l'État de droit (principes qu'on retrouve sous l'acronyme anglophone PANTHER) (Source: FAO).

Plusieurs de ces principes sont d'ailleurs plus facilement réalisables à l'échelle locale en raison, notamment, de la proximité des décideurs et de l'engagement déjà fort des municipalités en faveur de la participation citoyenne.

La Ville de Montréal agit déjà en matière d'alimentation à travers de nombreuses politiques et actions. Un recensement préliminaire dans le cadre Food-EPI Montréal (un projet mené par Jean-Claude Moubarac de l'Université de Montréal en collaboration avec le Conseil SAM) a identifié pas moins de vingt-quatre politiques et actions de la Ville centre qui visent, à des degrés variés, le système alimentaire, et certains arrondissements ont jusqu'à une dizaine de politiques ou programmes alimentaires en place. (Voir Annexe A)

En voici quelques exemples :

- Le Plan de développement de la zone agricole (PDZA)
- La stratégie sur l'agriculture urbaine
- Le financement de projets communautaires visant à favoriser l'accès à une saine alimentation et la réponse à l'insécurité alimentaire, notamment à travers le PAGIEPS
- La Politique de l'enfant, notamment la mesure alimentaire pour nourrir des élèves dans les écoles montréalaises
- Le règlement sur les plastiques à usage unique et les emballages
- Le soutien au secteur bioalimentaire à travers l'entente sectorielle avec le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ)

On constate que les politiques existantes sont pour la plupart ancrées dans les compétences nommées dans la *Loi sur les compétences municipales*, notamment les activités communautaires, le développement économique local, l'environnement, et la salubrité, ainsi que le « bien être général de la population ». (article 85) La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* confie à la Ville le droit d'adopter des règlements de zonage qui sont des leviers importants pour agir sur l'accessibilité de l'alimentation et pour faciliter la l'agriculture urbaine, notamment.

Selon l'Institut national de santé publique du Québec, « les municipalités n'ont pas de compétences explicites en matière de saine alimentation ... mais plusieurs de leurs champs de compétence sont hautement pertinents pour leur permettre d'intervenir à cet égard (ex. : loisirs, parcs, développement économique local, transport, bien-être général, aménagement du territoire et urbanisme, développement durable) ». (<https://www.inspq.qc.ca/publications/2528>)

D'ailleurs, dans le cadre de la Politique gouvernementale de prévention en santé, les municipalités sont identifiées comme des acteurs cruciaux pour la mise en œuvre des actions pour favoriser l'accès à une saine alimentation. Les Tables intersectorielles régionales en saines habitudes de vie (dont Montréal – Métropole en santé) sont soutenues dans le but de favoriser la collaboration des acteurs municipaux pour l'élaboration des plans d'action régionaux. Ceci démontre la reconnaissance implicite du gouvernement du Québec du rôle de la ville pour assurer le droit à l'alimentation.

L'échelle territoriale est de plus en plus reconnue comme essentielle pour assurer le droit à l'alimentation, en particulier par le développement des systèmes alimentaires territoriaux (SAT). Au Québec, cette mouvance est en forte croissance, mise en évidence par une première mobilisation nationale qui a eu lieu en novembre 2022, le Forum sur les systèmes alimentaires territoriaux. Les délégués, provenant de toutes les régions du Québec et 11 communautés autochtones, ont adopté une Déclaration commune visant à faire reconnaître le besoin de renforcer les SAT. La collaboration et leadership des municipalités a émergé comme un facteur de succès essentiel.

La Ville de Montréal a déjà démontré une volonté d'être proactive sur les enjeux alimentaires. En 2015, Montréal est devenue signataire du Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan, qui reconnaît « que les villes, qui accueillent plus de la moitié de la population mondiale, ont un rôle crucial à jouer dans le développement de systèmes alimentaires durables et dans la promotion de régimes alimentaires sains... » (Référence : <https://tinyurl.com/psjx5pnp> )

En 2016, la Ville de Montréal est devenue la première ville francophone dans le monde à se prononcer en faveur de la création d'un conseil de politique alimentaire, en occurrence le Conseil SAM, pour jouer « un rôle d'expert-conseil auprès des instances décisionnelles municipales de l'agglomération, regroupant les responsabilités suivantes : identifier les enjeux sur le système alimentaire montréalais découlant des décisions prises par les différentes instances publiques; effectuer des représentations et recommandations pour faire valoir les travaux développés par les partenaires du SAM et proposer des politiques, des orientations, des principes directeurs, des modifications réglementaires ou des programmes qui favorisent le développement d'un système alimentaire plus équitable, durable et collectif; proposer des améliorations concrètes aux politiques, règlements et autres décisions des instances publiques, afin d'introduire une cohérence en lien avec le système alimentaire montréalais. »

(Référence : <https://tinyurl.com/2u2upv5e> )

En mai 2022, la Ville a adhéré à la Déclaration du C40 relative aux bonnes pratiques alimentaires (*C40 Good Food Cities Declaration*) et s'est engagée à collaborer avec le Conseil SAM à élaborer une stratégie de mise en œuvre dans une perspective inclusive et équitable.

En résumé, la Ville de Montréal est déjà en action pour répondre aux enjeux alimentaires de la population et du territoire. La Ville a déjà exprimé sa volonté de faire preuve de leadership en matière d'alimentation et joui de l'appui d'un ensemble d'acteurs multisectoriels. Il y a lieu de reconnaître officiellement le rôle de la Ville pour assurer le droit à l'alimentation en modifiant la *Loi sur les compétences municipales* en ce sens, dans une optique de bonifier la capacité d'agir de la Ville par de nouveaux pouvoirs réglementaires et/ou programmes de financement.

## Annexe A : Alimentation à Montréal : état de situation

**Accès au marché.** Avec une population de près de 2 millions de personnes, l'agglomération de Montréal constitue de loin le principal bassin de population à nourrir au Québec. L'offre aussi est importante, alors que la région de Montréal fournit 27 % des emplois bioalimentaires du Québec (MAPAQ, 2017). Malgré l'importance de ce marché, la part des aliments provenant de l'extérieur du Québec est toujours très importante et les producteurs et transformateurs locaux rencontrent des obstacles à trouver des débouchés pour leurs produits. Il convient donc de favoriser l'accès au marché montréalais pour les produits locaux afin de renforcer l'activité des entreprises du secteur et d'assurer leur pérennité.

**Empreinte écologique.** En 2050, nous serons 10 milliards d'humains sur la planète, 9,5 millions au Québec et près de 2,5 millions à Montréal (Institut de la statistique du Québec, 2019). La hausse démographique prévue entraînera une augmentation des besoins et aura un impact certain sur l'environnement, alors que le régime nord-américain — riche en viandes, en produits importés et hautement transformés — exerce déjà une pression critique sur l'environnement (Willett et al., 2019), et qu'un tiers des aliments produits sur la planète sont gaspillés (FAO, 2011). Le système alimentaire est responsable d'environ 20% de l'empreinte carbone des ménages québécois (ISQ, 2018). Une transformation majeure du système est nécessaire pour réduire les impacts et s'adapter aux changements climatiques. Compte tenu de l'ampleur du défi, il s'avère essentiel d'adopter une vision holistique afin de prioriser les efforts qui permettront d'assurer la transition vers un système alimentaire à la fois sain et durable. Pour ce faire, nous devons réduire le gaspillage à chacune des étapes du cycle de vie des aliments, favoriser la consommation de produits végétaux et assurer la transition vers des systèmes de production agricole régénératifs et des chaînes alimentaires sobres en carbone.

**L'insécurité alimentaire.** L'insécurité alimentaire (IA) désigne la privation des individus et des ménages pour assurer leur besoin de se nourrir convenablement afin de mener une vie saine et active. Défini comme étant un accès inadéquat ou incertain aux aliments en raison d'un manque de ressources financières (Statistiques Canada 2011-2012), l'IA est un problème social et de santé publique important au Canada. Déjà en 2019, 234 500 personnes à Montréal vivaient en situation d'insécurité alimentaire, soit 13,6 % de la population (DRSP Montréal, 2019). Selon l'INSPQ, encore 14% de la population montréalaise était en insécurité modérée ou sévère en novembre 2021, un taux auquel s'ajoute 10% en insécurité alimentaire marginale, pour un total de 24%. (D'autres régions québécoises avaient des taux semblables pour la même période, soit 19% au Saguenay-Lac-Saint-Jean et la Capitale nationale.)

**Accès à une saine alimentation.** La qualité nutritionnelle de l'alimentation est fortement liée à la santé et aux maladies chroniques, comme le diabète, l'hypertension et les maladies cardiovasculaires (Forouhi N. et al. 2019). À Montréal, une personne sur trois, soit 570 000 personnes, est atteinte d'au moins une maladie chronique (DSPASSM, 2014). À Montréal, chez les enfants de 6e année, seulement 38 % consomment six portions ou plus de fruits et légumes chaque jour (TOPO 2017). La consommation des boissons sucrées est la plus importante dans les quartiers montréalais où il y a les taux les plus élevés de défavorisation matérielle. Ces quartiers sont à la fois des déserts alimentaires où l'accès aux produits frais est limité, et des marais alimentaires où la malbouffe est omniprésente dans l'offre alimentaire. En 2017, la proportion

des dépenses alimentaires des ménages montréalais allouées aux aliments ultra-transformés selon la classification NOVA était de 43%.

### **Collaboration intersectorielle et gouvernance inclusive**

Le besoin de mettre en place des instances régionales en alimentation a été identifié à travers le monde, en raison de la complexité des enjeux alimentaires et de la nécessité qui en découle de rallier les expertises et leviers d'une grande variété d'acteurs afin de réaliser les changements souhaités au système alimentaire. L'importance de la collaboration multisectorielle demeure autant un impératif qu'un défi. Pour assurer un environnement propice à une action efficace, la FAO et les villes signataires du Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan recommandent de « faciliter la collaboration intersectorielle entre différents services et organismes municipaux et [de] rechercher la cohérence des politiques et programmes sectoriels qui influent sur le système alimentaire à différents niveaux administratifs ». (FAO, Secrétariat du MUFPP, Fondation RUAF, 2018). Le Conseil SAM a identifié comme priorités l'engagement municipal et la participation citoyenne, notamment des personnes les plus vulnérables, comme leviers pour réussir la transition alimentaire.

## Annexe B : Liste des politiques et actions de la Ville de Montréal en matière d'alimentation (non-exhaustif)

Dans le cadre du projet Food-EPI Montréal, une collaboration entre Jean-Claude Moubarac de l'Université de Montréal et le Conseil du système alimentaire montréalais, un recensement préliminaire des politiques et actions de la Ville en lien avec l'alimentation a été réalisé. Cette liste est non-exhaustif, mais démontre l'étendu des actions de la Ville qui touchent l'alimentation. Les politiques et actions des arrondissements ne sont pas incluses.

- Adhésion à la Déclaration C40 « Good Food Cities »
- Adhésion au Pacte de politique alimentaire de Milan
- Campagne « Bien manger, bien jeter »
- Consultation publique sur la cessation du gaspillage alimentaire
- Décision du comité exécutif pour la création d'un conseil de politique alimentaire
- Entente sectorielle Ville-MAPAQ
- La Politique de l'enfant
- Mandat du MAPAQ pour les inspections d'hygiène et salubrité des aliments
- Modèle montréalais et plan d'action (2016-2021)
- Montréal durable 2016-2020
- Montréal en commun
- Plan climat 2020-2030
- Plan d'action solidarité, équité et inclusion 2021-2025
- Plan d'urbanisme et de mobilité 2050 (à venir)
- Plan de développement de la zone agricole de l'agglomération de Montréal 2015
- Plan directeur de gestion des matières résiduelles de l'agglomération de Montréal 2020-2025
- Plan stratégique Montréal 2030
- Politique d'approvisionnement responsable
- Programme de financement découlant de l'Alliance pour la solidarité
- Programme de financement découlant du PAGIEPS
- Règlement interdisant la distribution de certains articles à usage unique (21-040)
- Règlement sur les pesticides
- Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal (2015)
- Stratégie d'agriculture urbaine 2021-2026