

N° 7672¹¹**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 COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL SUPERIEUR
POUR UN DEVELOPPEMENT DURABLE**

(6.1.2021)

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 km² (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 km²) 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.

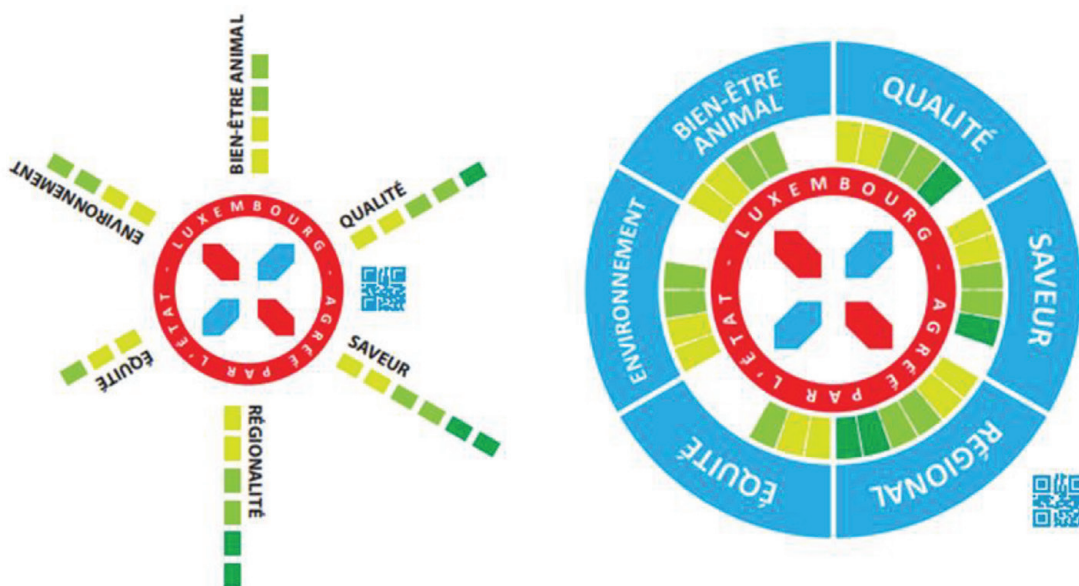
Le compromis actuel consistant à enlever toute notation de la communication publique en apposant un **logo « one fits all »**. Or celui-ci désavantage les producteurs qui font d'ores déjà des efforts supplémentaires, avantage les « produits standards » et ne donne pas non plus de clés de lecture claires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

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

En annexe à l'avis général du Conseil, remis le 29 octobre 2020 au Conseil de Gouvernement, le Conseil fournit ci-après, comme annoncé, un commentaire détaillé article par article. Cet ajout à notre Avis général du 29 octobre reprend donc partiellement nos remarques émises dans cet Avis général, mais va davantage dans le détail aux endroits précis du projet de loi, décliné article par article.

Chapitre 2 – Critères d'éligibilité et agrément

Article 3.

2° «...garantit que les exigences fixées au niveau du cahier des charges sont liées aux objectifs du système ». Cette phrase se reporte au système respectif, pour lequel un cahier des charges sera élaboré. Cependant, il faudrait que la fixation et la description des objectifs de chaque système soient obligatoires dans le cahier des charges respectif.

Malgré l'appréciation de la rédaction de cahiers de charges précis, le Conseil estime que l'envergure administrative pour cette rédaction, ainsi que les demandes à faire, les formulaires à remplir, le suivi et le coût de la certification désavantagent les petits producteurs et avantage les grands. Il faudrait que des aides – financières mais aussi en conseils et ressources humaines – soient à disposition des producteurs.

8° «...met en place une structure de surveillance permettant de vérifier le respect des dispositions du cahier des charges et un mécanisme de participation qui permet à toutes les parties concernées de contribuer au développement du cahier des charges » : ceci est essentiel, mais où est définie cette structure ? Est-elle interne ou externe ? Il faudrait que cette structure soit décrite dans le cahier des charges respectif (cf. point 2° ci-dessus).

Article 4.

« ... à savoir respecter au moins trois des critères spécifiques définis pour chacun des trois piliers « Qualité – Saveur », « Régional – Equitable », « Environnement – Bien-être animal » : il n'y a pas assez de critères à respecter, et les doubles piliers ne sont pas argumentés. Ils ne sont pas cohérents et font références à des états de faits disparats, qui ne devraient pas être regroupés si facilement.

Critères pilier « Qualité – saveur »

Article 4. (2)

« Les critères spécifiques du pilier « Qualité – Saveur » ... » : si l'on comprend que « saveur » fait référence à l'appréciation organoleptique, la « qualité » n'est pas définie. On peut, tout au plus, la déduire implicitement par les critères mis en avant.

