

Commission de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Viticulture

Réunion retransmise en direct¹

Procès-verbal de la réunion du 08 janvier 2026

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 13 et 27 novembre 2025
2. Plan d'action national de promotion de l'agriculture biologique 2026-2030
 - Présentation par Madame la Ministre
3. Conseils « Agriculture et pêche » du 17 novembre 2025 et du 11-12 décembre 2025
 - Compte rendu par Madame la Ministre
4. Divers

*

Présents : M. André Bauler, M. Jeff Boonen, Mme Claire Delcourt, M. Félix Eischen, M. Luc Emering, M. Gusty Graas, M. Michel Lemaire, Mme Paulette Lenert, Mme Octavie Modert, M. Ben Polidori, M. Jean-Paul Schaaf, Mme Alexandra Schoos, M. David Wagner, Mme Joëlle Welfring, Mme Stéphanie Weydert

Mme Martine Hansen, Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Viticulture

M. Marc Kreis, Mme Monique Decker, Mme Jil Weiler, du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Viticulture

M. Tun Loutsch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Goergen, observateur délégué

*

Présidence : M. Jeff Boonen, Président de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 13 et 27 novembre 2025**

La commission parlementaire approuve les projets de procès-verbal sous rubrique.

2. Plan d'action national de promotion de l'agriculture biologique 2026-2030

- Présentation par Madame la Ministre

Après une courte introduction par Monsieur le Président, Madame la Ministre rappelle que le nouveau PAN-Bio a été présenté avant la fin de l'année 2025 et que les moyens budgétaires alloués au secteur biologique ont été renforcés dans ce contexte. L'élaboration du plan s'est appuyée sur la méthodologie retenue lors de l'élaboration du premier plan, à travers les travaux d'un comité d'experts réunissant des représentants du ministère de l'Agriculture, du ministère de l'Environnement ainsi que des administrations concernées.

Un élément central du nouveau plan réside dans l'analyse des chaînes de valeur réalisée par l'IBLA. Il ne s'agit pas uniquement d'accroître la production biologique, mais également de renforcer les capacités de transformation et d'assurer une meilleure adéquation avec les besoins du marché. Les contributions de l'IBLA et de l'association biologique luxembourgeoise ont été intégrées dans la version finale.

Madame la Ministre souligne l'importance d'associer l'ensemble des acteurs, y compris les agriculteurs qui ne sont pas encore engagés dans une démarche biologique, l'objectif étant d'élargir progressivement la base des exploitations concernées. Des réunions d'information sont prévues à cet effet.

En ce qui concerne les objectifs, le Gouvernement a retenu une approche pragmatique et progressive, en fixant une augmentation annuelle d'un point de pourcentage des surfaces biologiques. Cette cible est considérée comme réaliste et susceptible d'être dépassée. La Ministre insiste également sur la possibilité de conversions partielles, permettant aux exploitations d'initier une transition graduelle vers le bio, en fonction de leurs contraintes économiques et structurelles.

Un représentant du ministère dresse tout d'abord le bilan du plan d'action précédent. Il rappelle que l'objectif initial de 20 % de surfaces biologiques, fixé alors que le point de départ se situait à 4 %, s'est révélé irréaliste. Néanmoins, une progression moyenne d'environ un point de pourcentage par an a été enregistrée, ce qui constitue, au regard des comparaisons européennes, un résultat significatif.

Au cours de la période concernée, la surface agricole biologique a augmenté de 91 % et le nombre d'exploitations de 60 %. Par ailleurs, le développement des transformateurs et des commerces spécialisés a permis une diffusion généralisée des produits biologiques, désormais disponibles dans la quasi-totalité des points de vente. Surtout, le plan précédent a permis d'instaurer un cadre cohérent de mesures, de lever plusieurs freins structurels et d'engager un travail approfondi sur les chaînes de valeur.

Le nouveau PAN-Bio s'articule autour de quatre axes stratégiques :

Le premier axe porte sur le cadre institutionnel et le suivi. Il prévoit le renforcement du comité d'experts (Comex), doté d'un règlement interne, l'instauration d'un reporting annuel fondé sur des indicateurs fixes, ainsi qu'une consultation annuelle des acteurs du secteur biologique et agricole.

