

Avis

de la Chambre d'Agriculture

sur le projet de loi 7170 relatif à l'agrément d'un système de qualité
ou de certification des produits agricoles



Chambre d'Agriculture
Siège:
261, route d'Arlon
L-8011 Strassen

Adresse postale:
B.P. 81
L-8001 Strassen

Tél: (+352) 31 38 76-1
Fax: (+352) 31 38 75
e-mail: info@lwk.lu

Strassen, le 30 mars 2018

à Monsieur le Ministre de l'Agriculture, de
la Viticulture et de la Protection des
consommateurs

Avis

sur le projet de loi relatif à l'agrément d'un système de qualité ou de certification des produits agricoles.

Monsieur le Ministre,

Par lettre du 1^{er} août 2017, vous avez bien voulu saisir la Chambre d'Agriculture pour avis sur le projet de loi sous rubrique. Ce projet a pour objet de créer un système d'agrément officiel des labels luxembourgeois.

Parallèlement à la présente demande d'avis, la Chambre d'Agriculture a été saisie pour avis sur les projets (i) de règlement grand-ducal précisant les modalités d'application de la loi relative à l'agrément d'un système de qualité ou de certification des produits agricoles ; ainsi que (ii) de règlement grand-ducal précisant les modalités d'application des régimes d'aides prévus aux articles 29 et 30 de la loi du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales. Etant donné que ces projets de RGD trouvent leur base légale dans le projet de loi sous avis et précisent son application, il est essentiel aux yeux de la Chambre d'Agriculture d'analyser les trois textes de façon concomitante. Ceci explique les nombreux renvois aux dispositions de ces textes réglementaires au niveau de cet avis.

Après avoir analysé le projet sous avis en assemblée plénière, la Chambre d'Agriculture a décidé d'émettre l'avis qui suit.

Résumé synthétique

Le présent projet de loi a été présenté au public comme la suite donnée par le Ministère de l'Agriculture à la pétition n°668 déposée en mai 2016 par différentes organisations agricoles luxembourgeoises ainsi que par la Chambre d'Agriculture. Les pétitionnaires, ainsi que près de 8.000 signataires, revendiquaient une utilisation accrue de produits agricoles et alimentaires issus de l'agriculture, de la viticulture et de l'horticulture luxembourgeoises dans la restauration collective subventionnée par l'Etat (crèches, écoles, maisons relais, hôpitaux, homes pour personnes âgées, etc.).

Après avoir analysé le projet sous avis, la Chambre d'Agriculture se doit cependant de constater que (i) le texte ne correspond aucunement aux attentes posées par les pétitionnaires aux responsables politiques ; (ii) sa rédaction actuelle pourra défavoriser au niveau agrégé les productions agricoles nationales en les mettant en concurrence les unes par rapport aux autres.

En effet, le projet de loi prévoit uniquement de créer un système d'agrément officiel des labels luxembourgeois. Par contre, aucune mesure visant une utilisation renforcée de produits indigènes n'est prévue. Si la Chambre d'Agriculture peut soutenir l'idée de base qui consiste en l'introduction d'une procédure d'agrément de labels en matière agricole et alimentaire afin de renforcer davantage la confiance des consommateurs dans les produits labellisés luxembourgeois, elle est aussi d'avis qu'un tel agrément ne pourra à lui-seul assurer l'utilisation renforcée de produits indigènes dans la restauration collective.

Quant au fonctionnement du régime d'agrément des labels prévu par les auteurs du texte, la Chambre d'Agriculture déplore que celui-ci ne se limite pas à la création d'une simple procédure d'agrément de labels luxembourgeois soumis à un cahier de charges, mais introduit également des éléments purement subjectifs d'évaluation de la qualité des produits labellisés qui risquent de dévaloriser notamment les grandes productions agricoles de notre pays. Selon notre chambre professionnelle, un système d'agrément étatique de labels devrait être neutre et avoir pour objectif de renforcer la notoriété de tous les produits agricoles nationaux, sans faire de différence par rapport au mode de production - resp. au groupement de producteurs en cause. Or le projet en question ne garantit pas la neutralité des productions et le principe de l'égalité de traitement des producteurs. En effet, la mise en place d'un système à plusieurs niveaux (marqués par un nombre différencié d'étoiles) conduit à une mise en concurrence des labels luxembourgeois les uns par rapport aux autres, ceci sur la base de critères subjectifs qui ne s'appliquent pas de manière équivalente aux différentes productions. Les groupements de producteurs remplissant au moins 50% des critères techniques prévus par le projet sous avis sont considérés comme des « bons élèves » et se voient décerner 4 étoiles. De même pour les systèmes de qualité biologiques – tandis que les autres se voient décerner 1, 2 ou 3 étoiles en fonction du nombre de critères techniques remplis.

Tel que prévu actuellement, le système rendra quasiment impossible à une grande organisation de producteurs d'obtenir le maximum d'étoiles en raison du grand nombre et de l'hétérogénéité des producteurs concernés. Les petites organisations en tireront profit – au détriment des grandes organisations.