- 1° « le recours à une commission de dégustation ... » : sa composition et surtout les compétences des personnes y siégeant ne sont pas définies. La compétence en analyse sensorielle est le fruit d'une formation spécifique, qui devrait être spécifiée. La fréquence à laquelle les produits devaient être testés doit également être déterminée.
- 2° « la participation annuelle du produit agricole à des concours internationaux... » : ce point fait uniquement sens pour les produits pour lesquels des concours existent. Par ailleurs, il n'y a pas de base légale concernant ces concours.
- 3° « la réalisation d'analyses relatives à la qualité organoleptique du produit agricole par des laboratoires dont les résultats vont au-delà des standards » : il faudrait définir ce que veut dire « au-delà », respectivement définir un seuil minimum qui compte comme surplus (cette remarque s'applique à tous les recours à cette formulation dans ce texte).

Par ailleurs, ce point montre qu'il n'est pas toujours possible de faire une évaluation selon le système pour tous produits confondus, car un MÊME critère peut bien être un critère de qualité pour UN produit et un critère reprenant des obligations légales existantes pour un AUTRE produit.

P.ex. les analyses relatives à la qualité organoleptique sont une obligation légale pour les produits de l'AOP ou de la Marque Nationale (qui vient à échéance le 31.12.2020), donc un critère reprenant des obligations légales existantes.

P.ex. si cela n'existe pas pour les jus de pommes, une telle analyse est alors un critère de qualité pour les jus de pommes mais un critère à obligation légale pour les miels.

- 4° « la réalisation d'analyses relatives à la qualité sanitaire du produit agricole par des laboratoires accrédités dont les résultats vont au-delà des standards fixés par la législation de l'Union européenne et la législation nationale » : pourquoi parle-t-on sous 3° seulement de « laboratoires » et sous 4° de « laboratoires accrédités » ? Il faudrait déterminer ici également les ingrédients indésirables, ainsi que des normes et valeurs seuil, comme p.ex. les résidus de pesticides.
- 5° « la participation à un système de certification agroalimentaire européen ou international allant au-delà du principe de base « HACCP – Hazard Analysis Critical Control Point » : ceci est une obligation légale et ne constitue ainsi pas un critère de qualité supplémentaire.
- 6° « la mise en place de mesures particulières visant à assurer une traçabilité du produit agricole plus élevée que celle requise par les standards fixés par la législation de l'Union européenne et la législation nationale » : il faudrait définir le seuil de combien ces mesures seraient plus élevées que les standards. Il faudrait également spécifier les différentes obligations légales en termes de traçabilité selon les produits, car elles diffèrent (p.ex. entre la viande et les légumes). Vu que cette base légale existe et que le seuil du surplus n'est pas défini, ce n'est pas un critère de qualité supplémentaire.
- 7° « l'emploi exclusif de substances naturelles ou substances dérivées de substances naturelles comme ingrédients et l'usage d'additifs alimentaires en conformité avec la législation de l'Union européenne et la législation nationale en matière de production biologique et d'étiquetage des produits biologiques » : est-ce que cela signifie que tant les ingrédients que les additifs devraient correspondre au standard EU bio? Ce n'est pas clair.
- 8° « l'utilisation de matériaux de contacts et d'emballages produits à partir de matières premières renouvelables, biodégradables ou de matières d'emballage réutilisables, rechargeables, sans plastifiants » : est-ce qu'un emballage de bonne qualité améliore l'évaluation globale d'un produit de 'moins bonne' qualité (ou seulement de qualité standard) ? Le CSDD estime par ailleurs que l'évitement d'emballages devrait également être mentionné.
- 9° « l'utilisation du logo « Nutri-Score » portant une information nutritionnelle destinée au consommateur final » : est-ce que le Nutri-Score a sa place dans le Pilier Qualité– Saveur ? Car même un chocolat de qualité élevée aurait un mauvais Nutri-Score.

Cependant, étant donné que le Nutri-Score n'est pas une obligation légale et qu'il apporte tout de même un complément d'informations utile aux consommateurs, le CSDD estime qu'il s'agit là d'un critère appréciable.

10° « *la production selon des méthodes traditionnelles ou artisanales selon les dispositions prévues au règlement (UE) n° 1151/2012* » : favoriser les méthodes traditionnelles ou artisanales est appréciable, sous condition que les critères de ces méthodes soient définies clairement. Mais étant donné qu'il s'agit là d'une directive européenne, son application au Luxembourg apporte seulement un faible effet sur le plan qualitatif.

11° « *la détermination et la vérification d'indicateurs de qualité, dont notamment le temps de maturation, la texture, la valeur pH ...* » : ces critères sont-ils 1. exhaustifs, 2. pertinents, 3. vérifiables (p.ex. dans le cas de la texture) ?