Le deuxième axe concerne la communication. Il comprend l'élaboration d'un plan de communication ciblé selon les publics, l'activation d'un réseau de neuf exploitations de démonstration, la création d'un registre des transformateurs et commerces – susceptible

d'évoluer vers une application mobile –, une ouverture vers la Grande Région ainsi qu'une amélioration des statistiques relatives à la consommation de produits biologiques.

Le troisième axe regroupe les mesures de soutien et d'accompagnement. Il prévoit notamment une révision de la cohérence des dispositifs d'aide, un renforcement du soutien aux coûts de certification – avec une prise en charge intégrale pour les petites structures –, une coordination annuelle des instances de conseil, la possibilité de recourir à des conseils spécialisés pour de nouvelles productions, des formations destinées aux acteurs des chaînes de valeur, des essais variétaux adaptés aux conditions nationales en collaboration avec l'IBLA, ainsi que des appels à projets de recherche via le Service Innovation de l'ASTA.

Le quatrième axe, considéré comme central, vise au développement structuré des chaînes de valeur, du producteur au consommateur. L'expérience positive enregistrée dans le secteur de la viande biologique – désormais bien implantée dans la grande distribution et dans la restauration collective via Restopolis – doit être étendue à d'autres filières, notamment les fruits et légumes, les volailles et les légumineuses destinées à l'alimentation humaine. L'objectif fixé pour Restopolis est d'atteindre 30 % de produits biologiques, avec une priorité accordée au bio local. La plateforme « Supply for Future » poursuit par ailleurs son développement.

Pour le détail de la présentation, il est renvoyé au document en annexe et à la vidéo de la réunion.

Madame Joëlle Welfring salue la publication du PAN-Bio 2, qu'elle considère comme une base de planification utile et sécurisante pour le secteur. Elle regrette toutefois que les objectifs retenus ne soient pas plus ambitieux ni alignés sur les cibles européennes, soulignant l'importance du signal politique au-delà de la seule atteinte d'objectifs réalistes.

Elle déplore également l'absence d'une évaluation formelle et publiée du plan précédent, qui aurait permis d'identifier de manière structurée les principaux freins à la conversion. Elle observe par ailleurs que la participation du secteur à l'élaboration du nouveau plan s'est essentiellement limitée à des contributions écrites.

S'agissant des aides financières, elle relève une apparente contradiction entre une réponse parlementaire antérieure indiquant un ajustement déjà réalisé et la volonté actuelle de réexaminer le différentiel en faveur du bio. Elle interroge la ministre sur une éventuelle dégressivité en fonction des surfaces et sur un soutien spécifique pour la diversité culturelle des petites exploitations maraîchères. Elle s'interroge enfin sur la capacité d'une consultation annuelle à créer une dynamique suffisante au sein du secteur.

En matière de formation, elle constate que le plan met l'accent sur la formation continue et demande si la formation initiale en agriculture biologique est suffisante. Elle relaie également une demande du secteur concernant l'organisation de cours du soir pour les personnes en reconversion. Enfin, elle questionne le niveau d'ambition fixé pour Restopolis, la phase pilote ayant déjà dépassé les 30 % de produits biologiques locaux.

Madame la Ministre indique que le dispositif d'indicateurs pourra être complété si le Comex ou les acteurs du secteur formulent des propositions en ce sens. La consultation annuelle avec les acteurs du secteur constitue, selon elle, une avancée par rapport au plan précédent et visera à associer largement les acteurs, y compris les agriculteurs non engagés dans le bio.

Concernant les aides, elle précise qu'une analyse a été réalisée et que d'éventuels ajustements devront être envisagés dans le cadre de la prochaine PAC, toute modification

immédiate impliquant des adaptations législatives complexes et pourrait mettre en retard la mise en œuvre de la nouvelle loi agraire qui est prévu pour janvier 2028. La dégressivité par surface est discutée au niveau européen, mais poserait des difficultés importantes pour une large part des jeunes exploitants luxembourgeois.