Pour que cette hiérarchisation des producteurs soit bien visible pour tout consommateur, il est prévu d'obliger tout groupement ayant obtenu un agrément d'apposer un logo avec le nombre d'étoiles obtenu sur tous les produits commercialisés, même sur ceux pour lesquels une apposition n'est pas utile ni opportune (p.ex. produits destinés à l'export).

Selon la Chambre d'Agriculture, le système proposé par l'Etat favorise outre mesure les petites productions (dont la production biologique) et les démarches régionales, en dévalorisant les autres productions traditionnelles de l'agriculture luxembourgeoise.

C'est pour toutes ces raisons que la Chambre d'Agriculture ne peut approuver le projet de loi sous avis.

A. Idée de départ : Privilégier les produits agricoles luxembourgeois au sein des cuisines collectives indigènes

L'utilisation de produits agricoles luxembourgeois dans les cuisines collectives constitue un objectif prioritaire pour le secteur agricole. En effet, ces collectivités constituent un débouché important non seulement en volume, mais également en tant que marché de proximité. Depuis de nombreuses années, la production agricole luxembourgeoise se voit confrontée à une situation paradoxale : malgré l'offre en produits indigènes, la main publique, en tant que consommateur de denrées alimentaires via tous ses lieux de restauration collective, n'a très souvent pas recours aux produits issus de l'agriculture luxembourgeoise et leur préfère des produits étrangers.

Ce constat est d'ailleurs partagé par l'actuel Gouvernement qui s'était engagé dès 2013 au niveau de son programme gouvernemental, à promouvoir « *l'utilisation des produits du terroir de qualité et des produits biologiques dans les lieux de restauration collectifs qui fonctionnent sous tutelle étatique* ». Dans ce même contexte, la haute valeur des produits agricoles luxembourgeois a été soulignée.

Cependant, deux ans d'attente infructueuse ont conduit les organisations agricoles luxembourgeoises (*Centrale Paysanne, Fräie Lëtzebuenger Bauereverband, Bauerenallianz*) et la Chambre d'Agriculture à déposer en date du 28 mai 2016, la pétition n° 668 auprès de la Chambre des députés. Les pétitionnaires ont revendiqué « *l'accès des produits agricoles et alimentaires issus de l'agriculture, de la viticulture et de l'horticulture luxembourgeoises à la restauration collective subventionnée par l'Etat (crèches, écoles, maisons relais, hôpitaux, homes pour personnes âgées, etc.)* ». Tel était le but des pétitionnaires qui a connu un grand assentiment de la part du public (la pétition ayant comptabilisé près de 8.000 signatures). Ce nombre important de signatures que la pétition n° 668 a recueillies souligne l'importance que l'opinion publique accorde à l'utilisation de produits indigènes dans la restauration collective.

B. Solutions envisagées

Parmi les conclusions du débat public du 13 janvier 2017 dans la Commission des Pétitions, les points suivants ont été jugés nécessaires afin de couronner l'initiative de succès :

- une adaptation de la réglementation actuelle régissant la matière afin de disposer des « *outils nécessaires pour faciliter réellement l'accès des produits du terroir luxembourgeois à la restauration collective* » (entre autres la loi sur les marchés publics);
- une sensibilisation accrue des décideurs politiques, de même que (et surtout !) des gestionnaires et des membres du personnel des lieux de restauration collective afin qu'ils aient davantage recours à des produits issus de l'agriculture luxembourgeoise ;
- la mise en place d'une organisation décentralisée des cuisines collectives afin d'accorder une marge de manœuvre accrue aux différents établissements de restauration pour ce qui est de la composition des menus offerts au quotidien ;
- la création d'une plateforme d'échange regroupant les représentants des différents niveaux de la chaîne alimentaire. Cette plateforme aurait pour fonction

de conseiller les producteurs, de même que d'agir en tant que « *matcher* », c'est-à-dire en tant qu'intermédiaire entre les partenaires de la plateforme, afin d'assurer que les produits du terroir trouvent les débouchés nécessaires au niveau de la restauration collective.

Si le Gouvernement a déclaré vouloir mettre en place la plateforme d'échange mentionnée ci-dessus (la forme reste à discuter), la Chambre d'Agriculture se doit de relever que les autres points n'ont pas été réalisés de manière satisfaisante resp. n'ont pas été abordés du tout.

C. Un manque d'initiative politique au niveau des responsables des cuisines collectives

Lors d'entrevues de la Chambre d'Agriculture avec des représentants de grands acteurs dans la restauration collective (Restopolis, Fondation Elisabeth), il est apparu clairement qu'il est tout à fait possible d'assurer un taux élevé de produits agricoles luxembourgeois au niveau de la restauration collective avec les « outils de bord » actuels. Toujours est-il qu'une politique d'achat claire et précise doit être définie au sein des structures en charge de la restauration collective – et que cette politique d'achat doit être dûment communiquée aux responsables des achats. Par ailleurs un suivi journalier rigoureux de la mise en œuvre de la politique d'achat arrêtée a été jugé nécessaire par les acteurs susmentionnés. Cette analyse confirme la position de la Chambre d'Agriculture qu'une initiative concertée de la part des décideurs politiques nationaux et communaux est nécessaire pour faciliter l'accès des produits agricoles luxembourgeois à la restauration collective. Il s'agit avant tout d'une question de courage politique !