Suite de cette phrase « *... allant au-delà des principes de base de la bonne pratique de production* » : afin que ces principes de base de la bonne pratique soient vérifiables, il faudrait qu'ils soient réglementés par une loi ou au moins recommandés par un texte officiel. Or, il n'y a aucun texte légal national ou communautaire faisant référence directe à la détermination ou à la vérification des indicateurs de qualité précités : maturation, texture, valeur pH.

12° « *la mise en place de pratiques de production innovatrices* » : il faudrait définir les « *pratiques de productions innovatrices* » (p.ex. la réduction l'emploi de produits phytosanitaires, la transition agro-écologique, l'autosuffisance en plantes fourragères riches en protéines, etc.). Cette remarque s'applique à chaque dernier point dans les trois piliers. Sur le plan légal, il n'y a aucune référence sur les pratiques concrètes de production innovatrices.

Le tableau ci-dessous résume l'appréciation du Conseil sur l'ensemble des critères susmentionnés pour le Pilier « Qualité – Saveur »

n°	Contenu critère	Appréciation (la motivation de la couleur est la déduction du commentaire du Conseil à chaque point)
1	Commission de dégustation	
2	Participation annuelle du produit agricole à des concours internationaux	
3	Analyses relatives à la qualité organoleptique du produit agricole par des laboratoires	
4	Analyses relatives à la qualité sanitaire du produit agricole par des laboratoires accrédités	
5	Système de certification agroalimentaire européen ou international allant au-delà du principe de base HACCP	
6	Mesures particulières visant à assurer une traçabilité du produit agricole	
7	Emploi exclusif de substances naturelles ou substances dérivées de substances naturelles comme ingrédients	
8	Matériaux de contacts et d'emballages	
9	Logo« Nutri-Score »	
10	Production selon des méthodes traditionnelles ou artisanales	
11	Détermination et vérification d'indicateurs de qualité	
12	Pratiques de production innovatrices	

Critère reprenant obligations légales existantes

Critère à faible effet, sans valeur seuil/objectifs contrôlables

Critère à fort effet

Critères pilier « Régional – Equitable »

Article 4. (3)

Les critères spécifiques du pilier « Régional – Equitable » sont les suivants :

- 1° « *le recours à des ingrédients entrant dans la composition du produit agricole ou des composants de l'alimentation animale, avec au moins 80% en poids en provenance de la région, y compris les ingrédients caractéristiques du produit* » : le CSDD apprécie la fixation d'un pourcentage élevé pour des produits/composants issus de la région. Cependant, comme écrit dans la partie générale de son avis, il désapprouve fortement la définition trop large de la régionalité dans ce projet de loi.

En effet, cette définition excessivement large dévalorise les labels existants qui rendent obligatoire la production sur le territoire national ou même dans une part restreinte de ce territoire (p.ex. gamme « Vum Séi », ...). Les produits à "Triple L" (né, élevé et abattu au Luxembourg) seront dévalorisés, et le transport de marchandises augmentera.

Cette remarque s'applique à tous les points où est mentionnée la régionalité. Voilà pourquoi le CSDD estime que tous les points en relation avec la régionalité constituent des critères à faible effet.

L'autre raison pour laquelle l'CSDD estime que tous les points en relation avec la régionalité constituent des critères à faible effet est en relation avec le principe de subsidiarité.

Pour plus d'infos sur le principe de subsidiarité et son applicabilité, voir: <https://www.touteleurope.eu/actualite/qu-est-ce-que-le-principe-de-subsidiarite.html>

Selon cet article, le principe de subsidiarité exclut l'intervention de l'Union lorsqu'une matière peut être réglementée de manière efficace par les Etats-membres à leur niveau central, régional ou local.

Mutatis mutandis, ce principe s'applique à toute matière (sauf les exceptions citées dans l'article précité), y compris celle visant la production alimentaire, qui permet à chaque Etat-membre d'intervenir et régler soit à niveau central, régional ou local les différents détails dans une matière donnée. Ainsi, le principe de subsidiarité énoncé à l'article 5 TUE permet au législateur luxembourgeois d'imposer au processus de production alimentaire des conditions tenant à l'origine régionale des ingrédients du produit agricole, à la naissance et l'élevage des animaux ou à l'abattage, à la collecte et à la transformation des produits d'origine animale et ainsi de suite.

- 2° « *la naissance et l'élevage des bovins, porcins, équidés et ovins dans la région ou, pour les autres animaux, leur détention dans la région durant les trois derniers quarts de leur vie* » : pour quelle raison les caprins et, de façon plus importante, les volailles ne sont-ils pas mentionnés ici ? Pourquoi cette durée (qui semble aléatoire) des « trois derniers quarts de leur vie » ?

