

RAPPORT

DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION

SUR L'APPLICATION DE LA LOI VISANT LA RÉGULARISATION
ET LE DÉVELOPPEMENT D'ABATTOIRS DE PROXIMITÉ



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	3
1. ÉTAT DE SITUATION CONCERNANT L'APPLICATION DE LA LOI	6
1.1. Délivrance des permis	6
1.2. Accompagnement des exploitants	8
1.3. Deuxième atelier	9
CONCLUSION	9

© Gouvernement du Québec
Dépôt légal : 2012
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives Canada
ISBN 978-2-550-64823-9 (imprimé)
ISBN 978-2-550-64824-6 (PDF)

Rapport du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation sur l'application de la Loi visant la régularisation et le développement d'abattoirs de proximité

Ce rapport est fait conformément à l'obligation définie dans l'article 55 de la Loi visant la régularisation et le développement d'abattoirs de proximité (L.R.Q., chapitre R-19.1) :

« **55.** Le ministre doit, au plus tard le 1^{er} juillet 2012, faire un rapport au gouvernement sur l'application de la présente loi dont spécifiquement l'article 8 et sur l'opportunité de maintenir ou de modifier les dispositions de la présente loi.

Ce rapport est déposé dans les 30 jours suivants devant l'Assemblée nationale si elle siège ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux. »

INTRODUCTION

La Loi visant la régularisation et le développement d'abattoirs de proximité (L.R.Q., chapitre R-19.1), ci-après nommée « Loi », est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2009. Son principal objectif est d'améliorer la sécurité et la salubrité des aliments en délivrant aux exploitants un permis comportant des exigences en matière de construction et d'aménagement des établissements et en instaurant l'inspection lors de l'abattage, à une fréquence établie en fonction du risque.

La Loi a donc établi un régime de permis transitoire accessible aux personnes qui ont exploité un abattoir sans permis entre le 14 juin 1977 et le 12 mars 2009. Elle précise les conditions de délivrance et de renouvellement des permis de manière à permettre aux exploitants de répondre graduellement aux exigences établies en matière de construction et d'aménagement d'un abattoir de proximité. Par exemple, les exploitants devaient adapter les capacités de réfrigération de leur établissement, ainsi que leurs locaux d'abattage et d'habillage des carcasses, assurer un approvisionnement en eau potable chaude et froide et disposer des aménagements nécessaires pour permettre l'inspection sanitaire.

Ainsi, l'exploitant d'un abattoir qui était sans permis entre le 14 juin 1977 et le 12 mars 2009 pouvait poursuivre ses activités et investir graduellement les sommes d'argent nécessaires pour se conformer aux exigences relatives au nouveau type d'abattoirs. Cela permettait de limiter le nombre de fermetures pour maintenir l'accès aux abattoirs en région. Une période d'adaptation de quatre ans était prévue.

Un objectif secondaire de la Loi est de favoriser le développement régional en assurant la survie des abattoirs existants et en permettant l'implantation à moindre coût d'une nouvelle catégorie d'abattoirs, soit les abattoirs de proximité. Un permis est accessible à tout demandeur qui désire exploiter un abattoir de proximité et qui satisfait à toutes les exigences établies en ce qui concerne la construction et l'aménagement de l'établissement, avant le début des activités.

Rappel

Depuis 1977, les exploitants d'abattoirs qui effectuaient uniquement la vente de leurs viandes à leur comptoir de détail étaient légalement exemptés de l'obligation d'être titulaires d'un permis. Ils avaient donc peu d'exigences à respecter en matière de construction et d'aménagement. Cette exemption avait été accordée sur la base de l'existence d'un lien de confiance essentiel entre l'exploitant et le client, ce lien assurant la qualité des produits vendus. Par contre, cette exemption n'était pas transférable à un autre propriétaire. Une diminution progressive du nombre d'établissements bénéficiant de cette exemption était anticipée par attrition.

