

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

Réunion retransmise en direct¹

Procès-verbal de la réunion du 24 avril 2025

Ordre du jour :

1. 8468 Projet de loi instituant une aide à la construction de serres horticoles
 - Rapporteur : Monsieur Jeff Boonen

 - Examen de l'avis du Conseil d'État
 - Examen d'avis d'autres entités concernées
2. Étude sur le développement de l'agriculture biologique (demande de mise à l'ordre du jour - sensibilité politique « déi gréng » - 3 avril 2025)
3. Divers

*

Présents : Mme Nancy Arendt épouse Kemp remplaçant Mme Stéphanie Weydert, M. Gilles Baum remplaçant M. Fernand Etgen, M. André Bauler, M. Jeff Boonen, Mme Claire Delcourt, M. Luc Emering, M. Georges Engel remplaçant M. Ben Polidori, M. Jeff Engelen, M. Franz Fayot remplaçant Mme Paulette Lenert, M. Paul Galles remplaçant M. Jean-Paul Schaaf, Mme Octavie Modert, Mme Joëlle Welfring

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

M. Gerber Van Vliet, Mme Fabienne Rosen, du Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Viticulture

M. Tun Loutsch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Félix Eischen, M. Fernand Etgen, M. Gusty Graas, Mme Paulette Lenert, M. Ben Polidori, M. Jean-Paul Schaaf, Mme Alexandra Schoos, M. David Wagner, Mme Stéphanie Weydert

M. Marc Goergen, observateur délégué

*

Présidence : M. Jeff Boonen, Président de la Commission

*

1. 8468 **Projet de loi instituant une aide à la construction de serres horticoles**

Examen de l'avis du Conseil d'État

Monsieur le Président de la Commission de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Viticulture (ci-après « commission parlementaire ») entame l'examen des observations formulées par le Conseil d'État en soulignant qu'elles ne remettent pas en cause l'équilibre général du projet de loi, mais appellent essentiellement des ajustements techniques ou rédactionnels pour lesquels des réponses appropriées peuvent être apportées suite aux discussions au sein de la commission parlementaire.

La représentante du ministère propose dans cette optique à la commission parlementaire d'intégrer plusieurs des recommandations formulées :

À l'article 1^{er}, le Conseil d'État suggère de remplacer le terme « installation » par celui de « serre », afin de refléter plus fidèlement le périmètre spécifique du texte. Cette précision terminologique est jugée pertinente et est proposée pour reprise.

En ce qui concerne l'article 3, le Conseil d'État relève une possible ambiguïté de rédaction susceptible de laisser penser qu'un projet dont les coûts dépassent le plafond indiqué ne serait pas éligible à l'aide publique.

Or, il convient de rappeler que ce plafond ne constitue nullement un critère d'exclusion : il sert uniquement de base maximale pour le calcul de la subvention. Autrement dit, les projets dont le montant dépasse ce plafond peuvent parfaitement bénéficier d'un soutien, celui-ci étant toutefois limité à un pourcentage appliqué à la tranche inférieure définie.

Cette interprétation est confirmée dans le commentaire de l'article et reflète une pratique constante dans le domaine des aides à l'investissement agricole, où des formulations identiques figurent dans la loi agraire, sans avoir donné lieu à des malentendus ou à des difficultés d'application.

Dans cette optique, la représentante du ministère propose à la commission parlementaire de maintenir la rédaction actuelle de l'article 3, jugée claire au regard de la pratique administrative et conforme à l'intention du texte.

Concernant l'article 5, le Conseil d'État attire l'attention sur un décalage entre le texte du paragraphe 1^{er} de l'article 5 et les intentions exprimées dans le commentaire y afférent. En l'état, la disposition prévoit que l'aide est versée sur présentation d'une demande de paiement, à introduire, sous peine de déchéance, dans un délai de trois ans à compter de la notification de la décision d'attribution. Cette formulation pourrait laisser entendre que la demande peut être introduite à tout moment dans ce délai, indépendamment du stade d'exécution du projet. Or, comme le souligne le commentaire, l'intention des auteurs est que la demande de paiement final ne peut être introduite qu'après l'achèvement complet du projet d'investissement. Le Conseil d'État suggère donc d'adapter le libellé de l'article afin de le mettre en conformité avec cette intention, de manière à lever toute ambiguïté dans l'interprétation.

S'agissant de l'observation formulée par le Conseil d'État à l'article 5, relative à la clarté du paragraphe 1^{er}, la représentante du ministère estime que la rédaction proposée reflète déjà l'intention des auteurs. Elle rappelle que le texte prévoit expressément la possibilité d'introduire une demande de paiement partiel (acompte), pendant l'exécution du projet, ce qui implique que le versement final de l'aide ne peut avoir lieu qu'à la condition que le projet soit mené à son terme.

Par ailleurs, elle souligne que cette formulation est reprise à l'identique dans d'autres dispositifs d'aides à l'investissement, notamment ceux prévus par la législation agricole, sans que cela n'ait, à ce jour, suscité d'interrogations ou de difficultés pratiques quant à son interprétation.

