

**N° 7672<sup>10</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2021-2022

---

---

**PROJET DE LOI****relative à l'agrément d'un système de qualité  
ou de certification des produits agricoles**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL SUPERIEUR  
POUR UN DEVELOPPEMENT DURABLE**

(30.10.2020)

L'enjeu majeur de ce projet de loi consiste dans l'établissement d'un lien de confiance durable entre consommateurs et producteurs. Il est ainsi impératif que les produits labellisés contribuent au soutien des producteurs régionaux et qu'ils soient issus d'une production présentant une plus-value réelle par rapport aux produits issus d'une agriculture conventionnelle standard et ceci par rapport aux trois piliers : « Qualité – Saveur », « Régional – Équitable », ainsi que « Environnement – Bien-être animal ».

\*

**APPRECIATION**

Le Conseil salue les objectifs du projet de loi relatif à l'agrément d'un système de qualité et de certification des produits agricoles que sont :

- la transparence pour les consommateurs;
- la visibilité pour des producteurs nationaux qui font des efforts « en plus » du minimum légal;
- l'introduction systématique de cahiers des charges, fixant des critères de production clairs et vérifiables en relation avec les objectifs du système ;
- le contrôle objectif de tels suppléments par des organismes neutres et accrédités, associé à un système de sanctions transparent ;
- la justification de prix plus élevés pour de tels produits ;
- l'échelonnage de la valeur ajoutée des produits nationaux, leur permettant de mettre en avant des critères de qualité objectivables et tirer ainsi avantage lors des appels d'offre publics. Cela leur permet d'être en position avantageuse pour répondre à des appels d'offre publics, qui n'ont pas le droit de mettre en avant la proximité de façon exclusive (selon le droit européen), mais bien des critères de qualité objectivables ;
- l'accroissement en résilience et le gain d'autonomie par la certification de produits régionaux et de qualité ;
- l'effet positif de la production nationale certifiée à plus-value sur l'environnement naturel et le bien-être animal, mais aussi sur la rémunération des producteurs et sur la santé publique des consommateurs p.ex. dans les cantines.

Concernant les critères d'éligibilité à un agrément, le Conseil tient à souligner l'importance que les critères d'obtention soient clairs et transparents, ainsi que contrôlables par un organisme/une commission indépendant(e) et accrédité(e) aux normes et dispositions internationales, et que les manquements soient suivis par des sanctions claires et strictes, définies de façon proportionnelle. Mais conversément, il faut également qu'il y ait des aides et « incentives » pour les producteurs

\*

## POINTS DE CRITIQUES

Malgré l'appréciation des objectifs de ce projet de loi, le Conseil relève des points de critique dans la façon de procéder pour atteindre ces objectifs, fondamentaux en eux-mêmes.

### 1. Système d'agrément sur base volontaire

Si la participation des « groupements de producteurs » à ce système d'agrément **reste bien volontaire, il faudrait par contre ajouter dans la proposition de loi des aides et « incentives », définis de façon proportionnelle, pour inciter à la participation.** L'intérêt des agriculteurs de participer à des labels est manifeste, étant donné que la très grande majorité des entreprises agricoles sont d'ores et déjà affiliées au label « Produit du Terroir ». Des « incentives » proportionnels pourraient les inciter à s'engager davantage dans une démarche à plus-value. La description des processus d'obtention, de contrôle et de retrait potentiel de l'agrément devrait être précisée, tant pour en augmenter la crédibilité auprès des producteurs et la confiance auprès des consommateurs.

### 2. Régionalité

Un des points majeurs de critique consiste dans la stipulation de l'article 2(6): **la définition de la régionalité par « un rayon de 250 km autour du siège social du groupement ».** Or cette régionalité correspond à une surface réelle supérieure à 196.250 km<sup>2</sup> (soit 76 fois la surface territoriale du Luxembourg !). Si cette définition de la régionalité a bien comme motivation d'éviter le protectionnisme national, la définition de la régionalité par la Grande Région (65.401 km<sup>2</sup>) aurait largement suffi.