En décembre 2006, la Cour d'appel du Québec confirmait d'ailleurs que la vente d'un abattoir exempté de l'obligation d'être titulaire d'un permis faisait perdre le bénéfice de cette exemption. Au début de 2007, la Cour suprême du Canada refusait d'entendre l'appel de cette cause, rendant ce jugement final.

Cependant, au cours des années, plusieurs abattoirs avaient quand même changé de main. Le jugement de 2006 plaçait donc tous les nouveaux propriétaires, soit environ 75 % des exploitants, dans l'illégalité. Le gouvernement avait alors deux options : régulariser la situation de ces exploitants et éviter la fermeture de la majorité des établissements ou exiger la fermeture des établissements considérés comme illégaux.

La première option a été privilégiée. Ainsi, la Loi a rendu obligatoire la délivrance d'un permis transitoire pour l'exploitation de ce type d'abattoirs. Ce permis était délivré à l'exploitant qui en formulait la demande et qui adaptait progressivement son établissement. Elle a également instauré un nouveau type de permis d'abattoir de proximité.

Soulignons qu'au cours des dernières années, les risques sanitaires ont augmenté significativement. La découverte au Canada de certaines maladies animales, dont l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), a confirmé la nécessité d'accroître la surveillance sanitaire lors de l'abattage des animaux.

Circuit de commercialisation des viandes

Au Québec, le circuit de commercialisation des viandes comporte trois types d'abattoirs. Les exigences sanitaires et l'accès au marché de chacun sont déterminés en fonction des risques. Ces trois types sont les abattoirs agréés par le

gouvernement fédéral, les abattoirs « A », qui sont sous la responsabilité du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), ainsi que les abattoirs de proximité, qui incluent les abattoirs transitoires, également sous la responsabilité du MAPAQ.

Les abattoirs agréés par le gouvernement fédéral (36 établissements)

L'abattage des animaux dans un abattoir agréé par le gouvernement fédéral permet de commercialiser les viandes issues de ces animaux partout au Canada ainsi qu'à l'étranger. C'est d'ailleurs par ces abattoirs que transite la quasi-totalité des animaux abattus au Québec. Étant donné le vaste circuit de commercialisation visé, les exploitants de ces abattoirs ont à satisfaire à des normes canadiennes élevées de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA), telle l'obligation d'implanter un système d'analyse des dangers et des points critiques pour leur maîtrise, soit le Hazard Analysis Critical Control Point (HACCP). Ils doivent également répondre aux exigences fixées par les clients internationaux. De plus, ces établissements sont soumis à une inspection permanente, c'est-à-dire que les activités d'abattage y sont effectuées sous la supervision permanente d'inspecteurs de l'ACIA.

Les abattoirs « A » (24 établissements, dont deux de type « A-4 »)

Les viandes provenant des animaux abattus dans un abattoir « A » peuvent être commercialisées dans l'ensemble du territoire québécois, en gros et au détail. Pour les abattoirs « A », les exploitants satisfont aux normes de construction et d'aménagement pour leur établissement, lesquelles sont moins contraignantes que celles des abattoirs agréés par le gouvernement fédéral. Les abattoirs « A » sont soumis à une inspection permanente par du personnel du MAPAQ. Notons que les deux abattoirs « A-4 » sont exemptés de cette inspection permanente mais leurs activités sont limitées à l'abattage de la caille, du faisán, de la pintade et de la perdrix.

Les abattoirs transitoires et de proximité (61 établissements, dont 1 abattoir de proximité)

Dans un abattoir transitoire, ainsi que dans un abattoir de proximité, l'exploitant est en mesure d'effectuer l'abattage d'un animal et de préparer les viandes pour les remettre au propriétaire de l'animal ou les vendre uniquement au détail dans son atelier de préparation. Cet exploitant doit satisfaire à des normes de construction et d'aménagement de son établissement moins strictes, donc à moindre coût. Les opérations d'abattage ne s'effectuent pas systématiquement en présence d'inspecteurs, puisque l'établissement n'est pas soumis à une inspection permanente. Cependant, le personnel du MAPAQ procède à des inspections pendant l'abattage, à un intervalle déterminé selon le risque associé aux activités réalisées dans l'établissement.