Sur la base de cette expérience et considérant que la disposition actuelle permet raisonnablement de comprendre que la demande de paiement définitive ne peut être introduite qu'une fois le projet achevé, la représentante du ministère propose à la commission de maintenir la rédaction telle que figurant dans le projet de loi.

À l'article 6, une modification rédactionnelle, à portée strictement formelle, est proposée par le Conseil d'État. La représentante du ministère recommande son adoption.

Enfin, dans ses remarques liminaires, le Conseil d'État invite à introduire une clause précisant que l'octroi des aides reste subordonné à l'autorisation préalable de la Commission européenne, conformément au régime applicable aux aides d'État notifiées. Il est proposé, dans ce cadre, d'insérer un nouvel article 9 reprenant fidèlement la formulation suggérée.

Suite à la suggestion de son président, la Commission décide de faire siennes les réflexions formulées par la représentante du ministère concernant les différentes observations du Conseil d'État et d'adapter le texte du projet de loi dans le sens proposé.

S'agissant plus spécifiquement de l'article 3, Monsieur le Président souligne une nouvelle fois qu'il ne s'agit pas d'un montant maximal au-delà duquel les projets seraient exclus, mais bien d'un plafonnement servant de base au calcul du subside. Un porteur de projet dont les investissements excèdent le seuil prévu n'est donc en aucun cas pénalisé : l'aide sera simplement calculée dans les limites fixées. Il s'agit ainsi d'une disposition favorable au demandeur, ce qui justifie le maintien de la formulation actuelle.

Examen des avis d'autres entités concernées

Monsieur le Président passe ensuite en revue les observations formulées dans les avis relatifs au projet de loi.

1. Avis de la Chambre d'Agriculture

La Chambre d'Agriculture indique soutenir l'initiative législative dans son ensemble. Elle formule toutefois deux remarques :

Concernant les critères de sélection, elle relève que le texte légal ne prévoit pas explicitement les critères sur la base desquels les projets seront sélectionnés – notamment en matière de durabilité. Elle demande par conséquent que ces critères soient clairement définis et rendus publics dans le cadre des appels à projets.

Monsieur Boonen observe que, si le projet de loi ne prévoit effectivement pas ces critères de manière formelle, leur définition figure toutefois de manière suffisamment claire dans le commentaire des articles, qui précise que les projets seront sélectionnés sur la base de critères environnementaux, sociaux et économiques. Il estime dès lors que le ministère devra veiller à détailler de manière transparente ces critères au moment du lancement des appels à projets.

Concernant les autorisations administratives : la chambre professionnelle insiste sur l'importance d'un traitement rapide des autorisations, dans la mesure où, en vertu du projet de loi, une aide peut être octroyée avant même que toutes les autorisations requises aient été obtenues. Il sera donc essentiel que les procédures qui suivent l'octroi de la subvention n'entravent pas la mise en œuvre du projet, étant donné que le bénéficiaire disposera d'un délai de trois ans pour l'achever. Il convient toutefois de noter que cette question dépasse les limites du présent texte.

2. Avis de la Chambre de Commerce

La Chambre de Commerce fait savoir qu'elle soutient sans réserve le projet de loi. Aucune observation particulière n'est formulée.

3. Avis du Mouvement écologique

Le Mouvement écologique, bien que ne faisant pas partie des instances officiellement consultées, a transmis à la Commission une contribution non formelle, témoignant d'un intérêt manifeste pour le texte. Deux éléments principaux ressortent de cette prise de position :

Le Mouvement s'inquiète du fait que le dispositif pourrait favoriser prioritairement les très grands projets, au détriment des petites exploitations. Cette crainte semble cependant relativisée par le fait que la loi agraire permet d'ores et déjà d'apporter un soutien à des projets de toute taille, y compris ceux dont les investissements sont inférieurs à deux millions d'euros.

Il exprime également le souhait que les critères de sélection soient explicitement définis et communiqués de manière claire dans le cadre de chaque appel à projets, rejoignant ainsi une préoccupation soulevée également par la Chambre d'Agriculture.

Autres observations

Enfin, la Commission revient sur une observation soulevée par Madame Octavie Modert (CSV) lors de la première lecture du texte, relative à une différence de formulation entre les deux alinéas de l'article 3 du projet de loi. Le premier alinéa précise que le coût maximal éligible est fixé à 12 000 000 d'euros hors taxe sur la valeur ajoutée, tandis que le second, qui fixe le montant minimal d'investissement à 1 000 000 d'euros, ne mentionne pas explicitement s'il s'agit d'un montant hors TVA.

Madame la Ministre confirme à cette occasion que, conformément à la pratique en vigueur dans le cadre des aides à l'investissement, les montants pris en compte sont systématiquement entendus hors TVA, que ce soit pour le plafond comme pour le seuil minimal.

Dans un souci de clarté rédactionnelle et de cohérence interne du texte, la Commission envisage de contacter le Conseil d'État afin de lui soumettre la question de savoir si la précision « hors taxe sur la valeur ajoutée » pourrait également être introduite dans le second alinéa de l'article 3, sans nécessiter de nouvelle saisine.