En matière de formation initiale, la Ministre rappelle que cette compétence relève du ministère de l'Éducation. L'oratrice souligne que toutes les domaines de l'agriculture se basent sur les mêmes connaissances ; de même le lycée agricole intègre déjà des modules obligatoires en bio dans l'ensemble des cursus, et la section maraîchage y est enseignée exclusivement selon les principes biologiques. Pour les reconversions, le mécanisme de validation des acquis de l'expérience permet d'obtenir un DAP agricole ou horticole sur base d'une expérience professionnelle, à l'issue d'une procédure d'évaluation. La création d'un DAP accéléré pour les formations en agriculture en un ou deux ans n'a pas été jugée réalisable à ce stade.

En ce qui concerne Restopolis, après un projet pilote dans 13 lycées e qui facilitait l'atteinte d'un pourcentage plus élevé de produits biologiques. Le dispositif est désormais étendu à l'ensemble des lycées. Le taux de produits biologiques passera d'environ 25 % à 30 %, objectif jugé ambitieux mais réaliste. Certaines filières, comme la viande bio, sont déjà bien développées, mais l'offre locale reste limitée pour d'autres produits. Le futur plan alimentation devra améliorer l'adéquation entre les besoins des cantines et les capacités de production nationale.

Madame Welfring revient sur la question de la conversion partielle, estimant qu'elle devrait rester une étape transitoire et être limitée dans le temps. Elle demande quelles dispositions concrètes sont prévues à cet égard.

Madame la Ministre répond que toute conversion vers le bio constitue, selon elle, un progrès, même si elle ne concerne qu'une partie de l'exploitation. Elle considère la conversion partielle comme une première étape souhaitable, sans qu'elle doive nécessairement être limitée dans le temps. L'objectif demeure d'augmenter l'offre de produits biologiques, même si l'ensemble de l'exploitation n'est pas converti.

Interrogée sur l'impact statistique, notamment en production laitière, Madame la Ministre précise que les règles européennes encadrent strictement la certification. Il est possible de convertir certaines productions (par exemple les volailles ou les porcs) tout en maintenant d'autres filières en conventionnel. En revanche, pour la production laitière ou bovine, l'ensemble de la chaîne – alimentation, élevage et production – doit être certifié bio. Elle souligne que ces modalités relèvent du cadre réglementaire européen.

Monsieur Luc Emmering exprime sa déception à l'égard du plan, en particulier concernant l'axe quatre relatif au développement des marchés. Il estime que celui-ci ne comporte pas d'éléments véritablement nouveaux susceptibles d'offrir des perspectives concrètes aux exploitations biologiques ni d'incitations claires à la conversion pour les exploitations conventionnelles. Il met en garde contre une dépendance excessive à l'égard de Restopolis comme principal débouché et plaide pour des objectifs plus concrets, notamment dans les cantines d'hôpitaux. Selon lui, sans débouchés solides, le développement de la production biologique reste limité. Il critique également le recours prioritaire à la surface comme indicateur, craignant une extensification sans effet proportionnel sur les volumes commercialisés.

Madame la Ministre reconnaît le rôle central de Restopolis, tout en soulignant que la production locale ne suit pas encore la demande. Elle insiste sur la nécessité de mieux structurer les chaînes de valeur et d'assurer un meilleur ajustement entre l'offre et la demande. Elle envisage la possibilité de recourir à des appels à projets pour dynamiser

l'axe quatre, dont la mise en œuvre concrète relèvera notamment des travaux du Comex. Le futur plan alimentation viendra compléter ce dispositif.

Monsieur Ben Polidori soutient l'idée d'élargir les débouchés vers les hôpitaux, maisons de retraite et autres structures sous convention, afin de créer des volumes significatifs et de diversifier les marchés.

Madame la Ministre précise que des contacts ont déjà été établis avec plusieurs ministères et acteurs concernés. Toutefois, dans le cas de structures privées, il n'est pas possible d'imposer des objectifs contraignants. Le plan alimentation devra permettre d'établir un état des lieux et de définir, en concertation avec les secteurs concernés, des objectifs adaptés.

Monsieur Jean-Paul Schaaf souligne dans ce contexte que les hôpitaux opèrent dans le cadre d'enveloppes budgétaires strictes fixées par la CNS par jour et par patient, ce qui limite leur capacité à absorber des coûts alimentaires supplémentaires sans adaptation préalable du financement.