Le fait que les volailles sont exclues de ce critère signifie que les producteurs de poulets/d'œufs continueront d'importer la totalité des poussins en provenance des 2-3 grands producteurs de poussins sur le marché de l'EU. Ce critère perpétue et récompense même le fait de suffoquer les poussins mâles par CO2 et de les passer par des broyeurs. Au contraire, le législateur aurait pu saisir l'occasion pour favoriser dans ce domaine des pratiques d'élevage éthiques, comme la généralisation de races à double usage (*dual-purpose chicken*, *Zweinutzungshuhn*) pour les œufs et les poulets, et formuler cette attente comme un critère positif, alors à fort effet.

- 3° « *pour les semences, l'utilisation de semences ou plants végétaux produits dans la région ou issues d'une multiplication biologique ...* »

- 4° « *l'abattage, collecte, transformation et conditionnement dans la région des produits d'origine animale* »: au vu de la définition trop large de régionalité, le CSDD relève ici une contradiction avec le point 2° de ce même pilier. De plus, si on se réfère uniquement à l'abattage, cela favorise les importations, d'autant plus que l'élevage des animaux n'est pas mentionné ici.

Fondamentalement, la simple localisation géographique est un critère insuffisant pour déterminer la régionalité d'un animal, si l'alimentation animale, conduisant à son engraissement, n'est pas également définie et contrôlée comme étant régionale.

- 5° « *la production, transformation et conditionnement dans la région des produits d'origine végétale* » : même remarque qu'à tous les points sur la régionalité : elle est définie de façon trop étendue et défavorise les labels qui se retiennent à un territoire limité.

6° « *la promotion de circuits-courts, impliquant un maximum de deux opérateurs économiques situés dans la région et la mise en place de mesures visant une réduction des besoins en transport entre le lieu de production et le lieu de consommation* » : il faudrait remplacer « visant » par « menant à ». Pour quelle raison le maximum des opérateurs dans la région est-il fixé à deux et qu'est-ce qui se passe si un opérateur (supplémentaire) est situé en-dehors de la région ?

Quels mesures ou seuils seraient à appliquer pour les distances de transport ? Il faudrait également spécifier leur délai et leur durée maximale.

7° « *la vente directe du produit agricole sur l'exploitation agricole ou sur des marchés locaux* » : quelle est la définition de « marchés locaux » ? S'agit-il de marchés où sont uniquement vendus des produits en vente directe (« marchés fermiers de qualité »), ou également des produits importés via des grossistes (« marchés publics locaux ») ?

Quid des aliments composés ? A défaut de distinction entre des produits importés et des produits régionaux sur de tels marchés, ce critère est à faible effet ; la vente directe sur l'exploitation est par contre un critère à fort effet.

8° « *un étiquetage du produit agricole comportant des indications relatives au lieu d'origine pour les principaux ingrédients* » : selon la définition sous 1°, « 80% des ingrédients doivent provenir de la région ». S'agit-il de 80% du volume/masse du produit ou seulement 80% de la somme des ingrédients tels sel et poivre ? Est-ce que les 20% restants ne seraient pas étiquetés de telle façon ? De plus, faudrait-il définir ce qu'on entend par « principaux » ? Comme déjà relevé au point 6 du Pilier « Qualité – Saveur », la réglementation de la traçabilité diffère selon les produits alimentaires (notamment entre la viande et les légumes).

9° « *des dispositions dans le cahier des charges garantissant un revenu équitable aux producteurs de produits agricoles par rapport aux coûts de production y relatifs ou par rapport au prix du marché des produits standards* » : cela sonne bien a priori, mais à y regarder de près, ce « revenu équitable » n'est pas défini. Quels critères sont appliqués pour le déterminer ? Comment le contrôler ? Même au niveau communautaire, il n'y a pas de définition spécifique de ce qu'est un revenu équitable.

Voilà pourquoi le Conseil estime qu'il s'agit là d'un critère à faible effet, même s'il part d'une intention louable.

10° « *Réalisation d'au moins une des étapes de la production dont l'objet principal est l'intégration sociale et professionnelle de personnes handicapées ou défavorisées* » : ce point constitue de prime abord un critère à fort effet appréciable. Cependant, à y regarder de près, il manque une indication claire du pourcentage de personnes à besoins spécifiques qui pourront profiter de cette mesure d'intégration sociale et à quelles conditions (conventions entre institutions ? lesquelles ? avec un contrat en CDD ou CDI, ou alors seulement en intérim ? etc.).

Des organismes établis ou reconnus d'utilité publique comme le Tricentenaire, les Ateliers Protégés, Co-labor pourraient avoir de telles conventions, mais les associations à caractère social ne semblent pas pouvoir remplir les conditions pour participer. Dans ce cas, elles pourraient uniquement figurer en tant que sous-traitants, mais pas en tant que partenaires à part entière.