En tout état de cause, la Commission tient à préciser que, conformément aux règles en vigueur relatives aux aides à l'investissement, tant le plafond maximal que le seuil minimal mentionnés à l'article 3 du projet de loi doivent être interprétés comme s'entendant hors taxe sur la valeur ajoutée. Cette interprétation s'inscrit dans la continuité de la pratique administrative constante en matière de calcul des montants éligibles aux subventions publiques.

Echange de vues

Madame Joëlle Welfring (déi gréng) revient sur les explications reçues lors de la présentation du projet de loi, notamment en ce qui concerne l'absence, dans le texte, d'une énumération explicite des critères d'éligibilité et de sélection. Elle relève que le commentaire des articles fait toutefois état de trois dimensions retenues pour guider l'instruction des projets, à savoir les critères environnementaux, sociaux et économiques.

Elle souligne que, à la lecture combinée du texte législatif et du commentaire des articles, et à la lumière des échanges précédents en commission, il ressort que le dispositif prévoit deux étapes distinctes. Elle en déduit que le traitement des demandes d'aide publique repose sur

deux niveaux de contrôle : une première phase relative à l'éligibilité, permettant de déterminer si un projet satisfait aux conditions de recevabilité minimale pour bénéficier d'une aide publique et une seconde phase relevant de la sélection, au sein d'un éventuel appel à projets concurrentiel, au cours de laquelle les projets admissibles sont départagés selon des critères qualitatifs supplémentaires.

Elle demande si cette distinction méthodologique est bien conforme à l'intention du Gouvernement et si les critères liés à la durabilité interviennent exclusivement dans le cadre de la seconde phase.

En guise de réponse, Madame la Ministre confirme que, dans tous les cas, l'octroi d'un soutien financier est conditionné à la viabilité économique du projet présenté. Aucun projet ne saurait être retenu s'il présente, dès l'instruction initiale, des déficits manifestes de rentabilité ou de faisabilité économique. La viabilité constitue ainsi un critère d'éligibilité fondamental. Ce n'est qu'ensuite, en cas de pluralité de candidatures concurrentes, qu'interviennent les critères de sélection à proprement parler, parmi lesquels peuvent figurer des considérations liées à la durabilité.

Madame Joëlle Welfring souhaite approfondir la question de l'application des critères de sélection dans l'hypothèse où un seul projet serait présenté dans le cadre d'un appel à projets. Elle s'interroge sur l'éventualité qu'un projet recevable du point de vue économique, mais peu ambitieux en matière environnementale, pourrait néanmoins se voir attribuer une aide publique en l'absence de concurrence.

Madame la Ministre indique que, dans tous les cas, les projets doivent intégrer une certaine logique de durabilité pour satisfaire au critère de viabilité économique, notamment dans le contexte actuel marqué par une pression importante sur les coûts énergétiques. Elle précise que l'objectif prioritaire du projet de loi est de favoriser un redéploiement substantiel de la production légumière nationale, et que l'intention du Gouvernement est de maintenir une ouverture maximale afin de ne pas restreindre la participation.

À cet égard, elle souligne que certaines expériences législatives récentes, comme celle du régime de certification, ont montré que des critères excessivement techniques ou rigides peuvent avoir un effet dissuasif sur les opérateurs économiques.

Madame Welfring fait part de ses réserves quant à l'orientation générale du projet de loi, qu'elle juge insuffisamment ambitieuse au regard des défis environnementaux et socio-économiques auxquels l'agriculture luxembourgeoise est confrontée. Elle déplore que le texte n'intègre pas davantage d'objectifs stratégiques liés à la transition agroécologique, à la circularité des systèmes de production ou à la promotion des énergies renouvelables. Elle estime que l'approche retenue reste exclusivement centrée sur la viabilité économique, sans orientation politique explicite vers une agriculture plus résiliente ou innovante.

Elle évoque également l'importance d'une stratégie cohérente d'implantation des futures structures, en appelant à une réflexion globale sur les emplacements potentiels et leur compatibilité avec les exigences administratives, les contraintes foncières et les impératifs de durabilité territoriale.

Elle rappelle qu'elle avait déjà plaidé pour que le Gouvernement se dote d'une vision plus structurée quant aux zones d'accueil potentielles, notamment pour éviter que certains projets soient bloqués à l'étape des autorisations administratives. Elle appelle dès lors à une planification rationnelle de l'implantation des projets, notamment dans une optique de mutualisation des infrastructures existantes, en lien avec des activités déjà en place.

En conclusion, Madame la Députée exprime le souhait que les critères d'éligibilité et de sélection appelés à encadrer la mise en œuvre du dispositif puissent être présentés à la commission parlementaire, afin que celle-ci dispose des éléments nécessaires pour apprécier pleinement la portée et les implications concrètes du projet de loi.