Dans ce contexte, il y a lieu de constater que l'annonce faite par le Ministre de l'Agriculture (en aval du débat public du 13 janvier 2017 dans la Commission des Pétitions) d'élaborer un projet de loi pour assurer que les cuisines collectives fonctionnant sous la tutelle de l'Etat resp. des communes utilisent une certaine quantité de produits du terroir, n'a pas eu de suite, sans qu'il n'y ait eu la moindre explication à ce sujet.

La Chambre d'Agriculture est d'avis qu'il faudrait explorer toutes les pistes potentielles permettant de favoriser le recours aux produits issus de notre agriculture nationales. A titre d'exemple, l'article 18¹ du « *Règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 concernant l'accréditation à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants* » pourrait être amendé de sorte à fixer un pourcentage minimal de produits régionaux, voire nationaux.

La Chambre d'Agriculture se doit de constater que l'action des responsables politiques en la matière est restée très limitée. Hormis l'élaboration du projet de loi sous avis (qui ne répond pas exactement aux revendications du secteur agricole) et le projet de loi sur les marchés publics (qui ne constitue en fait qu'une transposition d'une directive européenne), aucun autre acte législatif ou administratif a été mis en œuvre pour promouvoir activement (!) le recours aux produits agricoles luxembourgeois. En ce qui concerne le projet de loi sous avis, il y a lieu de noter qu'il n'y a pas eu de réel échange et

¹Qui dispose que « *Le service pour enfants offre une alimentation équilibrée, basée sur des produits frais et adaptée à l'âge des enfants.* »

de collaboration avec le secteur agricole lors de la phase d'élaboration du texte et spécialement lors de la définition des objectifs.

D. Adaptation insuffisante du cadre législatif en matière de marchés publics

Si au moment du débat public relatif à la pétition n° 668, il y avait un consensus au niveau des décideurs politiques sur la nécessité d'une révision des dispositions législatives relatives aux marchés publics afin de pouvoir privilégier les productions locales (tout en respectant les règles européennes sur la libre concurrence), force est de constater que la nouvelle loi sur les marchés publics n'est pas rédigée en ce sens. Certes, ce texte permet au niveau de son article 36 la possibilité, pour le pouvoir adjudicateur, d'exiger un label particulier en tant que moyen permettant de prouver que les travaux, services ou fournitures présentent certaines caractéristiques d'ordre environnemental, social ou autre. Or, dans sa prise de position, la Chambre d'Agriculture avait remarqué que l'article 36 du projet de loi n°6982 est rédigé d'une manière trop vague pour identifier des leviers qui permettraient de favoriser réellement les produits locaux resp. régionaux dans le cadre d'une adjudication publique. Elle avait notamment soulevé la question s'il est loisible au pouvoir adjudicateur d'exiger un label national, voire régional, ou si seuls des labels internationaux peuvent entrer en ligne de compte dans l'attribution d'un marché. Aucune réponse ne nous a été communiquée à ce sujet jusqu'à ce jour.

Compte tenu de ce qui précède, il est fort probable que la modification de la loi sur les marchés publics n'apporte aucune plus-value tangible pour le secteur agricole.

A. Confusion au niveau des objectifs

La Chambre d'Agriculture est d'avis que le projet sous revue ne satisfait pas aux objectifs initiaux de la pétition n° 668 qui étaient de privilégier l'accès des produits indigènes à la restauration collective. En effet, au lieu de prévoir des mesures concrètes favorisant cet accès, le projet introduit essentiellement un système de normalisation des produits par l'intermédiaire de labels. D'ailleurs, aussi bien le titre du projet que la formulation de l'article 1 (champ d'application) précisent que le but de la loi est l'agrément d'un système de qualité ou de certification. Nulle part il n'est fait référence à la finalité initiale de la démarche, notamment de favoriser l'accès des produits indigènes aux cuisines collectives indigènes. Qu'une certaine normalisation des produits et des labels puisse être favorable à l'utilisation des produits de l'agriculture luxembourgeoise n'est pas à contester. Il convient toutefois de se rendre compte qu'une telle démarche ne saurait être qu'un moyen parmi d'autres pour contribuer à la réalisation de l'objectif de la pétition n° 668.

Pour promouvoir l'utilisation des produits luxembourgeois, il ne suffit pas de créer un système d'agrément de labels (et de coter les différents labels les uns par rapport aux autres), mais il faut prendre en considération beaucoup de facteurs, dont le plus important est sans aucun doute la volonté politique de mettre en œuvre une politique d'achat basée sur la régionalité. La Chambre d'Agriculture estime que le projet de loi sous avis ne correspond ni aux objectifs politiques tels qu'ils ont été fixés dans le programme gouvernemental, ni aux souhaits des consommateurs tels qu'ils ont été exprimés dans la pétition n° 668.