En raison de ce manque de précisions, le CSDD estime que ce critère est, dans sa formulation actuelle, seulement à faible effet.

11° « *le recours à au moins un ingrédient issu du commerce équitable* » : il faudrait préciser la proportion de cet ingrédient dans le produit final par un pourcentage et il faudrait qu'il s'agisse bien d'un ingrédient principal. De plus, comme relevé au point 9, il faudrait que le « commerce équitable » soit défini de façon univoque.

12° « *la mise en place de pratiques de production innovatrices en relation avec le présent Pilier* » : cf. notre commentaire à la 1^{ère} occurrence de ce point : il faudrait définir les « pratiques de productions innovatrices ».

Le tableau ci-dessous résume l'appréciation du Conseil sur l'ensemble des critères susmentionnés pour le Pilier « Régional – Equitable »

n°	Contenu critère	Appréciation (la motivation de la couleur est la déduction du commentaire du Conseil à chaque point)
1	Ingrédients entrant dans la composition du produit agricole ou des composants de l'alimentation animale, avec au moins 80% en poids en provenance de la région	
2	Naissance et l'élevage des bovins, porcins, équidés et ovins dans la région ou, pour les autres animaux, leur détention dans la région durant les trois derniers quarts de leur vie	
3	Semences ou plants végétaux produits dans la région ou issues d'une multiplication biologique	
4	Abattage, collecte, transformation et conditionnement dans la région des produits d'origine animale	
5	Production, transformation et conditionnement dans la région des produits d'origine végétale	
6	Promotion de circuits-courts, impliquant un maximum de deux opérateurs économiques situés dans la région	
7	Vente directe du produit agricole	
8	Etiquetage du produit agricole comportant des indications relatives au lieu d'origine pour les principaux ingrédients et matières premières entrant dans la composition du produit	
9	Dispositions dans le cahier des charges garantissant un revenu équitable aux producteurs de produits agricoles	
10	Réalisation d'au moins une des étapes de la production dont l'objet principal est l'intégration sociale et professionnelle de personnes handicapées ou défavorisées	
11	Recours à au moins un ingrédient issu du commerce équitable	
12	Pratiques de production innovatrices	

Critère reprenant obligations légales existante

Critère à faible effet, sans valeur seuil/objectifs contrôlables

Critère à fort effet

Critères pilier « Environnement – Bien-être animal »

1° « la participation des producteurs à au moins un des régimes d'aide prévus aux articles 45 à 48 de la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales » : étant donné que ces articles de la loi disent « peut limiter le bénéfice de certains régimes d'aides aux exploitants agricoles exerçant l'activité à titre principal, ou différencier les montants des aides en fonction du statut des demandeurs d'aides ou de la dimension de l'exploitation » : est-ce que ce critère risque de désavantager les très petits producteurs, initiatives de niche etc.? Un seuil minimum de 5% de surface de structures naturelles devrait être fixé pour les surfaces agricoles exploitées (« conditionnalité ») et 12% de structures naturelles/habitats pour les « eco-schemes » du premier pilier de la PAC.

2° « le calcul de cycles de vie, de bilans d'énergie et de nutriments ou la détermination de l'empreinte carbone ... » : ce critère soulève beaucoup de questions. Est-ce que cela veut dire qu'il faut appliquer un des trois calculs (calcul de cycles de vie ; calcul de bilans d'énergie et de nutriments ; détermination de l'empreinte de carbone) ? Et par quelles méthodes ? En effet, il existe différentes méthodes, p.ex. la méthode ACV. Le calcul de bilans d'énergie et de nutriments, par des méthodes comme la « Feld-Stall-Bilanz », sont des pratiques courantes. Quelle est en fin de compte la plus-value de ce critère 2° par rapport aux pratiques déjà en place dans le cadre d'une utilisation

efficace des ressources naturelles ? Sans normes/méthodes uniformes applicables et seuils minima, le calcul simple de tels bilans est un critère à faible effet.

Suite de cette phrase : « ... assurant un suivi de la mise en œuvre des mesures correctives par un conseil agricole » : où se trouve sa définition (composition, sous la responsabilité de qui) ? Il faut soit la rajouter ici, soit dans le règlement grand-ducal correspondant, mais à l'heure actuelle, il n'y a aucune référence légale à ce sujet.