Madame la Ministre précise que la mise en œuvre du dispositif s'appuiera exclusivement sur les dispositions prévues par la loi, sans y ajouter d'exigences contraignantes supplémentaires par voie réglementaire. Elle réaffirme la volonté du Gouvernement de maintenir une marge de manœuvre suffisante quant au lieu d'implantation des projets, afin de ne pas restreindre les possibilités des maraîchers intéressés. L'objectif est de permettre aux porteurs de projet d'initier librement leurs démarches, sans être limités à des zones prédéfinies par l'État.

À cet égard, la Ministre évoque l'existence de projets déjà en cours ou en préparation, notamment dans le cadre d'appels à projet antérieurs, et indique que ceux-ci pourront, le cas échéant, bénéficier du nouveau cadre d'aide. Elle souligne l'importance de ne pas freiner l'initiative individuelle ni l'entrepreneuriat, en laissant à chaque opérateur la possibilité de proposer l'implantation qui lui paraît la plus adaptée, à condition que le projet réponde aux critères de viabilité économique prévus.

Monsieur Jeff Engelen (ADR) soulève deux points relatifs à la mise en œuvre du dispositif d'aide tel que prévu dans le projet de loi.

En premier lieu, il propose de rappeler de manière explicite aux porteurs de projet que toute demande d'aide doit impérativement être introduite avant le début de l'exécution des travaux, comme le prévoit l'article 5, afin d'éviter tout risque d'inéligibilité.

En second lieu, il souhaite recevoir des précisions sur la possibilité de déposer une demande avant l'obtention des autorisations nécessaires, notamment en zone verte ; et s'interroge sur l'articulation entre le délai de trois ans prévu pour l'exécution du projet et les délais d'instruction administrative.

Madame la Ministre confirme que l'introduction préalable de la demande est une condition indispensable à l'octroi de l'aide, principe qui sera rappelé de manière claire dans les documents d'information. Elle précise également qu'il est possible de déposer une demande avant d'avoir obtenu les autorisations, afin de ne pas décourager les démarches en amont, mais que le délai de trois ans pour réaliser le projet court à partir de la décision d'attribution. Des échanges sont en cours avec les services compétents pour que les autorisations puissent être délivrées dans des délais compatibles avec ce calendrier.

Monsieur Franz Fayot (LSAP) souhaite obtenir des clarifications quant à la possibilité, dans le cadre du projet de loi, de développer des projets de production maraîchère en zone verte, notamment lorsque ceux-ci s'intègrent dans une approche d'économie circulaire, par exemple en valorisant des sources locales de chaleur industrielle. Il souligne qu'une telle implantation conditionne souvent la viabilité économique des projets et appelle à s'assurer que le cadre réglementaire permet effectivement ce type de configuration.

Madame la Ministre rappelle dans ce contexte que la production sous serre constitue une activité agricole au sens de la législation en vigueur et précise que le dispositif est strictement réservé aux exploitants agricoles actifs. Cette condition garantit, selon elle, la conformité des projets aux règles d'aménagement applicables en zone verte et exclut toute utilisation du dispositif à des fins commerciales non agricoles.

Elle indique également que, bien que chaque implantation doive faire l'objet d'une analyse au cas par cas, le cadre proposé n'exclut pas les synergies avec des infrastructures industrielles, pour autant que le projet soit porté par un agriculteur répondant aux critères du texte. Une collaboration ou une prise de participation de partenaires non agricoles reste envisageable, à condition que le porteur de projet reste un exploitant agricole éligible.

Madame Joëlle Welfring exprime son regret quant à l'absence, dans le cadre du projet de loi, d'une ambition plus marquée en matière de durabilité, d'innovation et de transition écologique. Elle déplore que le texte ne prévoit aucun mécanisme incitatif spécifique permettant de valoriser des initiatives innovantes ou particulièrement vertueuses d'un point de vue environnemental. Elle regrette qu'aucun accent ne soit mis, par exemple, sur les projets intégrant des technologies telles que les modules photovoltaïques intégrés à la toiture de

serres ou sur ceux favorisant la production biologique, malgré l'écart persistant entre la demande et l'offre nationale en produits issus de l'agriculture biologique. Elle précise qu'il ne s'agit pas pour elle d'exclure d'autres types de projets, mais de créer des incitations ciblées pour encourager certaines pratiques jugées prioritaires.

Par ailleurs, elle déplore que les critères de sélection ne soient pas davantage précisés ni dans la loi ni partagés avec la commission parlementaire, estimant que cela limite la lisibilité du dispositif et la capacité des députés à se prononcer en toute connaissance de cause.

Madame la Ministre réaffirme que l'objectif premier de ce projet de loi est de favoriser un développement significatif du maraîchage au Luxembourg, et ce dans un esprit d'ouverture. Elle met en garde contre un cadrage trop restrictif, qui risquerait de décourager les candidats potentiels. Elle précise que les critères de durabilité seront définis au niveau de l'appel à projets, conformément aux dispositions légales, mais qu'ils ne peuvent à ce stade être détaillés davantage.