De plus, l'exploitant d'un abattoir transitoire doit installer et maintenir dans son atelier de préparation des viandes, à la vue du public, une affiche portant l'inscription « Avis : des viandes et des aliments carnés en vente ici proviennent d'animaux abattus et transformés sans inspection permanente ».

Le service offert dans les abattoirs transitoires et de proximité répond à des besoins régionaux. Ces abattoirs offrent aux consommateurs la possibilité de choisir des produits de leur région et permettent une intégration de toutes les activités de la ferme à la table.

1. ÉTAT DE SITUATION CONCERNANT L'APPLICATION DE LA LOI

1.1. Délivrance des permis

Abattoir de proximité

La Loi a établi un nouveau type de permis, celui d'abattoir de proximité. Un seul permis de ce type a été demandé et délivré. Il s'agit d'un nouvel exploitant qui a construit un nouvel abattoir répondant à l'ensemble des exigences de ce permis.

Abattoirs transitoires

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi, tous les exploitants d'abattoirs doivent être titulaires d'un permis. Les permis d'abattoir transitoire devaient être délivrés avant le 1^{er} juillet 2010. Ils ont une période de validité d'une année et sont renouvelables à deux reprises. Ils donnent le droit d'exploiter un abattoir et un atelier de préparation des viandes aux fins de vente au détail ou de remise au consommateur.

À l'expiration du délai de transition, au plus tard le 1^{er} juillet 2013, l'exploitant devra avoir obtenu un permis d'abattoir de proximité ou un autre type de permis d'abattoir pour poursuivre ses activités.

Un total de 86 personnes ont formulé une demande pour l'obtention d'un permis d'abattoir transitoire. Certains demandeurs n'avaient toutefois pas d'installations pour abattre; d'autres ne souhaitaient pas investir dans leur établissement.

Au 1^{er} juillet 2010, plusieurs exploitants n'avaient pas entrepris ou terminé les travaux nécessaires à la délivrance de ce permis. Les principales raisons invoquées par ceux-ci étaient les suivantes : les coûts anticipés pour la mise aux normes environnementales de leurs installations, le manque de disponibilité des consultants pour l'estimation des coûts des travaux de mise aux normes, les délais de livraison de certains équipements par les fournisseurs, etc. Cependant, le ministre a tout de même délivré 61 permis d'abattoir transitoire, dont 54 grâce à

l'autorisation particulière de passer outre aux exigences en matière de construction et d'aménagement des établissements.

Au 1^{er} juillet 2011, le bilan s'était amélioré, mais 44 exploitants n'avaient toujours pas satisfait au niveau d'exigence établi pour le renouvellement de leur permis. La mise aux normes par étape, avec des améliorations graduelles, se révèle un défi pour plusieurs. Globalement, seuls 17 exploitants avaient satisfait aux exigences en matière de construction et d'aménagement de leur établissement, alors que 26 avaient entrepris la mise aux normes, mais à un rythme ne permettant pas de satisfaire aux exigences fixées par la Loi. Enfin, 18 exploitants n'avaient pas entrepris les travaux nécessaires pour se conformer à la Loi.

Depuis, la situation des 61 exploitants, qui ont obtenu un permis d'abattoir transitoire, a évolué. Un exploitant opère maintenant son abattoir avec un permis d'abattoir « A » et six exploitants ont cessé leurs activités d'abattage.

Soulignons que la Loi offre la possibilité à l'exploitant de servir ses viandes dans son restaurant après avoir obtenu une autorisation du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Toutefois, aucune demande en ce sens n'a été adressée au ministre.

Enfin, la Loi autorise l'exploitant à céder son permis d'abattoir transitoire à un autre propriétaire, en soumettant celui-ci aux mêmes obligations de construction et d'aménagement de l'établissement pour la durée restante de la période de transition. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi, le ministre a autorisé la cession de deux permis d'abattoir transitoire.

Rappelons que les exigences en matière de construction et d'aménagement des abattoirs transitoires et de proximité ont été établies afin d'assurer l'atteinte de l'objectif relatif à la salubrité alimentaire. D'ailleurs, afin de disposer de plus de souplesse, l'exploitant a généralement le choix du moyen à mettre en œuvre pour satisfaire à ces exigences.

L'investissement requis pour se conformer aux exigences de la Loi varie pour chaque exploitant, en fonction des installations dont il dispose. L'estimation présentée dans l'étude d'impact menée en vue de l'adoption de la Loi prévoyait des investissements de 10 000 \$ à 175 000 \$ pour l'ensemble des exigences. Elle établissait par ailleurs un coût de 450 000 \$ pour la construction d'un tout nouvel abattoir répondant aux exigences du permis d'abattoir de proximité.

À cet égard, les exigences prévues dans la Loi en ce qui concerne la construction et l'aménagement sont beaucoup moins astreignantes que celles imposées aux exploitants d'abattoirs « A », pour qui le coût de construction avoisine le million de dollars.

1.2. Accompagnement des exploitants

Afin d'assurer une implantation harmonieuse de la Loi, le MAPAQ a mis en place une stratégie d'accompagnement des exploitants, comportant un volet technique et un volet financier.

Soutien technique

Le MAPAQ a fourni les documents pertinents pour faciliter la mise en œuvre des nouvelles mesures, particulièrement un guide d'application de la Loi. Ce guide présente de façon détaillée les permis et les activités autorisées, de même que les exigences relatives à la construction et à l'aménagement et le calendrier de réalisation déterminé. Il a été remis à chacun des exploitants.

De plus, un groupe attitré d'inspecteurs a visité tous les abattoirs pour expliquer les exigences fixées en matière de construction et d'aménagement et faire les suivis d'évaluation de la conformité des installations. De juin à décembre 2009, 226 visites d'accompagnement ont été effectuées auprès des personnes ayant demandé un permis transitoire.

La Loi prévoit le renforcement des activités d'inspection et l'inspection au moment de l'abattage, ce qui a été fait à compter de l'automne 2010. L'exploitant est tenu de déclarer son horaire d'abattage et de le respecter, afin de permettre l'inspection sans préavis lors de l'abattage. À défaut du respect de l'horaire d'abattage déclaré, le ministre peut en fixer un autre. Toutefois, il n'a pas eu à le faire jusqu'à maintenant. Depuis octobre 2010, 797 visites d'inspection ont eu lieu lors des activités d'abattage.

Les visites d'inspection constituent une occasion pour les inspecteurs et les médecins vétérinaires du MAPAQ de conseiller les exploitants quant aux méthodes d'abattage et aux conditions de salubrité à respecter pour assurer l'innocuité de la viande. L'intervention se fait dans un mode d'accompagnement pour une amélioration progressive des façons de faire.

Soutien financier

Le volet 1 du Programme de soutien à la normalisation des abattoirs québécois prévoit une aide financière pour la mise aux normes des établissements admissibles à l'obtention d'un permis d'abattoir transitoire. Ce volet a été mis en œuvre en septembre 2009. En août 2010, l'aide financière a été bonifiée par l'ajout d'un sous-volet d'audit technique pour la mise aux normes environnementales et l'inclusion des coûts relatifs à la conformité environnementale dans les dépenses admissibles. Il comporte trois sous-volets et offre les aides financières suivantes :

- Audit technique de la mise aux normes : 90 % des coûts, pour un maximum de 7 500 \$ par entreprise;

- Évaluation de la conformité environnementale : 90 % des coûts, pour un maximum de 10 000 \$ par entreprise;
- Aménagements physiques et équipements pour la mise aux normes et la conformité environnementale : 50 % des coûts, pour un maximum de 200 000 \$ par entreprise.