- 3° « *La contribution à l'atteinte des objectifs environnementaux ...* » : ici devraient figurer la formulation de critères qui vont au-delà des réglementations en vigueur.
- 3° d. « *... de la prévention de l'érosion des sols* » : formulation vague, de quelles pratiques de prévention s'agit-il ? Même au niveau communautaire, il n'y a aucune base légale à ce sujet.
- suite 3° « *L'élaboration de recommandations et le suivi de la mise en œuvre des mesures est à réaliser par un conseil agricole* » : il faudrait que ce Conseil soit plus large que juste agricole. « *Ce plan est élaboré dans le cadre d'un conseil intégré, en concertation avec des experts en eau et biodiversité* » : ces experts font-ils partie de ce conseil intégré ou sont-ils uniquement concertés ? Comment est défini leur expertise ? Remarquons que ces propos en matière environnementaux constituent des obligations légales d'ores et déjà en vigueur par la législation européenne et nationale et que leur non-respect devrait entraîner les peines pénales prévues par la législation. Ils ne constituent ainsi pas de plus-value apportée par un label.
- 4° « *la mise en œuvre de bonnes pratiques concernant la prévention et la gestion des déchets ou l'application des principes d'économie circulaire* » : la formulation est trop vague. Les « *bonnes pratiques* » ne sont pas définies. A quels principes plus spécifiquement de l'économie circulaire fait-on référence et comment seront-ils garantis ?
- 5° « *la détention des animaux suivant des normes ou recommandations allant au-delà des normes européennes ou nationales en matière de bien-être animal en se basant sur l'un des éléments suivants* » : cela semble très peu en matière de bien-être animal, surtout parce que les trois éléments sont assez laxistes (p.ex. si le point c. est respecté, a-t-on alors le droit d'utiliser des pratiques de mutilation ? Cela pourrait dire que par exemple l'utilisation de matériel à fouir et à manipuler « justifie » l'utilisation de pratiques de mutilation). Remarquons que dans l'ancien projet de loi figurait encore le terme « ... dépassent **largement** les normes... ».
- 5°b. « *l'insertion dans le cahier des charges des conditions générales* » : à quoi réfère « *des* » ? Toutes ou lesquelles en particulier ?
- 5°c. « *l'application d'indicateurs reconnus en lien avec le comportement animal* » : ces indicateurs ne sont pas précisés ; il faudrait ajouter « *artgerechte Haltung* » et définir des standards minima. Il reste à noter que les conditions générales de bien-être animal issues du mode production biologique soient reconnues d'office, car seuls les labels biologiques profitent déjà d'un standard élevé reconnu et contrôlé.
- 6° « *Pour la production animale, la mise en œuvre de mesures visant une réduction de l'usage de médicaments vétérinaires et d'antibiotiques, incluant une documentation de leur usage ainsi que la surveillance de l'efficacité de ces mesures* » : ce critère est déjà couvert par les lois en vigueur. Par contre, c'est l'interdiction d'antibiotiques dits systémiques de réserve qui devrait être mise en avant, dont l'usage devrait rester réservé seule à la médication humaine face à l'apparition de plus en plus de souches de microorganismes multirésistants. Concernant l'usage de médicament antibiotiques vétérinaires, il faudrait définir ici des objectifs (durée, application, quantités etc.).
- Suite de cette phrase, plus la suivante : « ... incluant une documentation de leur usage ainsi que la surveillance de l'efficacité de ces mesures » : qui assure cette surveillance ?
- 7° « *... la mise en œuvre de mesures visant une réduction de l'usage de produits phytopharmaceutiques, incluant une documentation de leur usage ainsi que la surveillance de l'efficacité de ces mesures* ». La documentation d'usage de produits phytopharmaceutiques constitue d'ores et déjà une obligation légale et ne peut donc figurer comme critère de qualité. En outre, il peut être demandé comment le Ministère de l'Agriculture entend mettre en œuvre le « Plan d'action national de réduction des produits pharmaceutiques », sans fixer dans le présent projet de loi les objectifs de réduction du PAN ?
- 8° « *...le recours à une alimentation animale sans organismes génétiquement modifiés* ». Le CSDD soutient pleinement ce critère. Ce critère va au-delà de la législation EU, où certains OGM sont

autorisés dans l'alimentation animale. Il faudrait que les raisons et les impacts attendus de la mise en pratique de cette alimentation animale sans OGM soient argumentés, que les mécanismes de contrôle de cette alimentation sans OGM soient précisés et que l'alimentation animale sans OGM ainsi promue ne favorise pas des imports hors UE.

9° et 10° « ...*détention de races robustes, de souches à croissance lente ou de races dont l'état menacé est officiellement reconnu* » ainsi que « *la culture de variétés locales anciennes de plantes adaptées au terroir* » : il faut définir ce qu'on accepte comme race/variété dite « locale ancienne ».

11° « ...*mise en place de pratiques de production innovatrices en relation avec le présent pilier* ». : cf. notre commentaire à la 1^{ère} occurrence de ce point : il faudrait définir les « pratiques de production innovatrices ».