Enfin, en ce qui concerne la remarque de la députée relative au manque de cohérence entre les objectifs environnementaux mentionnés dans la fiche de durabilité et l'absence de critères concrets dans le texte, Madame la Ministre prend acte de ce désaccord, tout en soulignant que les positions exprimées relèvent d'approches différentes.

Monsieur Luc Emering (DP) considère que les échanges au sein de la commission mettent en lumière, de manière symptomatique, certaines des raisons ayant freiné jusqu'à présent le développement significatif du maraîchage au Luxembourg, dont le taux d'autosuffisance reste inférieur à 5 %. Selon lui, les difficultés rencontrées ne relèvent pas d'un manque d'intérêt, mais bien des conditions économiques et structurelles peu favorables à ce type de production. Il souligne, d'une part, que la viabilité économique de tels projets repose sur l'existence de débouchés commerciaux solides. Or, le pays ne compte actuellement que deux à trois acheteurs capables d'absorber des volumes conséquents de légumes issus de serres. Cette concentration du marché limite *de facto* les perspectives de diversification et de développement pour les producteurs. En conséquence, tout opérateur qui n'est pas en mesure de garantir un débouché commercial solide est d'emblée en situation de fragilité économique. À ses yeux, cette réalité du marché devrait être davantage prise en compte dans les discussions.

Il rappelle également que les coûts liés à la construction et à l'exploitation d'une serre de grande taille sont particulièrement élevés, d'autant plus qu'il n'existe actuellement que peu de savoir-faire local en matière de gestion de telles installations. Dans ce contexte, il estime qu'un certain seuil concernant la taille est nécessaire pour assurer la rentabilité d'un tel projet, ce qui limite le nombre de projets économiquement viables.

Dès lors, il juge peu réaliste d'envisager une multiplication de petites structures maraîchères, celles-ci ne pouvant pas, à ses yeux, faire face aux contraintes du marché. Il estime d'ailleurs que le potentiel de consommation du pays est tel que, malgré le faible taux d'autosuffisance actuel, seule une ou deux serres de grande capacité suffiraient à saturer le marché dans certaines filières comme les salades ou les tomates.

Dans ce contexte, Monsieur le Député s'interroge sur l'absence de critères environnementaux clairement définis en amont du processus de sélection. Il regrette notamment que le projet de loi ne prévoie pas de restrictions préalables en matière d'implantation sur des sites sensibles, comme cela a été le cas pour les installations agrivoltaïques, où certains périmètres — tels que les zones Natura 2000 ou les zones de protection des eaux — ont été exclus d'office. Il estime qu'une telle approche aurait permis de mieux encadrer le dispositif et d'éviter des attentes irréalistes de la part des candidats.

En conclusion, tout en admettant que certaines clarifications auraient pu être apportées en amont, Monsieur le Député plaide en faveur d'une mise en œuvre rapide du dispositif, estimant qu'il convient de lui donner une chance réaliste, tout en rappelant les limites structurelles du marché et sa faible capacité d'absorption.

Monsieur le Président rappelle que le projet de loi n'a pas pour objet de définir les sites d'implantation des serres, cette compétence relevant d'autres législations, telles que la loi sur la protection de la nature ou les régimes applicables aux zones protégées. Il appartient donc aux procédures d'autorisation prévues par ces cadres réglementaires de statuer sur la compatibilité d'un projet avec les contraintes environnementales et urbanistiques du site concerné.

Cela étant précisé, l'orateur relève que les projets en cours de préparation semblent, pour la plupart, tenir compte des réalités techniques et écologiques, notamment en matière d'approvisionnement énergétique et de gestion des ressources hydriques. Il lui semble dès lors peu probable qu'un projet recourant à des sources d'énergie fossile ou à une consommation excessive d'eau potable puisse, dans les faits, répondre aux exigences de rentabilité. Il en conclut que les initiatives qui seront retenues ont de fortes chances de refléter, par elles-mêmes, un haut degré de performance environnementale.

Dans cette perspective, le Président invite les membres de la commission à donner une chance au mécanisme proposé, afin d'en évaluer concrètement les effets. Il estime qu'une telle phase d'expérimentation constitue un préalable utile avant d'envisager, le cas échéant, des adaptations futures sur base des résultats observés.

Enfin, constatant qu'aucune autre observation n'est formulée, il propose de clore les débats sur le présent projet de loi. Un projet de rapport sera rédigé sur la base des échanges et sera soumis à l'approbation de la commission parlementaire lors d'une prochaine réunion.

2. Étude sur le développement de l'agriculture biologique (*demande de mise à l'ordre du jour - sensibilité politique « déi gréng » - 3 avril 2025*)

Monsieur Jeff Boonen rappelle que la commission parlementaire avait, à la demande du groupe politique *déi gréng*, sollicité des informations concernant l'étude commandée par le ministère à l'*Institut fir Biologesch Landwirtschaft an Agrarkultur* (IBLA) sur l'état de l'agriculture biologique au Luxembourg. Lors de la précédente réunion, le ministère n'avait pas encore été en mesure de fournir davantage d'éléments, n'ayant lui-même pas encore reçu le rapport final. L'étude ayant été transmise au ministère en début de semaine, sa présentation a été inscrite à l'ordre du jour de la présente réunion.