Monsieur Emmering demande des précisions sur le plan alimentation et sur la notion de « plus régional ». Il souligne que la plateforme *Supply for Future* constitue déjà un outil structurant permettant aux producteurs de répondre à des critères clairs dans les marchés publics, et suggère d'étendre ce modèle à d'autres structures, notamment les hôpitaux et maisons de retraite, qui présentent une demande continue, contrairement à Restopolis, fermé plusieurs mois par an.

Madame la Ministre répond qu'il convient d'éviter une dépendance excessive à un seul instrument ou à un seul canal. Elle souligne également que certaines structures, comme les établissements relevant du COPAS, ne peuvent se voir imposer des objectifs unilatéralement. Le plan alimentation vise d'abord à établir un état des lieux et à définir des objectifs en concertation avec les acteurs concernés, dans une logique progressive et consensuelle.

Madame Welfring regrette que ces analyses interviennent tardivement, estimant que les principaux freins et leviers auraient pu être identifiés en amont afin d'ancrer davantage le plan dans une base analytique consolidée.

Madame la Ministre précise que le plan alimentation a été élaboré sur la base d'une large consultation interministérielle couvrant notamment les domaines de la santé, de l'éducation, de l'environnement et de la gestion des déchets. Les actions seront mises en œuvre après adoption formelle du plan.

Concernant l'examen des aides financières, elle indique qu'une révision en profondeur ne peut intervenir qu'à l'échéance de la prochaine PAC en 2028, toute modification immédiate nécessitant des adaptations législatives complexes. Une analyse a été réalisée, montrant que le secteur bio reste globalement bien soutenu, même si certains ajustements pourront être envisagés dans le cadre futur.

En réponse à une intervention de Monsieur David Wagner qui soulève la question du lien entre développement des marchés et conversion des exploitations, ainsi que le rôle des subventions, Madame la Ministre répond que le Luxembourg dispose déjà des aides bio les plus élevées en Europe et que l'obstacle principal réside davantage dans l'incertitude et les réticences au changement que dans le niveau des soutiens financiers. Elle insiste sur l'importance des échanges entre pairs et de la démonstration par l'exemple.

Relative à l'intervention de Madame Octavie Modert qui salue l'approche globale centrée sur les chaînes de valeur et interroge sur la coopération avec la Grande Région ainsi que sur la situation de la viticulture, Madame la Ministre indique que la coopération avec la Grande

Région vise notamment à recenser les capacités de transformation existantes afin d'éviter des investissements redondants. Elle mentionne la fermeture prochaine du dernier petit abattoir privé de volailles, qu'elle qualifie de préoccupante. Quant à la viticulture, elle est intégrée dans les mesures générales du plan, sans traitement spécifique, le taux de conversion y étant déjà supérieur à la moyenne agricole.

Madame Claire Delcourt s'interroge sur l'absence d'un objectif à l'horizon 2050, tel qu'il figurait dans le plan précédent, ainsi que sur la part de 20 % de produits biologiques non locaux prévue pour Restopolis. Elle demande également si une extension à d'autres structures publiques – crèches, hôpitaux, maisons de retraite – est envisagée. Enfin, elle relève une divergence entre les statistiques du Statec (7 %) et celles du ministère (10 %).

Madame la Ministre indique que l'objectif a été fixé de manière pragmatique jusqu'en 2030, avec l'intention d'élaborer ensuite un nouveau plan. S'agissant des produits non locaux, il s'agit principalement de plantes protéiques, pour lesquelles un potentiel de production nationale subsiste. Les précisions seront apportées dans le futur plan alimentation. L'extension à d'autres secteurs publics sera également traitée dans ce cadre, sur la base d'un état des lieux et d'objectifs définis en concertation avec les acteurs concernés.

Un représentant du ministère explique que l'écart statistique tient à des méthodes de calcul différentes : l'ASTA comptabilise l'ensemble des hectares bio au 31 décembre, donc aussi des surfaces de propriétaires qui ne disposent pas de numéros d'exploitation, tandis que le SER se fonde que sur les exploitations reconnues au 1^{er} avril, moment où certaines conversions récentes ne sont pas encore intégrées. Le chiffre de 10 % correspond ainsi aux données les plus récentes et complètes.