À ce jour, 44 exploitants ont sollicité une aide financière, dont 24 pour le sous-volet portant sur la conformité environnementale.

1.3. Deuxième atelier

La Loi prévoit que le ministre doit évaluer la possibilité pour l'exploitant d'un abattoir de proximité d'accroître son marché en utilisant un deuxième atelier de préparation des viandes issues de son abattoir et, le cas échéant, qu'il soumette au gouvernement un projet de règlement à cet effet. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi, tous les efforts ont été consentis pour accompagner les exploitants dans la mise à niveau des établissements.

Au printemps 2010, l'orientation portant sur un deuxième atelier a fait l'objet d'une consultation publique où il était proposé que ce second point de vente soit situé dans les environs de l'abattoir. Cette notion de proximité assure le lien de confiance essentiel entre le consommateur et l'exploitant.

Un document de consultation à ce sujet était accessible sur le site Internet du MAPAQ. De plus, une lettre adressée aux exploitants d'abattoirs transitoires et de proximité et d'abattoirs « A » les encourageait à faire valoir leur point de vue à cet égard. Certaines associations et organisations ont également été avisées, alors que l'Association pour la conservation des petits abattoirs a été convoquée à une rencontre. L'orientation proposée a retenu la faveur de 73 % des exploitants d'abattoirs transitoires qui ont communiqué leur opinion.

CONCLUSION

Malgré l'accompagnement technique et financier offert aux exploitants, la normalisation des abattoirs transitoires ne s'effectue pas comme le prévoit la Loi, et ce, pour diverses raisons.

Encore aujourd'hui, quelques exploitants demeurent indécis quant à la poursuite des activités de leur établissement, alors que d'autres ne montrent aucune intention de le mettre à niveau.

Les incertitudes relatives aux coûts requis pour l'amélioration des installations de rejet des eaux usées pour l'obtention du certificat d'autorisation du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs ont retardé la prise de décision des exploitants. De plus, le manque de disponibilité des consultants à

certaines périodes et le retard dans la livraison d'équipements ont entraîné des délais.

Malgré cela, les objectifs initiaux de la Loi, tant en matière de sécurité et de salubrité alimentaire qu'en ce qui concerne l'appui au développement régional, demeurent très pertinents. D'ailleurs, depuis l'entrée en vigueur de la Loi, le service d'abattage a été maintenu, malgré le fait que plusieurs exploitants d'abattoirs transitoires n'avaient pu satisfaire, dans les délais prescrits, à toutes les exigences prévues par la Loi. En parallèle, les activités d'inspection ont été intensifiées pour assurer la salubrité des viandes.

Recommandations

Dans le but de soutenir la mise en place d'un service d'abattage réparti dans toutes les régions du Québec et répondant à des normes sanitaires appropriées pour assurer la salubrité alimentaire, il est recommandé de modifier la Loi afin d'augmenter la durée du cadre légal transitoire.

Il est proposé d'accorder aux exploitants d'abattoirs transitoires un délai additionnel de deux ans, se terminant le 30 juin 2015, pour satisfaire à l'ensemble des exigences en matière de construction et d'aménagement de leur établissement. Ensuite, les exploitants devraient obtenir un autre permis d'abattoir, notamment un permis d'abattoir de proximité, pour poursuivre leurs activités. De plus, afin de faciliter la répartition des travaux en fonction des besoins de chacun, les étapes annuelles seraient retirées.

Enfin, il est recommandé de modifier la Loi pour permettre l'exploitation d'un deuxième atelier, aux conditions déterminées par le ministre, jusqu'à ce qu'un règlement du gouvernement remplace cette autorisation par des conditions et des normes d'exploitation. Cela offrirait la possibilité à l'exploitant actuel d'un abattoir de proximité ou aux exploitants d'abattoirs transitoires qui souhaitent normaliser rapidement leur établissement d'augmenter leur rentabilité par un deuxième point de vente de viandes pour les consommateurs.