Dans ce contexte, Monsieur le Président invite Madame Joëlle Welfring à rappeler les motivations de la demande de son groupe politique. Il invite ensuite Madame la Ministre et les représentants de son administration à en présenter les principales conclusions, afin que la Commission puisse engager un échange sur les pistes à explorer et les enseignements à en tirer.

Madame Joëlle Welfring rappelle avoir constaté, via les réseaux sociaux, que ladite étude avait été présentée au ministère de l'Agriculture début mars. Elle estime dès lors qu'il aurait été utile que cette étude soit partagée avec la commission en amont. Elle déplore également de n'avoir reçu le rapport que moins de 24 heures avant la présente réunion, alors qu'il s'agit d'un document dense, qui nécessite un temps d'analyse conséquent. Elle propose qu'une discussion plus approfondie puisse avoir lieu lors d'une prochaine réunion, après que les membres auront eu la possibilité de l'examiner en détail. Elle remercie néanmoins la Ministre pour la transmission du document et pour l'organisation de la présentation. Enfin, elle souhaite obtenir des précisions sur l'échéancier du futur Plan d'action national pour l'agriculture biologique (« Plan Bio »), sur les intentions du Gouvernement en matière de suivi, ainsi que sur le lien entre cette étude et la planification du prochain Plan Bio.

Madame la Ministre répond que le mandat pour cette étude avait été confié par le précédent Gouvernement dans le cadre du Plan Bio 2020. L'objectif était de dresser un état des lieux de la filière biologique, notamment en matière de chaîne de valeur et de débouchés, et de formuler des recommandations concrètes pour son développement. En raison du montant important de l'étude (180 000 euros), une procédure de marché public a été lancée par la Commission Plan Bio et la Commission scientifique du ministère. L'IBLA, étant le seul soumissionnaire, s'est vu confier la réalisation de l'étude.

L'oratrice précise que cette étude présente un intérêt non seulement pour l'élaboration du futur Plan Bio, mais également pour le Plan d'action national sur l'alimentation en général, dans la mesure où les produits biologiques font partie intégrante des filières alimentaires à soutenir. Concernant la planification, elle indique que les travaux préparatoires ont commencé au sein du groupe de travail interministériel placé sous la coordination du ministère de l'Environnement, dans la continuité de la méthode utilisée pendant la précédente législature. Le calendrier précis de finalisation du Plan n'est cependant pas encore établi.

Elle conclut en proposant de donner la parole à l'agent du ministère en charge du dossier Bio, afin de présenter les principales conclusions de l'étude au moyen d'un support préparé en collaboration avec l'IBLA (cf. présentation en annexe).

De la présentation du représentant du ministère, laquelle résume les principaux enseignements de l'étude précitée, il ressort les éléments suivants (pour davantage de précisions, il y a lieu de se référer à l'étude complète de l'IBLA, jointe en annexe du présent procès-verbal) :

Principaux constats

- Chaîne de valeur incomplète et insuffisance de main-d'œuvre spécialisée : De nombreux produits biologiques ne peuvent être transformés localement, faute d'infrastructures et de main-d'œuvre qualifiée. La transformation se fait souvent à l'étranger, ce qui limite l'autonomie et la valeur ajoutée au niveau national.
- Difficulté d'atteindre une masse critique : Le manque d'échelle économique constitue un obstacle majeur au développement durable des filières bio. Certaines productions ne trouvent pas de débouchés viables faute de volume suffisant.
- Faible visibilité commerciale : les outils de promotion de l'agriculture biologique sont multiples, mais inégalement utilisés ; à titre d'exemple, seuls 25 producteurs bio figurent sur le site national « *Sou schmaacht Lëtzebuerg* ».
- Modèle de vente directe limité : bien qu'appréciée pour sa proximité avec les consommateurs, la vente directe reste difficile à maintenir pour beaucoup de producteurs, notamment en raison de son intensité en temps et en logistique.
- Nécessité d'élargir les débouchés : l'accès à la restauration collective et à des marchés structurés (enseignes, coopératives, circuits institutionnels) est essentiel pour garantir la viabilité économique des exploitations bio. Des initiatives telles que *Natur genéissen* ou *Food for Future* montrent qu'une structuration cohérente et accompagnée peut permettre à la filière biologique de trouver sa place dans le système alimentaire national.
- Formation et transmission : un meilleur alignement entre les offres de formation et les besoins concrets de la filière est jugé indispensable. La coopération entre les lycées, organismes de certification, métiers de bouche et secteurs de la transformation mérite d'être renforcée.

Axes d'action identifiés (champs d'intervention prioritaires)

- Optimisation de la stratégie d'information : mise à jour, cohérence et meilleur référencement des outils existants.

