CAPERN - 012M
C.P. - PL 99
Loi sur les produits alimentaires

MÉMOIRE

Une réforme attendue

Diminuer le fardeau administratif pour les productrices et les producteurs

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR
LA FÉDÉRATION DE LA RELÈVE AGRICOLE DU QUÉBEC

À LA COMMISSION DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES,
DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES

Projet de loi n° 99
Loi modifiant la *Loi sur les produits alimentaires*

Le 25 août 2021

FRAQ Fédération de la relève agricole du Québec

REMERCIEMENTS :
La Fédération de la relève agricole du Québec (FRAQ)
tient à remercier l'ensemble des membres de la Commission politique de la FRAQ, ainsi que les membres ayant participé à l'exercice de consultation qui a mené à la rédaction du présent mémoire.

Maison de l'UPA
555, boulevard Roland-Therrien, bureau 105
Longueuil (Québec) J4H 3Y9

Tél. : 450 679-0530

Fédération de la relève agricole du Québec

TABLE DES MATIÈRES

À propos de la FRAQ **5**

Remarques générales **5**

Recommandations spécifiques **6**

RECOMMANDATION 1 : Que la réduction du fardeau législatif soit représentée au sein du règlement en ajoutant peu de sous-catégories de permis **6**

RECOMMANDATION 2 : Que la réduction de la charge administrative ne se répercute pas par une hausse de prix ou d'inspections **6**

RECOMMANDATION 3 : Que soit modifié l'article 11.02 afin de préciser ce que le législateur signifie par « intérêt public » et que soit ajoutée une période transitoire **7**

RECOMMANDATION 4 : Que les plans de contrôle et passeport santé des productrices et producteurs déjà mis en place au niveau fédéral soient utilisés et reconnus comme équivalents aux nouvelles mesures provinciales. **8**

RECOMMANDATION 5 : Que les éléments et critères du passeport santé fassent effet d'une consultation publique des acteurs concernés et s'assurent de s'harmoniser avec les plans et passeports déjà en place au fédéral et dans certains secteurs de productions. **9**

RECOMMANDATION 6 : Que les modifications de l'article 40 c.4) et c.7) soient précisées pour mieux signifier l'intention du législateur concernant l'abattage à la ferme et l'introduction d'animaux et de carcasses **9**

Recommandations générales **10**

RECOMMANDATION 7 : Que le ministère octroie un rabais à l'achat d'un premier permis aux entreprises en démarrage qui comptent au moins une relève de moins de 40 ans qui détient un minimum de 20 % des parts **10**

RECOMMANDATION 8 : Que soient améliorés les services-conseils et les programmes d'accompagnement dans le développement de projets de transformation alimentaire **11**

RECOMMANDATION 9 : Que le ministère poursuive la démarche d'accès aux formations et aux examens à distance **12**

RECOMMANDATION 10 : Que le ministère assure une bonne gouvernance dans le développement de projets-pilotes en consultant les membres de l'industrie sur les besoins du milieu **12**

Conclusion **13**

Résumé des recommandations **14**

À propos de la FRAQ

Depuis sa fondation en 1982, la Fédération de la relève agricole du Québec (FRAQ) a contribué à améliorer les conditions de démarrage et de transfert d'entreprises pour les jeunes agricultrices et agriculteurs d'ici en participant à de nombreuses réalisations : mise en place de programmes qui incitent à la formation agricole, création de fonds d'investissement pour la relève et même des services de maillage entre les cédants et la relève.

Les actions posées par la FRAQ s'inscrivent dans une volonté de représenter les jeunes entrepreneures et entrepreneurs agricoles dans les lieux de décision, de défendre leurs intérêts lorsque la situation l'exige et de valoriser la profession agricole. Ainsi, le travail de l'organisation s'inscrit dans une volonté profonde de s'assurer du renouvellement des entreprises dans les milieux ruraux et, par le fait même, de leur pérennité.

La FRAQ est affiliée à l'Union des producteurs agricoles (UPA) et regroupe plus de 1 700 membres de 16 à 39 ans qui gravitent dans le milieu de l'agriculture et l'adhésion est volontaire.