### 3. Champ d'application et contrôles

Le Conseil estime qu'une **différenciation entre certification et système de qualité n'est nullement nécessaire.** D'un côté une « certification » n'a pas besoin d'être désignée comme telle, car ces produits sont simplement conformes à la base et aux obligations légales actuellement en vigueur. Il s'agit donc plutôt d'un contrôle légal de leur conformité juridique. Si les consommateurs ont besoin de se fier à un label pour seulement avoir une garantie que le produit respecte le cadre juridique en vigueur, il y a un problème sérieux de légitimité du contrôle étatique en la matière. De plus, le terme de « certification » ne devrait pas être utilisé pour un produit qui est qualifié in-house en fonction de spécifications ; on est alors plutôt dans le cas d'une « revendication ». En conséquence, seule la mise en place d'un « **système de qualité** » correspond au vrai champ d'application d'un label – sur les caractéristiques du produit à consommer, mais aussi concernant les critères écologiques de sa production et la rémunération de ses producteurs.

Il est correctement fait référence à des organismes de contrôle neutres et accrédités, mais il manque la définition de leur compétence en la matière (audit, compétence technique et juridique, méthodologie en analyse sensorielle etc.) et, surtout, de leur indépendance. De plus, les audits effectués par ces organismes de contrôle devraient être transparents et ouverts, et devraient être régulés par règlement grand-ducal.

### 4. Formulation des critères et valeurs seuil

Un autre point de critique majeur réside dans une **formulation souvent imprécise des critères à remplir**, ainsi que sur la forte hétérogénéité de ces critères (dont les plus difficiles à atteindre ne trouveront sans doute pas d'application, s'il suffit d'avoir un score de 3 x 3 critères). Certains critères constituent en fait seulement la base légale, alors même qu'un label est censé garantir des suppléments significatifs par des critères précis, basés dans l'idéal sur une concertation approfondie en amont avec l'ensemble des acteurs concernés. Il est fait référence plusieurs fois aux « produits standards », mais leur définition légale n'est pas mentionnée. Des **critères minimaux** ainsi que des **valeurs seuil pour ces productions/produits devraient être fixés par règlement grand-ducal** et être ainsi publiquement accessibles, afin que les consommateurs puissent se rendre compte si les produits agréés ont une réelle valeur ajoutée, ou s'il s'agit juste de « produits standards » certifiés comme étant luxembourgeois (mais de qualité équivalente à ce qui se fait dans ce domaine dans d'autres pays européens).

De plus, dans le pilier « *Qualité – Saveur* », l'on comprend que « saveur » fait référence à l'appréciation organoleptique, mais la « qualité » n'est pas définie. On peut, tout au plus, la déduire implicitement par les critères mis en avant.

### 5. Proposition d'un système de logo reconnaissable et factuel

Le Conseil est d'ailleurs d'avis que la **proposition de logo actuelle est insignifiante et généralisante**. Elle indique uniquement que l'État luxembourgeois a contrôlé le produit :

- sans distinction parmi les produits standard et produits à valeur ajoutée
- sans indication des facteurs contrôlés.

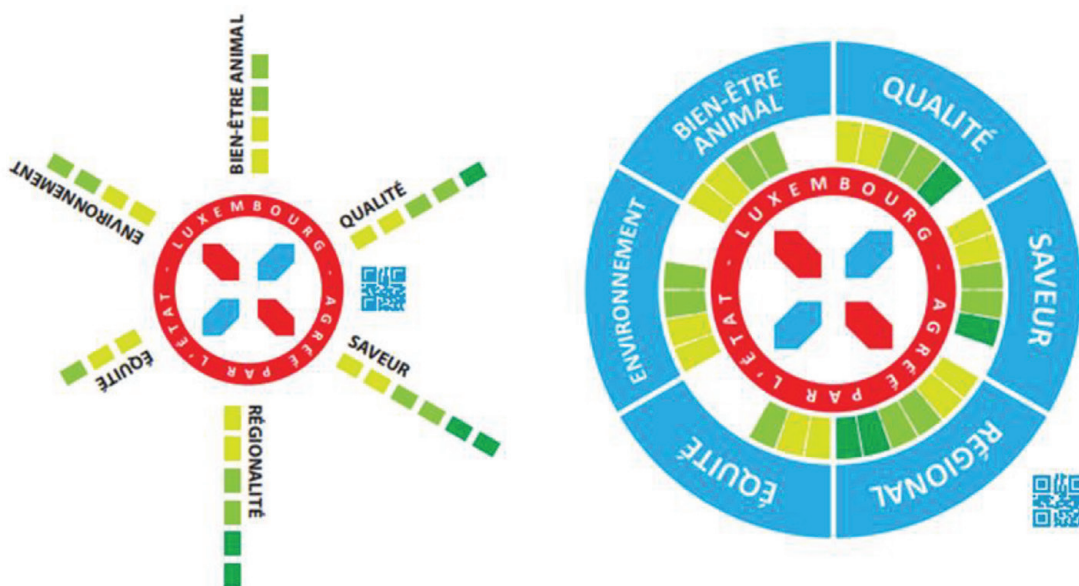
Le compromis actuel consistant à enlever toute notation de la communication publique en apposant un **logo « one fits all »**. Or celui-ci désavantage les producteurs qui font d'ores déjà des efforts supplémentaires, avantage les « produits standards » et ne donne pas non plus de clés de lecture claires aux consommateurs.