B. Système prévu par les auteurs du texte sous avis

Le projet sous avis introduit un système d'agrément à plusieurs niveaux (voir nos remarques sous le point D). Il définit les exigences minimales d'un système de certification resp. le mode de fonctionnement d'un système de qualité de produits agricoles. L'agrément en tant que système de certification sera délivré après vérification que le requérant se conforme à un cahier des charges précis dont le contenu est également défini par le présent projet de loi². L'agrément (en tant que système de certification) se traduira par l'attribution d'une étoile.

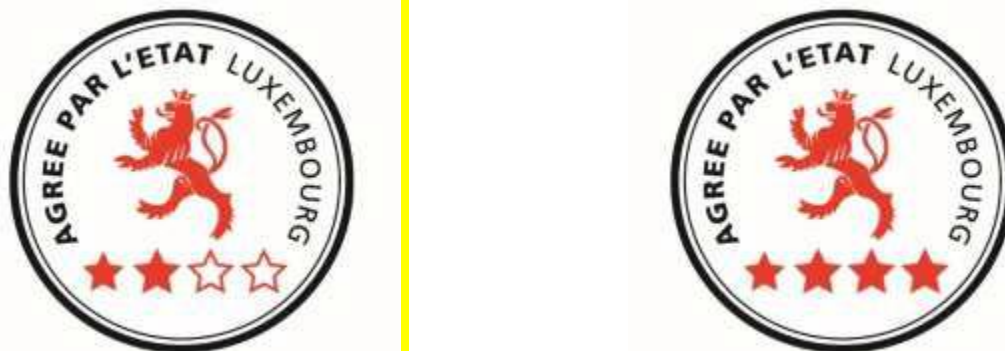
En ce qui concerne l'agrément en tant que système de qualité, les choses deviennent plus compliquées : le projet de loi sous avis prévoit un agrément sur base de 3 thèmes (« *qualité – saveur* », « *régional – équitable* », « *environnement – bien-être animal* ») pour chacun desquels au moins un critère technique (prévu par règlement grand-ducal) doit être rempli pour pouvoir prétendre à la dénomination « système de qualité ». Par dérogation à la disposition ci-dessus, les systèmes de qualité comprennent d'office : (i) les systèmes de qualité « *AOP* », « *IGP* », ou « *STG* », (ii) les systèmes de qualité biologiques, ainsi que (iii) les autres systèmes de qualité applicables aux produits agricoles qui respectent les critères énumérés à l'article 20 paragraphe 2 point b) du règlement (UE) n° 702/2014. Si une de ces conditions est remplie, il est attribué au requérant une 2^e étoile. Pour les systèmes de qualité répondant à un certain nombre de critères techniques, deux niveaux supplémentaires sont prévus (3 étoiles resp. 4 étoiles).

En fonction des critères respectés, les différents labels (c.à.d. groupements de producteurs) se voient attribuer 1 étoile (système de certification), 2 étoiles

² Article 4

(groupements de producteurs remplissant jusqu'à 20% des critères techniques éligibles en la matière), 3 étoiles (groupements de producteurs remplissant entre 20% et 50% des critères techniques éligibles en la matière) ou 4 étoiles (groupements de producteurs remplissant au moins 50% des critères techniques éligibles en la matière).

Pour obtenir un agrément étatique, un groupement de producteurs doit respecter les critères techniques retenus sur l'ensemble de la production en cause (donc sur l'ensemble des exploitations du groupement). L'agrément s'applique au niveau du groupement de producteurs et non pas au niveau du produit final. Or, le groupement de producteurs est obligé d'appliquer le logo de l'agrément sur l'ensemble de ses produits (cf. article 6 (3) du projet).



Le projet de règlement grand-ducal précisant les modalités d'application de la loi relative à l'agrément d'un système de qualité ou de certification des produits agricoles précise les critères techniques qui sont pris en compte pour l'attribution d'un agrément étatique.

C. Principe d'un agrément étatique des labels luxembourgeois

La Chambre d'Agriculture soutient l'idée de base d'introduire une procédure d'agrément de labels en matière agricole et alimentaire. Ceci permettra de renforcer davantage la confiance des consommateurs dans les produits labellisés luxembourgeois, notamment par le biais de conditions minimales à respecter au niveau des cahiers des charges respectifs. Toujours est-il que la Chambre d'Agriculture ne croit pas que l'introduction d'un agrément étatique pourra à elle-seule favoriser l'utilisation renforcée de produits indigènes dans la restauration collective.

La Chambre d'Agriculture note qu'une procédure d'agrément telle que celle proposée par les auteurs du projet sous avis, semble nécessaire en vertu des dispositions du règlement (UE) n°702/2014 (notamment les articles 20 et 24), qui détaille les conditions auxquelles certains régimes d'aide sont soumis (aides en faveur de la participation des producteurs de produits agricoles à des systèmes de qualité ; aides aux actions de promotion en faveur des produits agricoles). Ces régimes d'aide sont mis en œuvre au niveau national par le biais de la loi agricole³. Dans la mesure où un agrément étatique de labels s'avère nécessaire pour assurer la conformité des régimes d'aides susvisés avec la réglementation communautaire, la Chambre d'Agriculture peut approuver le principe d'un tel agrément. Elle se doit toutefois de signaler que la réglementation communautaire ne prévoit aucune obligation pour les états membres à se prononcer au sujet du niveau de qualité d'un label donné (pour autant que les conditions minimales soient remplies). La Chambre d'Agriculture est d'ailleurs profondément d'avis qu'un tel verdict ne relève pas de la responsabilité de l'Etat !