Aujourd'hui, la FRAQ compte 13 syndicats régionaux établis sur l'ensemble du territoire du Québec. Les groupes régionaux organisent des formations, des conférences et des activités sociales, gratuites ou à faible coût pour leurs membres, afin de favoriser l'apprentissage, l'entraide et l'innovation dans le milieu. La FRAQ organise également des rencontres politiques avec les élus des différents paliers afin de permettre aux membres de discuter de leurs enjeux et de proposer des solutions concrètes aux défis agricoles du XXI^{e} siècle.

Remarques générales

Cela fait plus de 30 ans que la *Loi sur les produits alimentaires* n'a pas été modifiée en profondeur alors qu'il est évident que le monde agricole a vécu de grands changements au cours des trois dernières décennies. Au Québec et au Canada, l'ensemble des lois touchant les produits alimentaires sont conçues pour empêcher la vente d'aliments impropres à la consommation et représentent l'une des formes les plus anciennes d'intervention gouvernementale dans le secteur de l'agriculture. À l'aube du 40^{e} anniversaire de la Loi, une cure de rajeunissement de celle-ci et du *Règlement sur les aliments* était nécessaire pour suivre l'évolution rapide du monde agricole.

La FRAQ accueille favorablement le projet de loi 99, *Loi modifiant la Loi sur les produits alimentaires*. En effet nous saluons l'initiative du gouvernement d'ouvrir le débat public sur le processus entourant la production d'aliments et la volonté de réduire le fardeau administratif

aux productrices et producteurs. Nous croyons que les mesures contenues dans le projet de loi, notamment la réduction du nombre de permis, simplifieront l'exploitation de différentes activités de transformation dans les fermes et en allégeront les coûts.

Avant la pandémie, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) a organisé des consultations avec le milieu et cela transparaît dans le projet de loi. Nous souhaitons encourager le MAPAQ à poursuivre son approche de consultation du milieu en amont des dépôts de projets de loi afin d'assurer leur acceptabilité.

Nous souhaitons tout de même présenter plusieurs recommandations qui, nous l'espérons, permettront d'améliorer le projet de loi afin d'assurer une meilleure intégration des besoins des jeunes de la relève.

Recommandations spécifiques

RECOMMANDATION 1 : Que la réduction du fardeau législatif soit représentée au sein du règlement en ajoutant peu de sous-catégories de permis

Dans le projet de loi, le ministère prévoit réduire le nombre de catégories de permis de 17 à 5 et prolonger la durée de ceux-ci d'un à trois ans afin de diminuer le fardeau administratif en simplifiant, entre autres, l'obtention de permis alimentaires sans conséquence sur la salubrité des aliments. Cependant, la Loi actuelle compte 17 catégories de permis et si l'on ajoute le nombre de sous-catégories dans le Règlement lié à cette Loi, on dénombre 49 permis pour la transformation et la vente directe.

En l'absence de la nouvelle mouture du Règlement, il nous est donc difficile de nous réjouir sur la diminution de catégories de permis, puisque le nombre de sous-catégories prévu nous est toujours inconnu. Nous souhaitons donc empresser le ministère de n'ajouter que deux à quatre sous-catégories au maximum dans le futur Règlement, afin d'atteindre les objectifs de réduction des fardeaux administratifs et financiers.

RECOMMANDATION 2 : Que la réduction de la charge administrative ne se répercute pas par une hausse de prix ou d'inspections

Comme mentionné ci-haut, nous voyons d'un bon œil la volonté du gouvernement de réduire le nombre de catégories de permis. Cette modification allégera, nous l'espérons, le fardeau financier des productrices et producteurs puisqu'il ne sera plus nécessaire de cumuler plusieurs permis pour réaliser des activités qui sont pourtant cohérentes les unes avec les autres. De plus, pour les entreprises en démarrage ou les membres de la relève qui souhaitent inclure des

activités de transformation dans leur entreprise, nous croyons que cela réduira également les freins à l'entrée, comme le fardeau administratif et la planification des activités qui demandaient auparavant l'obtention de plusieurs permis.