Le Conseil tient en outre à remarquer les critères des 3 piliers doubles : « Qualité – Saveur », « Régional – Équitable » ainsi que « Environnement – Bien-être animal » sont souvent peu cohérents et en partie redondants entre piliers. Notamment le pilier « Environnement – Bien-être animal » revêt état de fait très distincts et pas facilement cumulables. De plus, pour des consommateurs non spécialisés, il est difficile de mémoriser des doubles piliers.

Afin de remédier à cette incohérence, le Conseil **propose d'introduire** – au lieu de 3 doubles piliers avec 12 critères non-communicés aux consommateurs – un système de **6 piliers à 6 critères chacun, avec un score spécifique pour chacun d'entre eux, et qui soit indiqué sur le label**.

Scinder les trois doubles piliers, qui indiquent des états de fait qui ne sont pas aisément cumulables, plutôt en six piliers permettrait non seulement de réduire le nombre de critères spécifiques à six par pilier (au lieu de douze par double pilier), mais les rendrait surtout plus ciblés. Une meilleure compréhension, la transparence et par conséquent une meilleure lisibilité pourraient être garanties.

Dans cette logique, le Conseil **propose un logo qui énumérerait les six piliers, en marquant la position spécifique du produit sur chacun d'entre eux**. Ainsi, le législateur n'a pas besoin de fixer un nombre aléatoire de critères à remplir pour figurer dans telle ou telle catégorie dans la communication publique, mais la performance de chaque produit serait spécifiée au cas par cas, dans une **démarche de transparence spécifique et factuelle** – et non d'évaluation générique. **Au milieu de ces six piliers avec le rating du produit pour chacun d'entre eux, il pourrait y avoir le X du logo actuel avec la mention « Agréé par l'Etat luxembourgeois »**. De plus, un QR code sur chaque emballage devrait servir à scanner davantage de détails, au moment de faire ses courses.



## 6. Transparence envers les consommateurs

Le Conseil est ainsi en faveur d'un logo de l'agrément qui soit **reconnaisable (avec le X inchangé), mais assorti d'éléments informatifs et factuels, spécifiques à chaque produit** (avec le rating du score obtenu par le produit en question dans chacun des six piliers).

En scannant ensuite le **QR code**, dans l'idéal, les consommateurs trouveraient :

- le détail des scores par chacun des 6 piliers du produit en question ;
- un lien vers la mise à disposition publique d'un résumé du cahier des charges applicable.

Cette **mise à disposition publique du résumé de chaque cahier des charges, ainsi que du texte complet de chaque cahier des charges, devra également être obligatoire** sur le site Web de chacun des labels agréés.

## 7. Accessibilité de l'agrément

Le Conseil critique finalement vivement le **fait discriminatoire que l'agrément ne soit accessible que pour des « groupements »** (de producteurs), alors que de **petites entreprises et initiatives** (SOLAWI, coopératives, associations, ateliers protégés et fondations travaillant avec des personnes défavorisées ou en réinsertion professionnelle etc.) risquent à ne pas avoir la possibilité d'accéder aux agréments, sous peine d'investissements administratifs trop considérables pour leur structure. Une sorte de « coopérative de labelling », subventionnée par l'État, pourrait assister les petites structures et initiatives, mais elle n'est pas prévue dans le projet de loi actuel.

\*

## ANALYSE DES DIFFERENTS ARTICLES DU PROJET DE LOI

Le Conseil regrette de ne pas avoir été associé plus en amont du processus précédant ce projet de loi, car il entre bien dans le champ de ses compétences. Néanmoins, le Conseil fournira dans les plus brefs délais son analyse article par article du présent projet de loi, afin de pointer précisément à quels endroits il faudrait réviser le texte.