³ Articles 29 et 30 de la loi du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales.

D. Mise en concurrence des labels luxembourgeois

Selon l'avis de la Chambre d'Agriculture, un système d'agrément étatique de labels devrait avoir pour objectif de renforcer la notoriété de tous les produits agricoles nationaux. La Chambre d'Agriculture estime qu'un tel système d'agrément devrait être neutre par rapport aux différents groupements de producteurs (resp. par rapport au mode de production en cause). Il ne saurait favoriser certaines productions, qu'elles soient certifiées biologiques ou extensives, par rapport à une production conventionnelle. Il ne devrait pas non plus, par le biais de mesures méthodologiques, favoriser unilatéralement de petites productions (plus faciles à contrôler et à organiser) par rapport à de grandes filières (qui constituent la base économique de notre agriculture nationale).

Or, la Chambre d'Agriculture constate que cette neutralité et le principe de l'égalité de traitement ne sont pas garantis par le projet sous avis. En différenciant au niveau de l'agrément selon des critères inspirés essentiellement de considérations politiques subjectives, les auteurs du projet favorisent clairement les productions de niche (y inclus la production biologique) au détriment des grandes productions traditionnelles.

En effet, un agrément « quatre étoiles » est nettement plus difficile à réaliser pour un grand label (du fait du grand nombre de producteurs et de leur hétérogénéité) que pour un petit groupement de producteurs orienté vers un marché spécifique et clairement circonscrit. Indépendamment de la qualité gustative et nutritive (et bien d'autres aspects qualitatifs), une grande laiterie pourrait ainsi risquer de devoir commercialiser toute sa gamme de produits laitiers avec 1 ou 2 étoiles (même les produits destinés à l'exportation !), alors qu'une petite laiterie de ferme active uniquement sur le marché national, pourrait aisément prétendre à un agrément « 3 étoiles », voire « 4 étoiles ». Le même problème se pose pour les autres grandes productions agricoles luxembourgeoises (p.ex. viande).

Au lieu de renforcer la position des produits agricoles luxembourgeois par rapport à la concurrence internationale, les auteurs du projet sous avis instaurent un système qui met en concurrence les différents labels nationaux les uns par rapport aux autres. Un étiquetage « 1 étoile » ou « 2 étoiles » sera inévitablement perçu comme une dévalorisation d'une production (par les consommateurs, les responsables d'achat et les producteurs concernés), même si la production en cause peut se prévaloir d'un agrément étatique. Alors qu'il y avait un large consensus parmi tous les intervenants lors du débat public relatif à la pétition n° 668, que la situation concurrentielle difficile des produits agricoles luxembourgeois par rapport aux productions étrangères est à l'origine de la problématique soulevée par les pétitionnaires, la présente démarche risque plutôt d'accentuer davantage cette situation.

Le principe de coter les différents labels et de les mettre en concurrence les uns par rapport aux autres est fortement contesté par la Chambre d'Agriculture ainsi que par de nombreux acteurs du secteur agricole resp. agro-alimentaire. Au lieu d'ouvrir des marchés aux produits indigènes, la démarche proposée risque de discriminer ces produits. En effet, comment rassurer un responsable des achats d'une cuisine collective p.ex. qu'un yaourt luxembourgeois est d'une très haute qualité (et que le prix demandé est justifié !) malgré le fait qu'il ne dispose que de deux étoiles sur quatre, face à un produit importé (moins cher) qui n'est peut-être même pas produit avec de vraies cultures de yaourt (mais qui ne porte aucun logo étatique le dévalorisant). Dès lors, il est à craindre que les grandes marques internationales continueront à développer leurs parts de marché avec sur leurs emballages toutes sortes d'allégations insinuant une production artisanale, basée sur les principes de la durabilité etc., sans que qui que ce soit puisse vraiment vérifier la véracité de ces allégations.

Selon l'avis de la Chambre d'Agriculture, l'attribution d'un agrément étatique devrait se limiter strictement à un contrôle de la conformité d'un cahier de charges par rapport à un certain standard. Au niveau du présent projet de loi, la mission de l'Etat n'est pas d'exprimer des volontés politiques, mais bien d'apporter une solution à un problème concret en tenant dûment compte des réalités des marchés. Il s'agit de définir les conditions minimales à remplir au niveau des cahiers des charges et de certifier les différents labels (pour autant qu'ils soient conformes). Pour le reste, c'est au client potentiel (consommateur final, responsable d'achat d'une cuisine collective, ...) de s'informer sur les particularités de chaque label (et des produits commercialisés sous ce label) et de faire son choix.