Cependant, nous souhaitons vous faire part de notre inquiétude concernant une hausse potentielle des prix des permis qui seront maintenant en effet pour plus d'une année. Nous croyons sincèrement que ce genre de mesure doit être réfléchi dans une optique de réduire les coûts à l'entrée pour la transformation à la ferme des jeunes de la relève. Nous recommandons donc que le coût des permis reste similaire à ceux actuels, et ce, sans frais supplémentaires pour les différentes actions sous les cinq grandes catégories de permis.

RECOMMANDATION 3 : Que soit modifié l'article 11.02 afin de préciser ce que le législateur signifie par « intérêt public » et que soit ajoutée une période transitoire

L'article 11.0.2 stipule que : « *Le ministre peut, lorsque l'intérêt public le justifie, imposer des conditions, des restrictions ou des interdictions qu'il indique au permis qu'il délivre. Il peut également imposer, à l'égard d'un permis déjà délivré, de nouvelles conditions, restrictions ou interdictions ou encore modifier celles indiquées au permis lorsque l'intérêt public le justifie*. » De plus, pour un permis de vente ou de transformation des produits marins, le ministre peut tenir compte des facteurs socioéconomiques comme « *les sources d'approvisionnement, la rationalisation, la viabilité de l'industrie (…) le développement régional, les conditions de mise en marché ou les investissements publics*. »

Nous comprenons que cet article vise, entre autres, à protéger la biodiversité et notre environnement dont dépendent les productrices et producteurs. En effet, nous croyons qu'il en revient au gouvernement de s'assurer d'une utilisation judicieuse de notre territoire et de nos ressources pour éviter les abus et la disparition des espèces.

Cependant, l'article s'applique également aux quatre autres catégories de permis, notamment les abattoirs et abattoirs de proximité et les exploitations de restauration. Ainsi, le ministre pourrait, si l'intérêt public l'exige, changer les normes d'un permis déjà délivré, et ce, sans obligation d'offrir une période de transition aux détenteurs de permis.

Nous croyons que l'imposition de nouvelles conditions sans préavis peut donner lieu à des dérives institutionnelles et exercer une pression non nécessaire aux détenteurs de permis puisqu'à la lecture du projet de loi l'intérêt public n'est pas défini. Pensons, entre autres, dans le cas d'un permis d'exploitation d'un établissement où sont préparés des produits destinés à la consommation humaine, cela pourrait impliquer par exemple un changement d'autorisation d'un matériel utilisé ou d'un outil de production pour « protéger l'intérêt public ». Comme cela engendre non seulement des coûts financiers, mais également de l'investissement en temps, il

nous semble injuste d'exiger des changements à mi-parcours sans justification autre que « l'intérêt public » et sans proposer de période d'adaptation.

En conséquence nous demandons :

- Que soit ajoutée dans la section I « Dispositions générales », une définition de ce que le législateur entend par intérêt public;
- Que soit ajouté un paragraphe à l'article 11.02 qui assure une période transitoire de plus de 30 jours minimum.

RECOMMANDATION 4 : Que les plans de contrôle et passeport santé des productrices et producteurs déjà mis en place au niveau fédéral soient utilisés et reconnus comme équivalents aux nouvelles mesures provinciales.

Le projet ajoute à l'article 40 de la section IV deux paragraphes qui représentent un ajout notable pour les productrices et producteurs, soit l'obligation de présenter une forme de « passeport santé » pour les animaux destinés à la consommation humaine. Pour certaines productions, notamment celles destinées aux abattoirs provinciaux, ce projet représente une nouvelle responsabilité pour les propriétaires et gardiens d'animaux destinés aux marchés alimentaires. En général, c'est une bonne nouvelle, non seulement pour assurer une plus grande salubrité des aliments pour le consommateur, mais également pour garantir le bien-être des animaux. Dans un contexte où la traçabilité des aliments est au cœur des débats publics, il s'agit d'une bonne avancée pour notre province.

Cependant, depuis plusieurs années, des plans de contrôle et des programmes de traçabilité existent au fédéral, notamment pour les productions qui passent par les abattoirs fédéraux. Pensons, entre autres, à porcTRACÉ, le programme de traçabilité du porc canadien qui repose sur le *Règlement sur l'identification et la traçabilité de certains animaux*.