Monsieur Michel Lemaire s'interroge, d'une part, sur la portée du point de contact destiné à accompagner la diversification des exploitations, notamment pour des productions innovantes ou à forte valeur ajoutée, et souhaite connaître la résonance rencontrée auprès des agriculteurs.

Madame la Ministre indique ne pas disposer de chiffres précis à ce stade, mais précise que ces données peuvent être obtenues auprès de l'ASTA. Le dispositif vise précisément à soutenir l'innovation et la diversification.

Sur le plan général, la question de la productivité en agriculture biologique est soulevée au regard d'une population croissante. La Ministre reconnaît ce défi, tout en rappelant que la demande en produits bio reste importante et que le Luxembourg en importe encore une part significative. La conversion demeure un choix individuel, mais le PAN-Bio entend créer un cadre incitatif et financièrement soutenu pour accompagner cette évolution.

Monsieur Schaf demande une clarification quant à la temporalité des mesures prévues dans le PAN-Bio. Il souhaite savoir si la mention « continu » vise des dispositifs déjà en vigueur et maintenus dans le temps, et si les catégories « court, moyen et long terme » constituent simplement une indication indicative de phasage sans échéancier précis.

Madame la Ministre confirme que les mesures qualifiées de « continues » correspondent à des dispositifs existants maintenus, tel que le soutien aux coûts de certification. Les mesures à moyen terme renvoient, par exemple, à des adaptations liées à la future loi agricole et à la prochaine PAC. Les actions à court terme concernent des initiatives pouvant être mises en œuvre rapidement, comme l'activation du réseau d'exploitations de démonstration. Cette classification vise à structurer le calendrier de mise en œuvre.

En réponse à Monsieur André Bauler qui s'interroge néanmoins sur d'éventuels retours du bio vers le conventionnel, notamment dans le secteur laitier, Madame la Ministre indique

que de tels cas restent isolés. Elle rappelle toutefois que le marché du lait biologique demeure limité et que la rentabilité constitue un facteur déterminant.

En conclusion, le Président relève que le développement du bio dépend à la fois de la production et des débouchés. Selon les filières, l'enjeu consiste soit à structurer la demande, soit à stimuler l'offre. Ces questions seront approfondies dans le cadre du futur plan alimentation et des travaux relatifs aux circuits de commercialisation.

En conclusion, Monsieur le Président souligne la qualité et la richesse des échanges, qui ont mis en lumière une problématique centrale : l'articulation entre l'offre et la demande, souvent résumée par la dynamique dite « de la poule et de l'œuf ».

Il relève que les situations varient selon les filières. Pour certains produits, l'offre nationale existe déjà ; l'enjeu consiste alors à développer plus rapidement des débouchés supplémentaires, notamment au sein des structures collectives évoquées au cours des discussions. À l'inverse, pour d'autres produits, la demande est avérée – par exemple pour certaines légumineuses – mais la production nationale demeure insuffisante, ce qui justifie pleinement les mesures prévues dans le plan afin de stimuler l'offre.

Il conclut en soulignant que les débats ne sont pas clos. Les réflexions devront se poursuivre dans le cadre du futur plan alimentation ainsi qu'à travers les travaux liés à la plateforme Supply for Future, afin d'assurer une mise en cohérence progressive des instruments disponibles.

3. Conseils « Agriculture et pêche » du 17 novembre 2025 et du 11-12 décembre 2025

- Compte rendu par Madame la Ministre

Conseil de novembre 2025

Le principal point portait sur l'avenir de la PAC et la sécurisation de son budget. Le Luxembourg a réaffirmé son attachement à une PAC dotée d'un financement solide et stable.

Il a soulevé trois préoccupations majeures :

- la nécessité de définir clairement les bénéficiaires des aides, en exigeant notamment une qualification adéquate pour éviter tout accès indu aux primes ;
- le mécanisme de dégressivité des aides au-delà d'un certain seuil, qui affecterait jusqu'à 50 % des jeunes agriculteurs luxembourgeois ; le Luxembourg demande que la prime spécifique aux jeunes ne soit pas incluse dans ce calcul ;
- l'impact de la dégressivité sur les exploitations familiales fusionnées, qui pourraient être pénalisées malgré une logique d'optimisation économique.