« (5) *Un règlement grand-ducal peut préciser les critères spécifiques du présent article* ». Le CSDD estime que des règlements grand-ducaux exécutifs doivent impérativement fixer les méthodes, les normes, les valeurs seuils, les modalités de contrôle, ainsi que les races et les variétés des différents critères des trois piliers.

Le tableau ci-dessous résume l'appréciation du Conseil sur l'ensemble des critères susmentionnés pour le Pilier « Environnement – Bien-être animal »

<i>n°</i>	<i>Contenu critère</i>	<i>Appréciation (la motivation de la couleur est la déduction du commentaire du Conseil à chaque point)</i>
1	Participation à des régimes d'aide concernant le soutien au développement durable des zones rurales	
2	Calcul de cycles de vie, de bilans énergétiques ou la détermination de l'empreinte carbone	
3	Contribution à l'atteinte des objectifs environnementaux en tenant compte des zones de protection d'eau, des eaux de surfaces, eaux souterraines, des zones Natura 2000 et de la prévention de l'érosion des sols	
4	Bonnes pratiques concernant la prévention et la gestion des déchets ou l'application des principes d'économie circulaire	
5	Détention d'animaux au-delà des normes européennes ou nationales en matière de bien-être animal, en se basant sur l'application de principes, recommandations ou labels en matière de bien-être animal scientifiquement reconnus, l'insertion dans le cahier des charges des conditions générales de bien-être animal issues du mode de production biologique ou l'application d'indicateurs reconnus en lien avec le comportement animal	
6	Réduction de l'usage de médicaments vétérinaires et d'antibiotiques	
7	Réduction de l'usage de produits phytopharmaceutiques pour la production végétale	
8	Recours à une alimentation animale sans organismes génétiquement modifiés	
9	Détention de races robustes	
10	Culture de variétés locales anciennes de plantes adaptées au terroir	
11	Pratiques de production innovatrices	

Critère reprenant obligations légales existantes

Critère à faible effet, sans valeur seuil/objectifs contrôlables

Critère à fort effet

COMMENTAIRES DES ARTICLES :

Chapitre 2. Critères d'éligibilité et agrément

Article 4

« Cet article fixe les conditions additionnelles à respecter par les systèmes de qualité. Afin de pouvoir être agréé comme système de qualité, les cahiers des charges proposés à l'agrément doivent en plus cibler des produits de qualité dont les caractéristiques dépassent largement les normes commerciales européennes ou nationales, par comparaison à des produits issus d'une production conventionnelle servant de référence » : ils sont cependant difficiles à trouver. La comparaison manque de transparence à l'heure actuelle.

Suite

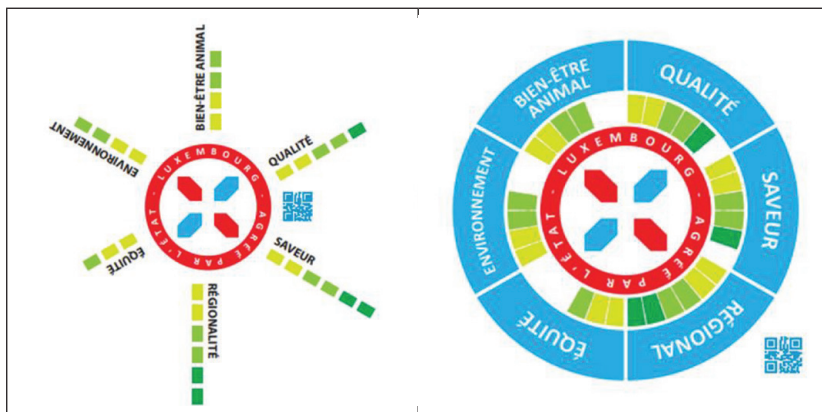
« Il est laissé libre choix aux groupements de producteurs de constituer et de composer à leur propre guise les objectifs de leurs labels, correspondant ainsi aux besoins des filières concernées et aux attentes des consommateurs » : ceci est important, mais ils doivent être formulés clairement tels quels. Idéalement, il y aurait la mise à disposition d'un résumé des cahiers des charges de façon publique – qui cependant évite de prendre une forme publicitaire ou promotionnelle. Afin que ce résumé reste factuel, des guidelines à sa rédaction seraient utiles, voire le contrôle par un organe indépendant (peut-être l'organisme de contrôle des labels ?). Dans la version complète des cahiers des charges, il faudrait que la mention des bases légales sur lesquels les différents points s'appuient soit obligatoire, afin de rendre transparents les points où les cahiers des charges apportent une réelle plus-value par rapport à la base légale.

Article 5.

La réglementation européenne, dans son règlement 702/2014 qualifie divers systèmes comme systèmes de qualité notamment les appellations d'origine protégées, les indications géographiques protégées et les produits biologiques » : ici il manque les STG (Spécialité Traditionnelle Garantie).

Article 6.