En effet, pour les élevages à destination des abattoirs fédéraux, les lignes directrices concernant le plan de contrôle préventif pour le bien-être des animaux, lors de l'abattage des animaux destinés à l'alimentation, sont bien claires. Ce plan de contrôle englobe, par écrit, toutes les procédures de surveillance et de vérification pour assurer le bien-être et la santé des animaux ainsi que les critères de rendement objectifs et les procédures associées à l'inspection.

L'un des engagements électoraux du gouvernement actuel a toujours été de réduire le fardeau administratif pour l'ensemble de la population, mais surtout pour les entrepreneurs. En effet, comme mentionné par Mme Lucie Lecours, ministre déléguée à l'Économie, « L'allègement réglementaire est un chantier important pour notre gouvernement (…) On facilite la vie de nos entrepreneurs » (Extrait du communiqué de presse du 10 juin 2021).

Dans l'ensemble, le projet de loi répond à ces objectifs. Cependant, nous croyons que dans une optique de diminuer la bureaucratie, le gouvernement devrait stipuler implicitement dans la loi que les plans de contrôle déjà mis en place dans les productions à destination d'abattoirs fédéraux seront reconnus comme équivalents au plan de contrôle et que ces productions n'auront pas à remplir deux documentations distinctes.

RECOMMANDATION 5 : Que les éléments et critères du passeport santé fassent effet d'une consultation publique des acteurs concernés et s'assurent de s'harmoniser avec les plans et passeports déjà en place au fédéral et dans certains secteurs de productions.

Comme mentionné plus haut, le MAPAQ a effectué de larges consultations afin d'assurer une réforme de la Loi à l'image du milieu. La pandémie actuelle nous a démontré l'importance de soutenir notre système alimentaire de la production à la consommation. À ce titre, il est impératif que les lois et les programmes visent à soutenir les besoins essentiels de nos productrices et producteurs et que les outils de contrôle du gouvernement visent la santé des consommateurs, mais respectent également la capacité d'action des productrices et producteurs.

À ce titre, tout comme dans la consultation précédant ce projet de loi, les acteurs du milieu devraient également être consultés sur le contenu et les demandes du passeport santé.

Il apparaît évident que les intentions gouvernementales sont de privilégier le suivi par animal. Cependant, actuellement dans d'autres exemples de passeport santé au fédéral, le suivi par troupeau est jugé comme un niveau acceptable d'informations pour assurer le bien-être des animaux et la salubrité des produits pour le consommateur. Le MAPAQ a par ailleurs été consulté pour l'établissement de ces conditions.

Nous demandons donc que le gouvernement s'engage à consulter les acteurs des milieux de la production et de la transformation avant l'application du passeport santé afin que les renseignements exigés s'arriment à la réalité terrain.

RECOMMANDATION 6 : Que les modifications de l'article 40 c.4) et c.7) soient précisées pour mieux signifier l'intention du législateur concernant l'abattage à la ferme et l'introduction d'animaux et de carcasses

En l'absence du règlement, notre capacité d'interprétation de ces changements législatifs est limitée. Nous voyons d'un bon œil l'ouverture du MAPAQ de permettre l'abattage à la ferme. Le Québec accuse un retard dans ce domaine puisqu'il est possible, notamment en Colombie-

Britannique, d'abattre de grands animaux à la ferme tout en respectant à la fois les normes de salubrité et le bien-être des animaux. Cela évite les longs transports où le producteur n'a pas de contrôle sur la manière dont ces animaux seront traités.

Nous comprenons également que les intentions du législateur visent l'intégration d'animaux et de carcasses ne provenant pas nécessairement des élevages conventionnels sur le marché de la vente en gros. Nous pensons notamment à l'insertion de la viande de chasse sur les tablettes d'épicerie et les menus des restaurants.

Nous croyons cependant que dans la loi ou le règlement, la provenance des animaux acceptés devrait être précisée afin que les mêmes normes soient appliquées aux viandes provenant de la chasse qu'aux animaux d'élevage.

Recommandations générales

Précédemment, nous avons exprimé nos demandes de modifications législatives en ce qui a trait aux articles contenus dans le projet de loi. Nous souhaitons maintenant présenter certaines préoccupations plus générales, mais néanmoins importantes, que nos membres nous ont communiquées et qui pourraient, à notre avis, améliorer la mise en place de la Loi et également des programmes et règlements entourant le projet de loi. Il s'agit de préoccupations générales qui, nous l'espérons, habiteront l'esprit des parlementaires lors de l'adoption du projet de loi.