- Renforcement des chaînes de valeur : soutien ciblé à la transformation locale et diversification des débouchés.
- Ouverture de nouveaux marchés : développement de la restauration collective et élargissement de la clientèle privée.
- Favorisation de la coopération interprofessionnelle : incitation aux projets collectifs, mise en place de cadres contractuels clairs.
- Renforcement de la visibilité du bio luxembourgeois : meilleure communication auprès du grand public et des acheteurs.
- Développement de la formation et du transfert de savoir-faire : synergies entre formation initiale, continue et besoins professionnels.

Echange de vues

Madame Claire Delcourt (LSAP) déplore le délai très court entre la réception de l'étude et la réunion, ce qui n'a pas permis une analyse approfondie du document, pourtant riche en informations utiles pour les travaux parlementaires. Elle estime dès lors souhaitable d'y revenir ultérieurement, dans un cadre permettant une discussion plus ciblée. L'oratrice formule ensuite plusieurs questions :

- sur la faiblesse persistante de la demande en lait biologique et les difficultés rencontrées par les producteurs pour le vendre à un prix différencié, certains étant contraints de le céder à un prix conventionnel ;
- la faible visibilité des exploitations biologiques sur certains sites de promotion comme « *Sou schmaacht Lëtzebuerg* » ;
- et enfin, sur les moyens envisagés pour mieux sensibiliser le public à la valeur des produits bio, souvent mal perçus.

En réponse, Madame la Ministre précise que le site « *Sou schmaacht Lëtzebuerg* » n'est pas géré par le ministère, mais par la Chambre d'Agriculture. Elle s'engage néanmoins à entamer un dialogue avec les responsables afin d'éclaircir les conditions d'intégration des exploitations bio à cette plateforme et de déceler les freins éventuels.

Concernant les débouchés pour le lait biologique, la Ministre reconnaît que le contexte est difficile. Le niveau actuellement élevé du prix du lait conventionnel constitue un obstacle économique à la conversion au bio, d'autant plus que la demande spécifique pour les produits laitiers biologiques reste limitée. Si le ministère peut encourager la demande via certaines initiatives (telles que *Supply4Future*), il n'a toutefois pas de levier sur la fixation des prix.

S'agissant de la sensibilisation du grand public, la Ministre souligne que ce rôle incombe en premier lieu aux acteurs du secteur. Elle confirme que le ministère soutient activement des initiatives telles que la Semaine du bio portée par *Bio Lëtzebuerg* et continuera de le faire dans le cadre du prochain Plan Bio.

Madame Joëlle Welfring salue la qualité et la densité de l'étude présentée, tout en regrettant le délai restreint imparti pour en prendre pleinement connaissance. Elle propose qu'un nouvel échange puisse être organisé afin d'approfondir certains axes, à la lumière d'une analyse plus approfondie du rapport.

Elle formule ensuite plusieurs observations et interrogations :

- Elle souligne le caractère prometteur de l'initiative *Natur genéissen*, qui semble rencontrer un écho favorable auprès des opérateurs bio et des consommateurs, et s'interroge sur les perspectives de consolidation et d'extension d'une telle plateforme, notamment en lien avec *Supply4Future*. Elle souhaite également savoir si le ministère de l'Agriculture envisage de s'y associer financièrement, sachant que l'initiative a jusqu'ici été portée par les ministères ayant l'Environnement et l'Aménagement du territoire dans leurs attributions.

- Elle revient sur l'une des recommandations phares de l'étude relative à la nécessité de mieux distinguer les produits issus de l'agriculture biologique régionale de ceux relevant de l'agriculture conventionnelle régionale. Elle interroge la ministre sur les pistes envisagées pour concrétiser cette différenciation, plus particulièrement dans le cadre du futur Plan d'action national pour l'agriculture biologique.
- Enfin, elle évoque la question de la relocalisation des étapes de transformation alimentaire. Constatant que de nombreux maillons de la chaîne de valeur opèrent actuellement dans la Grande Région, elle souhaite savoir si une analyse qualitative des filières pourrait permettre d'identifier les secteurs présentant un potentiel de valeur ajoutée suffisant pour justifier une implantation sur le territoire national, dans une logique d'efficience économique et de souveraineté alimentaire.

Madame la Ministre apporte les éléments de réponse suivants :