La question de la simplification administrative (« omnibus ») a également été évoquée.

Conseil de décembre 2025

Madame la Ministre était absente en raison de son assermentation. Les discussions ont principalement porté sur la pêche et quelques points techniques sans incidence majeure pour le Luxembourg.

Conseil extraordinaire de janvier 2026

Convoqué dans le contexte des mobilisations agricoles, ce Conseil visait à entendre les préoccupations du secteur. Plusieurs Commissaires européens étaient présents.

Le Luxembourg a insisté sur :

- le déséquilibre entre des exigences environnementales croissantes au sein de l'UE et l'importation de produits issus de conditions moins strictes – par exemple l'objectif du Luxembourg de réduction d'ammoniac est beaucoup plus ambitieux que celui d'une grande partie d'autres États membres ;
- de incertitudes concernant les perspectives et la plus-value de la stratégie pour l'élevage de la Commission européenne ;
- une contradiction majeure : les producteurs nationaux voient leurs possibilités de développement limitées, tandis que des produits issus de pays tiers, souvent à moindre coût, continuent d'entrer sur le marché européen, ce qui fragilise la production locale ;
- le risque de perte de souveraineté alimentaire si la production européenne est affaiblie au profit d'importations à bas coût.

Parmi les éléments positifs, le Luxembourg salue :

- les initiatives visant à interdire l'importation de produits traités avec des substances phytosanitaires interdites dans l'UE ;
- le renforcement des contrôles et audits dans les pays tiers et dans les points d'entrées.

En ce qui concerne le budget de la PAC La proposition de la Commission européenne permettrait d'utiliser plus rapidement une partie des réserves budgétaires nationales, y compris pour l'agriculture. Le Luxembourg considère cette mesure comme un premier pas, mais estime qu'elle ne compense pas pleinement la réduction des montants sécurisés dans le cadre financier actuel.

D'autres sujets ont été abordés, notamment le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières appliqué aux engrais et l'annonce d'une future stratégie européenne pour l'élevage prévue au deuxième trimestre 2026.

Échange de vues

Madame Alexandra Schooss aborde la question de la compétitivité du secteur agricole luxembourgeois dans le contexte international. Elle rappelle que les producteurs nationaux sont déjà confrontés à une concurrence accrue au sein de l'Union européenne et vis-à-vis de pays tiers tels que l'Ukraine ou la Turquie. Elle s'interroge sur l'impact supplémentaire que pourrait représenter l'accord avec le Mercosur. Elle évoque également des annonces faites en Italie relatives à une éventuelle exonération de la taxe CO₂ pour les agriculteurs, destinée à renforcer leur marge de manœuvre, et demande où en sont les discussions sur l'accord Mercosur.

Madame la Ministre indique que, lors du dernier Conseil, le ministre italien de l'Agriculture s'est exprimé en faveur d'une position plus positive à l'égard du Mercosur, sans qu'il soit possible d'en tirer une conclusion définitive quant au vote de l'Italie. Elle précise que l'accord ne relève pas directement de la compétence des ministres de l'Agriculture, mais souligne que ceux-ci insistent unanimement sur la nécessité de conditions de concurrence équitables. Le Luxembourg défend notamment le renforcement des contrôles à l'importation et des tolérances plus strictes, afin d'éviter toute distorsion et de préserver la souveraineté alimentaire.

Madame Joëlle Welfring relève toutefois l'existence de nombreuses incertitudes concernant l'application concrète des clauses de sauvegarde, des mécanismes de rééquilibrage et des quotas d'importation. Elle s'étonne du degré de confiance affiché alors que plusieurs

modalités demeurent imprécises, et exprime des réserves quant aux conséquences potentielles pour les agriculteurs luxembourgeois et européens.

4. Divers

Aucun sujet n'est abordé sous ce point de l'ordre du jour.

Luxembourg, le 08 janvier 2026

Procès-verbal approuvé et certifié exact