RECOMMANDATION 7 : Que le ministère octroie un rabais à l'achat d'un premier permis aux entreprises en démarrage qui comptent au moins une relève de moins de 40 ans qui détient un minimum de 20 % des parts

Démarrer ou reprendre une entreprise agricole est un processus non seulement stressant, mais qui représente un coût important pour les jeunes de la relève. Depuis son arrivée au pouvoir, le gouvernement a rappelé et rappelle toujours l'importance qu'occupe la relève dans le développement économique de la province. Assurer la reprise d'une entreprise agricole par une relève va cependant au-delà du simple rayonnement économique ou d'un équilibre financier d'une région. Il assure le maintien d'un système d'alimentation fort et la sécurité alimentaire du pays.

Dans cette optique, nous croyons que le gouvernement devrait mettre en place des mesures afin de faciliter l'insertion des entreprises de la relève puisqu'elles assureront l'avenir du milieu et participeront à une offre de produits diversifiée et représentative de la richesse de notre territoire.

C'est pourquoi, dans sa réflexion entourant l'octroi de permis et le développement de programme de soutien, nous croyons que le ministère devrait songer à proposer des assouplissements financiers aux membres de la relève. Comme mentionné précédemment, le projet de loi lance une lueur d'espoir concernant la réduction potentielle des coûts à l'entrée.

Afin de poursuivre cette démarche, nous encourageons le ministère à réfléchir à des moyens innovateurs pour réduire encore davantage les frais reliés aux démarrages de projets de transformation à la ferme ou de vente directe.

Nous recommandons donc que le MAPAQ octroie dans le futur un rabais à l'achat d'un premier permis aux entreprises en démarrage qui comptent au moins une relève de moins de 40 ans et qui détient un minimum de 20 % des parts. Il en va de même pour les activités de restauration et de transformation.

Dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre, nous croyons qu'il est important que le gouvernement soutienne l'esprit entrepreneurial des jeunes, et ce, peu importe le secteur. Offrir aux membres de la relève un rabais supplémentaire pour leur premier permis leur donnerait l'occasion de démarrer des projets innovateurs et concrétiserait la volonté du gouvernement de soutenir les entrepreneurs d'ici.

RECOMMANDATION 8 : Que soient améliorés les services-conseils et les programmes d'accompagnement dans le développement de projets de transformation alimentaire

Lors de notre processus de consultation entourant le projet de loi, plusieurs des membres consultés nous ont fait valoir la difficulté d'obtenir des informations en amont concernant les normes acceptables pour les inspecteurs en matière de matériaux et d'aménagements.

En effet, selon les membres consultés, il est complexe pour les productrices et producteurs d'obtenir des réponses au quotidien lorsque ceux-ci communiquent avec le MAPAQ. Comme l'objectif pour les agricultrices et agriculteurs sera toujours de respecter les normes, nous croyons qu'il est essentiel que le ministère assure un accès facile à celles-ci pour qu'ils puissent s'adapter facilement aux demandes.

Si le gouvernement souhaite que les entreprises puissent développer de nouveaux projets, il doit fournir une expertise accessible qui permet aux entrepreneurs de développer des projets dans le respect des normes en vigueur. Nous demandons donc que le MAPAQ améliore les services-conseils et l'accompagnement lors du développement de projets (conseil de construction, efficacité de la chaîne, etc.) en améliorant la formation des répondants à la ligne de service à la clientèle.

RECOMMANDATION 9 : Que le ministère poursuive la démarche d'accès aux formations et aux examens à distance

Il y a plusieurs aspects à la modernisation d'une loi ou du service que le MAPAQ peut accorder aux agricultrices et agriculteurs. Parmi ceux-ci vient l'offre de formation et d'examens accordée par le ministère avant l'obtention d'un permis d'exploitation pour assurer une compréhension commune des normes et éviter les faux pas lors d'inspection future.

Depuis les dernières années, le MAPAQ offre de plus en plus de formations et d'examens à distance pour faciliter la participation des entrepreneurs. Nous souhaitons donc encourager le ministère à poursuivre ses démarches afin d'offrir l'ensemble des formations et des examens à distance.

RECOMMANDATION 10 : Que le ministère assure une bonne gouvernance dans le développement de projets-pilotes en consultant les membres de l'industrie sur les besoins du milieu

Dans la section VIII, le projet de loi ajoute l'article 56.1.1 qui permet au ministre d'autoriser la mise en œuvre de projets-pilotes visant à l'innovation en matière alimentaire. Ces projets-pilotes peuvent être établis pour une durée maximale de quatre ans.

L'intégration de ce nouvel article dans la loi est encourageante pour la relève agricole puisque notre système alimentaire pourra demeurer à l'avant-garde en autorisant la création de zones d'essais dans le processus de transformation.

Notre milieu est un secteur innovant qui développe constamment de nouvelles pratiques et les productrices et producteurs utilisent quotidiennement leur créativité pour développer de nouveaux projets. De plus, nous croyons en un milieu agricole diversifié qui vise la multiplication des pratiques, et ce, par différents acteurs.

Ainsi, dans le développement de projets futurs, il est primordial que le ministre évalue les besoins du milieu et s'inspire à la fois des plus petits producteurs et des plus grandes entreprises. Une bonne gouvernance dans la prise de décisions des projets choisis permettrait aux plus petits producteurs de rayonner en évitant que ce genre de mesure ne bénéficie qu'aux grosses entreprises.

Pensons, entre autres, à la chaîne d'abattage, nous croyons que le développement de projets pilotes devrait viser à assurer la présence de structures d'abattage sur l'ensemble du territoire. En encourageant une flexibilité de la chaîne, cela permettrait de rendre ce maillon plus résilient

aux fermetures temporaires de certains établissements et ainsi éviter des cas d'abattage de masse comme nous avons vécu cette année.

Pour assurer une véritable diversification de notre système alimentaire, il faut faire preuve de flexibilité et de jugement pour laisser plus de place aux petites entreprises de transformation. Nous encourageons donc le ministre à assurer une bonne gouvernance dans le développement de projets-pilotes en consultant les membres de l'industrie sur les besoins du milieu. De plus, dans un souci de transparence, nous croyons que les résultats des projets-pilotes devraient être diffusés au grand public.

Conclusion

En conclusion, nous souhaitons réitérer notre appui envers ce projet de loi qui assurera une modernisation importante de la *Loi sur les produits alimentaires*. Nous croyons sincèrement que cela permettra au milieu agricole de poursuivre son avancée et facilitera la mise en place de projets innovateurs. Nous prions le ministère de prendre en considération nos demandes qui permettront au législateur d'adopter une loi qui est en harmonie avec les besoins du milieu.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

1	Que la réduction du fardeau législatif soit représentée au sein du règlement en ajoutant peu de sous-catégories de permis
2	Que la réduction de la charge administrative ne se répercute pas par une hausse de prix ou d'inspections
3	Que soit modifié l'article 11.02 afin de préciser ce que le législateur signifie par « intérêt public » et que soit ajoutée une période transitoire
4	Que les plans de contrôle et passeport santé des productrices et producteurs déjà mis en place au niveau fédéral soient utilisés et reconnus comme équivalents aux nouvelles mesures provinciales.
5	Que les éléments et critères du passeport santé fassent effet d'une consultation publique des acteurs concernés et s'assurent de s'harmoniser avec les plans et passeports déjà en place au fédéral et dans certains secteurs de productions
6	Que les modifications de l'article 40 c.4) et c.7) soient précisées pour mieux signifier l'intention du législateur concernant l'abattage à la ferme et l'introduction d'animaux et de carcasses
7	Que le ministère octroie un rabais à l'achat d'un premier permis aux entreprises en démarrage qui comptent au moins une relève de moins de 40 ans qui détient un minimum de 20 % des parts
8	Que soient améliorés les services-conseils et les programmes d'accompagnement dans le développement de projets de transformation alimentaire
9	Que le ministère poursuive la démarche d'accès aux formations et aux examens à distance
10	Que le ministère assure une bonne gouvernance dans le développement de projets-pilotes en consultant les membres de l'industrie sur les besoins du milieu