Or, en cotant les labels selon des critères inspirés essentiellement de considérations politiques subjectives, l'Etat veut se substituer à l'acheteur en lui imposant en quelque sorte son propre verdict (un « bon » produit aura quatre étoiles sur quatre, un produit moins « bon » n'aura qu'une ou deux étoiles sur quatre). Or, ce dernier ne reflète même pas la qualité intrinsèque du produit final, mais rien que le degré de conformité des cahiers des charges respectifs avec les priorités politiques du gouvernement. Le logo officiel de l'agrément sera toutefois perçu par la vaste majorité des consommateurs comme un signe distinctif d'un produit de qualité au sens strict du terme ! Le système d'agrément proposé risque dès lors de porter à confusion, au détriment tant des consommateurs que des producteurs !

La Chambre d'Agriculture conteste aussi et surtout le fait que le système proposé par le projet sous avis pénalise certains labels resp. certaines productions agricoles en prévoyant des critères que ceux-ci ne peuvent pas respecter, notamment en raison du grand nombre et de l'hétérogénéité des producteurs concernés. Un label donné ne peut retenir au niveau de son cahier des charges que les critères que chaque producteur du groupement est en mesure de respecter. Il est évident qu'il est difficile dans un tel contexte (p.ex. groupements de plusieurs centaines de producteurs) de réunir suffisamment de critères pour pouvoir prétendre à un agrément « 3 étoiles », voire « 4 étoiles ». Les filières nationales bien établies sur le marché (viande, lait, céréales panifiables) risquent ainsi d'être dévalorisées.

Alors que la priorité 3 de la stratégie nationale pour le développement rural vise « *une meilleure intégration des producteurs primaires dans la chaîne alimentaire* », le système proposé par l'Etat favorise outre mesure les petites productions (dont la production biologique) et les démarches régionales, donc des productions aux volumes restreints qui ne sauraient assurer l'approvisionnement des cuisines collectives.

Or, la Chambre d'Agriculture est profondément d'avis qu'il est primordial d'intégrer la production agricole indigène dans des filières nationales qui permettent d'écouler sur le marché d'importants volumes en tenant compte des exigences spécifiques des clients potentiels (p.ex. produits transformés, conditionnement), notamment du secteur de la restauration collective. Dès lors, l'Etat devrait tout faire pour soutenir de telles filières, au lieu de les pénaliser. Favoriser la diversification et les produits de niche constitue certainement un objectif valable de la politique agricole, mais ne peut pas être poursuivi en discriminant les produits traditionnels dans la présente démarche.

Contrairement à l'affirmation énoncée au niveau du projet de loi sous avis, le futur logo d'agrément ne constitue clairement pas « l'élément de démarcation qui pousserait la porte d'entrée des établissements publics et privés qui gèrent des cuisines collectives ». Le système proposé ne correspond aucunement aux attentes du secteur agricole.

Ad article 1^{er}

L'article 1^{er} se limite à exposer l'objet de la loi. La Chambre d'Agriculture note que le projet sous avis n'apporte aucune réponse valable par rapport à la revendication de la pétition n° 668, qui consistait à favoriser l'accès des produits luxembourgeois à la restauration collective publique. Le projet sous avis se limite à instaurer un système d'évaluation de labels sur base de considérations essentiellement politiques.

Ad article 2

L'article 2 reprend la définition de sept termes utilisés dans le texte du projet de loi. En ce qui concerne l'article 2, paragraphe 5, la Chambre d'Agriculture note que les auteurs du projet sous avis entendent par région « *la Grande Région telle que consacrée lors du premier Sommet de la Grande Région ayant eu lieu le 20 septembre 1995 à Mondorf-les-Bains* ». Cette définition sert, au niveau du projet de règlement grand-ducal précisant les modalités d'application du présent projet de loi, à définir un cadre normatif pour les critères de la priorité « Régional – Equitable ».

La Chambre d'Agriculture note que la définition retenue par les auteurs du projet sous avis permet de décerner un agrément de l'Etat luxembourgeois à un groupement de producteurs non luxembourgeois de la Grande Région, même si l'ensemble de la production agricole en cause (y inclus la provenance des intrants et la transformation de la matière première) n'a aucun lien avec le Grand-Duché !

Pire encore, si un tel groupement de producteurs peut prétendre à un agrément de l'Etat luxembourgeois, il lui est aussi loisible d'introduire une demande d'aide en vertu des dispositions des articles 29 et 30 de la loi agraire ! L'Etat luxembourgeois cofinancerait alors le marketing de groupements étrangers (pour lesquels le marché luxembourgeois est d'ailleurs hautement intéressant), alors que l'objectif posé par la pétition n° 668 porte précisément sur le soutien du secteur agricole luxembourgeois face à cette même concurrence étrangère ! Inutile de dire que dans de telles conditions, la diversification de l'agriculture luxembourgeoise (p.ex. au niveau de la production de fruits et légumes) restera un vœu pieux.

La Chambre d'Agriculture s'étonne qu'aucun des textes législatifs en rapport avec la commercialisation des produits agricoles luxembourgeois, qui lui a été soumis pour avis, ne permet de limiter le champ d'application des différentes démarches aux producteurs luxembourgeois (voir aussi nos remarques concernant l'article 4). La Chambre d'Agriculture s'oppose formellement à l'approche proposée dans le projet sous avis!

Ad article 3

L'article 3 dispose que seuls les groupements et les organisations de producteurs (tels que définis à l'article 2, paragraphe 43 du règlement (UE) n° 702/2014) sont éligibles pour l'introduction d'une demande d'obtention d'un agrément. Il n'est pas trop clair si les labels existants remplissent les conditions requises. Le cas échéant, les filières qui ne sont pas organisées sous cette forme devront créer de tels groupements ou organisations si elles désirent prétendre à un agrément en tant que système de qualité resp. de certification.

Ad articles 4 et 5

Les articles 4 et 5 précisent les critères à respecter afin de pouvoir obtenir l'agrément en tant que système de certification resp. système de qualité. Les critères auxquels les cahiers des charges doivent se conformer en vertu de l'article 4, sont nombreux et suffisamment contraignants pour justifier à eux seuls un agrément de l'Etat. Certains critères nécessitent toutefois d'être analysés plus en détail.

Ainsi l'article 4 dispose, entre autres, que le système de certification ou de qualité doit être « *ouvert à tous les producteurs de produits agricoles* » (art. 4, point 1). Compte tenu des commentaires relatifs à l'article 2, il s'ensuit que les producteurs ne doivent pas forcément être des producteurs luxembourgeois. Pour autant qu'un producteur de la Grande Région remplisse les conditions du cahier des charges d'un label luxembourgeois, les responsables du label ne sauraient dès lors refuser une demande d'adhésion d'un tel producteur, sous peine de perdre l'agrément du label.

Or, pour les raisons énoncées à l'article 2, la Chambre d'Agriculture est d'avis que l'intégration de producteurs étrangers devrait être purement facultative. Elle doute d'ailleurs fortement que les responsables politiques et les groupements de producteurs de nos pays limitrophes fassent preuve d'autant d'altruisme vis-à-vis des producteurs luxembourgeois !

Le point 14 de l'article 4 dispose que le cahier des charges devra spécifier « *les instances de contrôle et l'organisme certificateur en charge du contrôle du respect du système, qui doit être accrédité selon la norme européenne EN 45011* ». La Chambre d'Agriculture marque son accord quant au principe que chaque label agréé par l'Etat doit se soumettre à un contrôle externe par un organisme certificateur. Afin d'éviter que tout changement au niveau de l'organisme certificateur nécessite une adaptation du cahier des charges, la Chambre d'Agriculture est toutefois d'avis qu'il serait préférable de se contenter, au niveau du cahier des charges, à décrire le système de contrôle tout en précisant que le contrôle externe sera confié à un organisme certificateur accrédité selon la norme EN 45011 et que le demandeur/détenteur de l'agrément est tenu de notifier le nom et les coordonnées de l'organisme certificateur à la Commission dont question à l'article 8.

Le point 16 de l'article 4 dispose que « *la publication du cahier des charges, y compris un résumé de ce dernier, à l'attention du public* » doit être garantie. La Chambre d'Agriculture comprend que les auteurs du projet sous avis sont soucieux de garantir une transparence maximale envers le consommateur. Elle se demande toutefois s'il est vraiment opportun d'exiger la publication d'une version intégrale d'un cahier des charges. En effet, il se peut qu'un cahier des charges contienne des informations qui ne présentent aucun intérêt spécifique pour le consommateur, mais qui peuvent par contre être très intéressantes pour des concurrents potentiels. N'oublions pas que chaque label devra fournir un certain nombre d'informations resp. d'explications afin de pouvoir activer les différents critères techniques spécifiés au niveau du règlement d'application de la future loi. Aussi, l'article 4, point 4 du projet sous avis dispose que le cahier des charges devra définir « *les critères et les démarches garantissant que le produit répond à des caractéristiques définies et contrôlées* ». La Chambre d'Agriculture est d'avis que les demandeurs/détenteurs d'un agrément de l'Etat devraient avoir le droit de ne pas devoir publier certaines informations. Etant donné que c'est l'Etat qui agréé les différents labels et qui garantit ainsi au consommateur la véracité des allégations utilisées par les détenteurs de l'agrément, notre chambre professionnelle estime que la publication d'un résumé devrait amplement suffire pour informer le consommateur sur les spécificités des différents labels agréés.

Ad article 6

L'article 6 décline le logo d'agrément en système d'étoiles. Tel que détaillé au niveau de la partie II, point A du présent avis, chaque système se voit attribuer un logo comportant, selon le cas, 1 à 4 étoiles. Le paragraphe 3 de l'article 6 précise que le demandeur devra obligatoirement (!) reproduire le logo sur l'emballage resp. sur l'étiquette de tous ses produits – seul ou en coexistence avec la marque du produit.

Compte tenu des remarques énoncées au niveau de la partie II, point D du présent avis, la Chambre d'Agriculture est profondément d'avis que l'État devrait se limiter à agréer des labels (sans mettre en concurrence les uns par rapport aux autres), et rendre cet agrément visible par un logo neutre et impartial. C'est au consommateur resp. au responsable des achats de s'informer sur les caractéristiques de chaque label et de faire son choix en fonction de ses propres critères de qualité.

De plus, la Chambre d'Agriculture réproouve l'obligation imposée au producteur de devoir reproduire le logo d'agrément sur l'emballage ou l'étiquette de « *ses produits agréés* » (donc de toute sa gamme de produits) et ceci « *dans le même champ visuel que le logo propre au label agréé* ». La Chambre d'Agriculture ne peut que dénoncer une telle surréglementation. Elle est d'avis qu'il ne relève pas de la responsabilité de l'Etat de faire des prescriptions pareilles. Si l'apposition du logo d'agrément (sans étoiles !) peut constituer un avantage sur un marché précis, elle peut tout aussi bien être inutile (ou même contreproductive) dans le cas d'un produit destiné à un autre marché (p.ex. produits destinés à l'exportation, produits commercialisés sous une « marque de distributeur », etc.). Aux acteurs économiques de prendre les décisions adéquates quant au marketing des produits finaux ! N'oublions pas que toute modification au niveau de l'emballage resp. de l'étiquetage d'un produit induit des coûts. Dans le cas de toute une gamme de produits, ces coûts peuvent être considérables ! Dès lors, la Chambre d'Agriculture est d'avis que l'obligation susvisée pourrait en effet amener certains groupements (notamment les plus grands groupements) à ne pas demander d'agrément, ce qui ne saurait être l'objectif recherché par les auteurs du projet sous avis.

Notons encore que les auteurs du projet sous avis ont omis de prévoir l'utilisation du logo d'agrément sur d'autres supports (p.ex. sites internet, publications).

Ad article 7

L'article 7 a trait aux modalités à respecter en vue de l'obtention d'un agrément. La Chambre d'Agriculture n'a pas de commentaire y relatif.

Ad article 8

L'article 8 institue une commission chargée d'évaluer les demandes d'agrément, de conseiller le ministre ainsi que de surveiller le respect des conditions fixées par la future loi. La Chambre d'Agriculture n'a pas de commentaire y relatif.

Comme la composition et le fonctionnement de la commission seront déterminés par règlement grand-ducal, la Chambre d'Agriculture y reviendra dans son avis sur ce projet de règlement grand-ducal.

Ad article 9

L'article 9 définit les modalités de contrôle mises en place par le ministre afin de vérifier le respect de la future loi. La Chambre d'Agriculture peut comprendre que les auteurs du projet sous avis doivent assurer le respect des conditions fixées par le projet sous avis. Dans ce contexte, il semble tout à fait normal d'exiger que le détenteur de l'agrément soumette à la Commission le résultat des contrôles effectués par l'organisme certificateur dont question à l'article 4.

La Chambre d'Agriculture est toutefois d'avis que l'article 9, dans sa teneur actuelle, va beaucoup trop loin. En effet, il confère aux agents habilités par le ministre un droit universel et illimité pour contrôler le détenteur de l'agrément ainsi que tous les établissements participant au système, indépendamment d'un quelconque indice quant à un manquement éventuel de la part du détenteur de l'agrément par rapport aux obligations découlant du projet sous avis. L'article 9 habilitant les agents de l'Etat à contrôler tous les établissements participant à un système de certification resp. à un système de qualité, l'Etat se substitue en quelque sorte à l'organisme certificateur. Or, ce n'est pas le rôle de l'Etat de contrôler le respect des cahiers des charges au niveau des différents producteurs (celui-ci incombe clairement au détenteur de l'agrément resp. à l'organisme certificateur), mais de contrôler le respect des obligations dans le chef des détenteurs d'un agrément.

Compte tenu de ce qui précède, la Chambre d'Agriculture, est d'avis que l'article 9 devrait être amendé de manière à définir un cadre précis dans lequel les agents de l'Etat peuvent exercer leur droit de contrôle. Signalons d'ailleurs que le détenteur d'un agrément n'est de toute façon légalement pas en mesure de permettre aux agents de l'Etat « *d'accéder à tous les établissements participant au système de qualité ou au système de certification* » (article 9, paragraphe 1^{er}, point 1) ...

Ad article 10

L'article 10 prévoit les sanctions applicables en cas de non-respect de la loi sous avis. Le texte prévoit la possibilité pour le ministre de suspendre temporairement l'agrément ou de le retirer complètement. La Chambre d'Agriculture n'a pas de commentaire y relatif.

Partie IV : Conclusion

Dans sa forme actuelle, le projet de loi :

1. ne répond pas à l'objectif recherché, qui consiste au renforcement de l'utilisation des produits agricoles dans la restauration collective luxembourgeoise ;
2. favorise clairement les productions de niche par rapport aux productions traditionnelles de l'agriculture luxembourgeoise qui pourtant constituent la base économique du plus grand nombre d'exploitations ;
3. est de ce fait discriminatoire vis-à-vis de ces productions ; et
4. risque d'engendrer une dépréciation de celles-ci plutôt qu'une valorisation.

* * *

Au vu de tout ce qui précède, la Chambre d'Agriculture ne peut approuver le projet de loi sous avis que sous la condition d'une refonte totale du texte pour prendre en considération les remarques formulées dans le présent avis.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre plus haute considération.

Pedro Reis
Juriste

Aly Leonardy
Vice-Président