- S'agissant de *Natur genéissen*, elle indique que le ministère de l'Agriculture ne cofinance pas cette initiative, déjà soutenue par d'autres ministères. Un appui indirect reste toutefois envisageable, notamment à travers des campagnes sectorielles.
- En ce qui concerne la différenciation entre agriculture biologique et agriculture conventionnelle régionale, elle rappelle que le ministère est responsable pour l'ensemble du secteur agricole et veille à un traitement équilibré des deux filières et ne souhaite pas opposer les filières. Les actions de promotion valorisent tant les exploitations bio que conventionnelles. Elle réaffirme néanmoins l'engagement renforcé du ministère en faveur du secteur biologique via les moyens prévus dans le cadre du Plan Bio.
- Au sujet de la transformation alimentaire, Madame la Ministre rappelle que le cadre législatif actuel, à travers la loi agraire, permet déjà de soutenir les investissements dans ce domaine. Elle précise toutefois que l'État ne saurait planifier ni imposer la création d'unités de transformation spécifiques, ces initiatives devant émaner des acteurs eux-mêmes. Elle estime que l'étude réalisée par l'IBLA met en évidence l'intérêt de disposer d'une cartographie détaillée des infrastructures existantes, ainsi que d'une analyse ciblée du potentiel de développement de certaines filières agroalimentaires.
Elle souligne par ailleurs que son ministère n'a, à ce stade, pas encore pu procéder à une analyse approfondie de l'étude, celle-ci n'ayant été transmise que très récemment. Une telle analyse pourrait néanmoins permettre d'identifier des filières stratégiques pour lesquelles un soutien renforcé pourrait être envisagé, notamment dans le cadre d'une révision future de la loi agraire ou lors de l'élaboration d'un nouveau dispositif législatif, si un déficit d'autosuffisance nationale dans certaines productions venait à être constaté.

Monsieur Franz Fayot s'interroge sur l'existence d'une tendance au recul de l'agriculture biologique, observée dans certains pays et secteurs comme la viticulture, où les incertitudes climatiques et économiques poussent certains producteurs à revenir vers des pratiques conventionnelles. Il souhaite savoir si ce phénomène a également été relevé dans le cadre de l'étude présentée.

Il évoque ensuite la possibilité de faciliter l'accès à des formes de vente directe plus souples, comme les systèmes dits « *honor systems* », où les produits sont mis en libre-service et payés de manière autonome par les clients. Ce modèle, déjà présent au Luxembourg, pourrait selon lui être davantage soutenu à travers un accompagnement pratique ou une meilleure visibilité, en lien par exemple avec la Chambre d'Agriculture.

Enfin, il suggère de développer, avec l'appui de Luxinnovation, une cartographie des structures de transformation alimentaire dans la Grande Région, sous forme d'un portail ou d'une application accessible, afin de mieux connecter les producteurs et les infrastructures existantes.

Madame la Ministre indique qu'aucune tendance généralisée de retour au conventionnel n'a été constatée au Luxembourg à ce stade, hormis dans le secteur laitier, où certaines difficultés sont connues de longue date. En viticulture, le Gouvernement a soutenu au niveau européen la demande du secteur biologique visant à autoriser à nouveau certains produits phytosanitaires comme certains phosphonates, afin d'élargir les moyens de lutte contre les maladies et de préserver les sols.

Elle se dit favorable à l'idée de promouvoir les systèmes de vente directe en libre-service, déjà nombreux sur le territoire, et envisage de rendre plus accessible l'information sur leur mise en œuvre, notamment via un guide ou une page dédiée sur le site ministériel. Une meilleure signalisation de ces points de vente, notamment via une carte en ligne, pourrait également bénéficier tant aux producteurs qu'aux consommateurs.

Concernant le portail « *Sou schmaacht Lëtzebuerg* », elle précise que des échanges seront menés avec la Chambre d'Agriculture pour identifier les raisons pour lesquelles certains producteurs n'y figurent pas.

Enfin, elle confirme que le ministère collabore avec Luxinnovation en vue de l'élaboration d'une cartographie des capacités de transformation alimentaire, qui devrait à terme faciliter la mise en réseau des acteurs et renforcer la transparence sur les infrastructures disponibles.

Monsieur Luc Emering salue la qualité de l'étude, qu'il juge pertinente et constructive. Il s'interroge toutefois sur la méthodologie utilisée, en particulier sur la prise en compte de la capacité réelle du marché luxembourgeois à absorber une production accrue en agriculture biologique. Il s'étonne de l'absence apparente d'analyse du fonctionnement actuel du marché et des risques liés à la dépendance vis-à-vis de certains canaux de distribution, en particulier la plateforme *Supply4Future*. Selon lui, ce dispositif, bien que porteur et efficace, reste structurellement fragile, puisqu'un éventuel changement d'orientation politique pourrait remettre en cause sa pérennité, mettant ainsi en difficulté les nombreuses exploitations qui ont investi ou entamé leur conversion, notamment dans le secteur de la viande. Il regrette à cet égard que l'étude ne propose pas d'analyse de scénarios ou de mécanismes de sécurisation, et plaide pour une prise de position politique forte concernant le maintien de ce levier.

Il revient ensuite sur une proposition mentionnée dans l'étude, à savoir la création d'une marque nationale de type « *Sou schmaacht Lëtzebuerg* », et s'interroge sur les contours envisagés : s'agirait-il d'une marque étatique ? Serait-elle ouverte à tous les produits ? Quelles seraient les obligations concrètes pour les distributeurs ? Il doute que certaines hypothèses, comme l'engagement du commerce de détail à des achats minimaux, aient fait l'objet d'une concertation préalable avec les acteurs concernés.

En réponse, un représentant du ministère précise que les propositions évoquées ne reflètent pas une position arrêtée par le ministère de l'Agriculture, mais relèvent d'une réflexion des auteurs de l'étude. