



## **Aménager le territoire afin de renforcer l'autonomie et la sécurité alimentaire de nos collectivités**

**Mémoire présenté à l'intention du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH)**

**Dans le cadre de la consultation publique en vue des nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT)**

**Août 2023**

 **CONSEIL SYSTÈME  
ALIMENTAIRE  
MONTRÉALAIS**  
*MONTRÉAL – MÉTROPOLÉ EN SANTÉ*



## À propos 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 ceux de conseiller l'agglomération de Montréal pour le développement de politiques et programmes ainsi que de mobiliser un réseau de plus 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 (TIR-SHV).

Le Conseil SAM est composé de membres statutaires nommés par des institutions publiques ainsi que des membres issus de la société civile, soit des organismes à but non lucratif, des chercheurs, des institutions philanthropiques, des entrepreneurs, etc., qui sont sélectionnés lors d'appels à 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 soutien la mise en place d'initiatives structurantes qui visent à renforcer l'accès à une alimentation saine, diversifiée de proximité, abordable et durable pour toutes et tous.

## Table des matières

Sommaire des recommandations.....	2
Problématiques soulevées .....	3
Commentaires généraux .....	4
Recommandations liées aux orientations proposées.....	4
• Orientation 3. Planifier l'aménagement et le développement du territoire agricole de manière à assurer sa protection, la mise en valeur de son plein potentiel et à créer un cadre propice à la pratique des activités agricoles.....	4
• Orientation 4. Consolider les milieux de vie existants et planifier les transports de façon intégrée afin de favoriser la mobilité durable, de répondre aux besoins en habitation et d'assurer la protection des milieux naturels et agricoles.....	5
• Orientation 5. Mettre à profit les caractéristiques distinctives pour aménager des milieux de vie de qualité.....	6

## SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS POUR RENFORCER L'AUTONOMIE ET LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE DE NOS COLLECTIVITÉS PAR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Les recommandations suivantes concernent les orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT) proposées par le gouvernement du Québec. Ces recommandations mettent de l'avant plusieurs leviers d'action en aménagement du territoire à la portée du milieu municipal afin de renforcer l'accès équitable à une alimentation saine, locale et écoresponsable pour la population du Québec. Leur mise en application devrait être incontournable pour les municipalités si l'on désire atteindre les objectifs visés par la [Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire](#).

Par rapport au suivi et à l'évaluation des OGAT, nous recommandons de :

- Exposer des cibles provinciales pour les indicateurs stratégiques auxquels les municipalités seraient appelées à contribuer à travers leurs propres indicateurs régionaux.

**Orientation 3. Planifier l'aménagement et le développement du territoire agricole de manière à assurer sa protection, la mise en valeur de son plein potentiel et à créer un cadre propice à la pratique des activités agricoles.**

- Établir des fiducies d'utilité sociale agricoles (FUSA) afin de faciliter l'accès aux terres pour la relève agricole ;
- Mettre en place des instances de gouvernance alimentaire territoriale ;
- Participer activement à ces instances de gouvernance alimentaire en tant que municipalité ou MRC.

**Orientation 4. Consolider les milieux de vie existants et planifier les transports de façon intégrée afin de favoriser la mobilité durable, de répondre aux besoins en habitation et d'assurer la protection des milieux naturels et agricoles**

- Planifier des milieux de vie assurant l'accès à des logements de qualité, accessibles et abordables pour l'ensemble des ménages ;
- Aménager des infrastructures de transport actif dans les secteurs où se trouvent les services alimentaires de proximité, par exemple les commerces alimentaires et les marchés publics.

**Orientation 5. Mettre à profit les caractéristiques distinctives pour aménager des milieux de vie de qualité.**

- Identifier les lieux où l'on observe un déficit d'accès géographique aux aliments sains ;
- Favoriser l'implantation d'infrastructures alimentaires de proximité ;
- Interdire l'implantation de restaurants rapides dans un rayon de 500 mètres autour des écoles
- Permettre de nouveaux usages ou ajouter de nouveaux usages à la classification alimentaire pour permettre la vente d'aliments sains, locaux et écoresponsables ;
- Modifier les règlements de zonage afin d'intégrer une classe d'usage « agriculture urbaine » ;
- Adapter certains règlements pour permettre les potagers résidentiels en façade ;
- Adopter des programmes particuliers d'urbanisme afin de favoriser des aménagements de production alimentaire dans certains secteurs ;
- Développer des pôles alimentaires et renforcer la mutualisation entre les producteurs en permettant l'utilisation des terres situées proche des fermes pour l'implantation d'infrastructures de production, de transformation, d'entreposage et de distribution des aliments destinés à la consommation locale ;
- Établir des cibles de production alimentaire saine et écoresponsable ;
- Élaborer un Plan de développement de communauté nourricière.

## Problématiques soulevées

Alors qu'on estime que 70% de la population mondiale vivra dans des milieux urbains en 2050, la sécurité alimentaire des individus et de leurs communautés est un des enjeux structurants qui doivent être pris en compte pour penser l'aménagement du territoire ([FAO, 2023](#)).

Actuellement, 48% de la population du Québec vit dans le territoire de la communauté métropolitaine de Montréal. Pour Montréal seulement, on estime que ce sont 400 000 personnes qui s'ajouteront à la population de la métropole d'ici 2050 ([OCPM, 2023](#)). Face à cette augmentation rapide de la population, la limitation de l'étalement urbain est un enjeu primordial à prendre en compte, notamment afin de protéger les milieux naturels et agricoles.

Comme le rapporte l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture dans son plus récent rapport sur l'état de la sécurité alimentaire dans le monde, cette urbanisation accélérée doit être pensée de façon à assurer une connectivité entre les zones rurales et les zones urbaines. C'est cette connectivité rurale-urbaine qui renforcera l'accès à une alimentation saine et abordable aux populations vivant en ville en plus d'accroître les moyens d'existence des producteurs, des transformateurs et des marchands ([FAO, 2023](#)).

Assurer la sécurité alimentaire de la population demeure un défi de taille pour le Québec, alors qu'en 2021 près de 15% de la population vivait dans un ménage en situation d'insécurité alimentaire ([PROOF, 2023](#)). Cet état de fait est marqué notamment par la hausse des prix des denrées alimentaires, qui s'est élevée à 10,3% en 2022 ([Université de Dalhousie et al., 2023](#)).

Malgré qu'il soit difficile pour les municipalités d'agir sur le prix des aliments, l'insécurité alimentaire n'est qu'un des symptômes de la précarité économique. La crise du logement, autre facteur au cœur de cet enjeu, est une problématique sociale majeure qui doit elle-aussi être prise en compte à l'échelle de la province. En 2020, près d'un locataire sur quatre dépensait 30% ou plus de son revenu pour se loger, un montant considérable face aux autres dépenses, dont l'alimentation, qui montent en flèche ([IRIS, 2023](#)). Une étude canadienne rapporte d'ailleurs qu'un ménage dépensant plus de 30% de ses revenus pour se loger présente un risque accru de souffrir d'insécurité alimentaire ([Kirkpatrick et Tarasuf, 2011](#)).

Bien que l'insécurité alimentaire soit principalement une problématique liée à la précarité économique, les municipalités ont le pouvoir de renforcer l'accès à une alimentation saine pour leurs citoyennes et citoyens réduisant ainsi les conséquences négatives de l'insécurité alimentaire, incluant, entre autres, les maladies non transmissibles respiratoires et cardiovasculaires (Branca et al., 2019). Considérant que l'autonomie alimentaire peut être renforcée par la reterritorialisation des systèmes alimentaires, notamment avec la mise en place de circuits courts, nous croyons qu'il est nécessaire d'encourager fortement les municipalités à réaliser des actions d'aménagement orientées vers le renforcement de l'accès équitable à des aliments sains, locaux et écoresponsables pour toutes et tous.

Les recommandations qui suivent mettent ainsi de l'avant différents leviers d'action en aménagement du territoire à la portée du milieu municipal, que le gouvernement du Québec devrait être en mesure de soutenir.

## Commentaires généraux

Les orientations gouvernementales pour l'aménagement du territoire s'inscrivent dans un cadre normatif pouvant significativement influencer le développement territorial des municipalités du Québec.

En plus de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA), de multiples outils en aménagement du territoire peuvent favoriser non seulement la protection du territoire agricole face à l'expansion urbaine, mais aussi faciliter l'établissement d'infrastructures alimentaires orientées vers l'approvisionnement en aliments sains, locaux et écoresponsables.

Les municipalités du Québec devraient être fortement encouragées à mettre en œuvre ces outils et approches afin de renforcer la sécurité alimentaire de l'ensemble de la population, particulièrement celle des plus vulnérables.

Au niveau du suivi et de l'évaluation de l'application des OGAT, nous applaudissons l'approche proposée qui reconnaît les particularités régionales à travers un système d'indicateurs régionaux ou métropolitains qui pourra être adapté aux réalités locales. Toutefois, nous croyons que le gouvernement provincial devrait exposer des cibles provinciales pour les indicateurs stratégiques auxquels les municipalités seraient appelées à contribuer à travers leurs propres indicateurs régionaux.

Bien que nous reconnaissons l'importance de l'adaptation de la planification territoriale aux réalités régionales, nous croyons que la majorité des indicateurs proposés aux MRC comme étant facultatifs sont fondamentaux et devraient être obligatoires. En effet, leur mise en application devrait être incontournable pour les municipalités si l'on désire renforcer de façon significative les trois axes visés par la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire.

## RECOMMANDATIONS LIÉES AUX ORIENTATIONS PROPOSÉES

### ORIENTATION 3. Planifier l'aménagement et le développement du territoire agricole de manière à assurer sa protection, la mise en valeur de son plein potentiel et à créer un cadre propice à la pratique des activités agricoles.

Au-delà d'être importantes pour le développement économique territorial, nous apprécions que les activités agricoles et agroalimentaires soient reconnues comme étant essentielles pour renforcer l'autonomie alimentaire du Québec. Nous aimerions voir davantage d'outils qui renforcent et facilitent la production durable d'aliments sains voués à la consommation locale et la diversification de l'agriculture. En ce sens, nous recommandons de demander aux MRC de :

- Faciliter l'accès aux terres pour la relève agricole par la mise en place de fiducies d'utilité sociale agricoles (FUSA).

Le document souligne déjà l'importance de la cohérence entre les politiques de différents niveaux, par exemple les plans de développement de la zone agricole (PDZA), mais en matière d'alimentation il y a de nombreux programmes et initiatives disparates qui gagneraient à être pensés de façon cohérente afin de renforcer un aménagement durable du territoire. Dans cette optique il est pertinent de :

- Encourager la mise en place d'instances de gouvernance alimentaire territoriale ;
- Participer activement à ces instances de gouvernance alimentaire en tant que municipalité ou MRC.

#

#### **ORIENTATION 4. Consolider les milieux de vie existants et planifier les transports de façon intégrée afin de favoriser la mobilité durable, de répondre aux besoins en habitation et d'assurer la protection des milieux naturels et agricoles.**

Nous appuyons la recommandation gouvernementale visant à « Favoriser l'implantation de modèles innovants d'habitation solidaire et durable (ex. : cohabitat, coopératives, écovillages, unité d'habitation accessoire, initiatives de transition) ». Contrairement au coût du logement, l'alimentation est une dépense compressible. Les personnes les plus vulnérables se voient dans l'obligation de compresser leur budget alloué à leurs besoins alimentaires. Assurer l'accès à un logement abordable pour toutes et tous est fondamental si l'on désire réduire l'insécurité alimentaire vécue au sein de la population. En prenant du leadership sur les logements sociaux, les logements communautaires et les logements abordables, les municipalités peuvent atténuer la précarité économique de leurs citoyennes et citoyens, une façon de travailler en amont sur les défis comme l'insécurité alimentaire. À cet effet, les MRC devraient être incitées à :

- Planifier des milieux de vie assurant l'accès à des logements de qualité, accessibles et abordables pour l'ensemble des ménages

Nous notons aussi que l'implantation des services alimentaires de proximité est un objectif incontournable pour une municipalité qui se voudrait être engagée à favoriser la mobilité durable. L'aménagement d'infrastructures favorisant la marche, le vélo ou les transports collectifs aux abords des artères dédiées aux commerces de proximité incite à l'adoption de saines habitudes de vie. Nous recommandons ainsi que les MRC soient incitées à :

- Aménager des infrastructures de transport actif dans les secteurs où se trouve les services alimentaires de proximité ayant une offre d'aliments sains, locaux et écoresponsables, par exemple les commerces alimentaires et les marchés publics.

Les commerces et services de proximité sont des établissements de petite superficie situés au cœur des localités rurales ou des quartiers des grandes villes. Ces commerces offrent les services de base comme l'épicerie, le dépanneur, le restaurant, le poste d'essence. (Gouvernement du Québec, 2023)

## ORIENTATION 5. Mettre à profit les caractéristiques distinctives pour aménager des milieux de vie de qualité.

Nous apprécions que l'accès équitable à une alimentation saine soit mentionné comme étant une mesure sur laquelle les municipalités sont invitées à travailler.

L'adoption d'une saine alimentation est influencée par l'environnement alimentaire local, c'est-à-dire l'offre alimentaire que l'on retrouve sur un territoire donné ([INSPQ, s.d.](#)). C'est le cas en particulier pour les jeunes dans les écoles québécoises où l'on retrouve à proximité une profusion de commerces de restauration rapide qui favorisent la consommation d'aliments à faible valeur nutritive ([CQPP, 2022](#)). Dans son dernier rapport sur la sécurité alimentaire, la FAO rappelle qu'il est « possible d'accroître le nombre de points de vente proposant des aliments plus sains dans certaines zones du continuum rural-urbain au moyen d'instruments tels que la planification de l'utilisation des terres et les réglementations en matière de zonage » (FAO, 2023).

Plusieurs enjeux de l'alimentation sont intrinsèquement liés aux enjeux de l'aménagement du territoire, notamment les transports et la mixité fonctionnelle. Considérant que l'autonomie alimentaire peut être renforcée par la reterritorialisation des systèmes alimentaires, notamment avec la mise en place de circuits courts, il serait pertinent d'ajouter des attentes visant le développement d'infrastructures alimentaires. Nous recommandons que cette orientation engage les municipalités à adopter une approche raisonnée et mesurable de l'aménagement visant à assurer l'implantation d'infrastructures alimentaires de proximité qui favorisent l'accès équitable à une alimentation saine, locale et écoresponsable. Nous soulignons ainsi l'importance de :

- Identifier les lieux où on observe un déficit d'accès géographique aux aliments sains, soit les déserts alimentaires (voir le [géoportail de l'INSPQ](#) : indice de désert alimentaire 2018) et les zones défavorisées au niveau socioéconomique ;
- Assurer une planification territoriale qui favorise l'implantation d'infrastructures alimentaires de proximité, comme des cuisines pour les organismes de sécurité alimentaire, des installations d'entreposage avec un maintien de la chaîne du froid ainsi que des locaux réservés pour les entreprises alimentaires telles que les commerces de détail, afin de réduire les déserts alimentaires ;
- Interdire l'implantation de restaurants rapides dans un rayon de 500 mètres autour des écoles ;
- Développer des pôles alimentaires et renforcer la mutualisation entre les producteurs en permettant l'utilisation des terres situées proche des fermes pour l'implantation d'infrastructures de production, de transformation, d'entreposage et de distribution des aliments destinés à la consommation locale.
- Assouplir les règlements d'usage de l'espace public afin de permettre la vente d'aliments sains, locaux et écoresponsables (ex : points de chute de paniers biologiques, marchés fermiers, etc.).

De façon connexe, l'attente 5.1.1 mentionne que l'évolution de l'environnement bâti doit être guidée afin de permettre l'accès à une diversité de services, d'espace public et à la nature. Afin

de répondre à cette obligation, il est suggéré aux municipalités de favoriser la pratique de l'agriculture urbaine sur leur territoire.

Encore une fois, nous croyons que cette invitation aux municipalités à s'intéresser à ce type d'initiative devrait être plus contraignante envers les municipalités. Au-delà de sa contribution pour l'approvisionnement alimentaire et le renforcement de la littératie alimentaire des citoyens, l'agriculture urbaine démontre un apport potentiel pour le verdissement des villes et leur résilience face aux changements climatiques. Cet apport doit être reconnu, valorisé et intégré dans toute initiative qui s'intéresse à rendre plus durable et résilient l'environnement bâti. Soulignons l'apport potentiel de l'agriculture urbaine pour la diminution des îlots de chaleur, le développement d'espaces propices à la biodiversité et l'absorption par le sol des eaux de ruissellement ([CMM, 2022](#)).

Afin de renforcer les actions structurantes pour établir des territoires nourriciers en milieu urbain, nous recommandons d'inviter les municipalités à mettre de l'avant les mesures suivantes :

- Modifier les règlements de zonage afin d'intégrer une classe d'usage « agriculture urbaine » ;
- Adapter certains règlements pour permettre les potagers résidentiels en façade ;
- Adopter des programmes particuliers d'urbanisme afin de favoriser des aménagements de production alimentaire dans certains secteurs ;
- Établir des cibles de production alimentaire saine et écoresponsable
- Élaborer un Plan de développement de communauté nourricière afin de renforcer le système alimentaire local.



## Références

- Branca, F., Lartey, A., Oenema, S., Aguayo, V., Sordalen, G., Richardson, R. Arvel, M. et Afshin, A. (2019). Transforming the food system to fight non-communicable diseases. Analysis. Solutions for Prevention and Control of Non-communicable Diseases. En ligne: <https://doi.org/10.1136/bmj.l296>
- CQPP – Coalition québécoise sur la problématique du poids (Collectif vital) (2022). Encadrer l’implantation des établissements de restauration rapide sur le territoire. Un modèle de résolution pour les municipalités. En ligne : [https://collectifvital.ca/files/P5-Municipalite\\_sante/Zonage/Modele\\_Resto\\_rapide.pdf](https://collectifvital.ca/files/P5-Municipalite_sante/Zonage/Modele_Resto_rapide.pdf)
- CMM – Communauté métropolitaine de Montréal (2022). Portrait des activités agricoles urbaines et des initiatives municipales favorisant leur développement sur le territoire métropolitain. Comité consultatif agricole. En ligne : [https://cmm.qc.ca/wp-content/uploads/2022/12/Portrait\\_AU\\_aout2022.pdf](https://cmm.qc.ca/wp-content/uploads/2022/12/Portrait_AU_aout2022.pdf)
- FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations (2023). Résumé de L’État de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2023. En ligne : <https://www.fao.org/3/cc6550fr/cc6550fr.pdf>
- IRIS – Institut de recherche et d’informations socioéconomiques (2023). Crise du logement : un marché locatif en manque d’encadrement. Fiche socioéconomique. No 27. En ligne : <https://iris-recherche.qc.ca/wp-content/uploads/2023/06/20230629-Logement-WEB.pdf>
- Kirkpatrick S. et Tarasuk V. (2011). Housing circumstances are associated with household food access among low-income urban families. Urban Health. National Library of Medicine. En ligne : <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/21286826/>
- OCPM – Office de consultation publique de Montréal (2023). Réflexion 2050. Rapport de consultation publique. Consultation publique sur le document intitulé Projet de ville : vers un plan d’urbanisme et de mobilité (Ville de Montréal). En ligne : <https://ocpm.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports/rapport-final-R%C3%A9flexion%202050.pdf>
- PROOF (2023) New data on household food insecurity in 2022. Announcement. University of Toronto. En ligne: <https://proof.utoronto.ca/2023/new-data-on-household-food-insecurity-in-2022/>
- INSPQ – Institut national de santé publique du Québec (s.d.). Environnement bâti. Gouvernement du Québec. En ligne : <https://www.inspq.qc.ca/saine-alimentation-mode-vie-actif/environnements-favorables-sante/environnement-bati>
- Université de Dalhousie, The University of British Columbia, University of Guelph, University of Saskatchewan (2023). Rapport annuel sur les prix alimentaires 2023. 13<sup>e</sup> édition. En ligne : <https://cdn.dal.ca/content/dam/dalhousie/pdf/sites/agri-food/30083%20Food%20Price%20Report%20FR%20-%20Digital.pdf>