« L'article prévoit le logo d'agrément dont le modèle est reproduit à l'annexe du présent projet de loi. Suite à une opposition formelle du Conseil d'Etat, le logo d'agrément est désormais repris dans le projet de loi et une charte graphique d'usage du logo a été élaborée fixant tous les détails d'utilisation du logo d'agrément » : ce logo est vide de sens. Il indique uniquement l'origine nationale. Dommage qu'on n'ait pas eu un logo décrivant les performances du produit de façon factuelle : des pics avec les 3 doubles piliers (qui sont, au sens du CSDD, en réalité 6 piliers), et un rating sur la performance du produit sur chacun des 6 pics. Ainsi, on aurait évité la dévalorisation du système agrégé avec une note globale (et pas spécifique) en étoiles – telle que c'était le cas dans la version initiale du logo. Mais avec la proposition du CSDD, on serait tout de même spécifique, tout en laissant le choix final aux consommateurs : p.ex. « tel produit est bon en environnement et très bon en équité, mais peut-être moyen en organoleptique – et je sélectionne en fonction de mes priorités personnelles sur ces points », cf. nos deux propositions graphiques dans la partie principale de l'avis.



Proposition 1

Proposition 2 (favorisée par le Conseil)

« *Le logo est censé fournir une aide d'interprétation et de décision au consommateur ou à l'opérateur économique réalisant ses achats* » : or dans sa forme actuelle, il est sans signification apportant une valeur ajoutée. Il dénote l'autorité et la centralisation, c'est sa valeur principale, mais à part ce message, il est complètement générique, et par là récompense les labels/producteurs 'à critères faibles' et désavantage les labels/producteurs 'à critères forts', en les mettant sur un pied d'égalité.

*

EXPOSE DES MOTIFS

« *Le ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural entend sensibiliser les consommateurs au sujet de la haute valeur des produits agricoles* (non, elle n'existe pas en soi, mais seulement s'il y a des qualifications spécifiques qui vont au-delà du minimum légal (dont la définition n'est d'ailleurs pas aisément trouvable), *assurer une meilleure information pour le consommateur* (LE consommateur n'existe pas, il faut les mentionner et aussi adresser dans leur pluralité), *ainsi que promouvoir l'utilisation des produits du terroir de qualité* (si on veut utiliser un tel concept, il faudrait le définir – c'est la première fois que le terme de « terroir » apparaît dans le texte) *et des produits biologiques dans les lieux de restauration collectifs qui fonctionnent sous tutelle étatique* ».

« *Ainsi, le consommateur non averti risque de ne pas se retrouver dans l'enchevêtrement des dispositifs réglementaires, des règles d'étiquetage ainsi que dans le dédale des labels, de leur communication et publicité* » : de quelle façon le système de l'Agrément contribue-t-il à une meilleure transparence et à une *literacy* améliorée des consommateurs non avertis, par rapport aux labels déjà existants ? Une évaluation de tels effets potentiels est-elle prévue ?

« *Les produits luxembourgeois ont un fort potentiel de qualité et l'engagement des producteurs dans une démarche de qualité a de nombreuses retombées à la fois sur le plan économique, territorial et social* » : pourquoi ? Il faut l'argumenter et spécifier lesquels.

« *... convient de démarquer les labels de qualité d'origine luxembourgeoise du grand nombre de labels existants et de produits d'importation* » : s'agit-il réellement de les démarquer ? Ne s'agit-il pas plus humblement mais plus précisément de les clarifier, de les qualifier, de les spécifier ? Ceci est surtout vrai si l'on considère le logo proposé dans le projet de loi (sans rating de critères).

« *En outre, il importe de souligner que le texte sous rubrique se base sur la participation volontaire : les groupements de producteurs visés peuvent adapter leur cahier des charges à leur propre guise et rythme, selon leurs moyens et en tenant compte de la situation du marché. Le présent projet de loi prévoit tant la possibilité de produire suivant un standard de base que l'engagement dans des démarches de qualité allant nettement au-delà des normes standard de production* » : où leur définition claire est-elle consultable ?

« *Le texte proposé trace donc un fil conducteur définissant les paramètres de qualité et de durabilité où les gestionnaires de labels pourront progresser à leur gré, tout en assurant une communication franche et honnête vis-à-vis du consommateur* » : l'idée du processus est bonne, mais elle n'est pas clarifiée dans le texte principal.

« *il convient donc de déployer davantage d'efforts d'information et de promotion des produits labellisés auprès du consommateur en mettant à disposition des systèmes agréés ainsi qu'un soutien financier suffisant qui sera proportionnel aux efforts déployés par les gestionnaires de labels pour atteindre les objectifs visés* » : ceci est une bonne intention, mais il est difficile de la quantifier et d'en mesurer les impacts.

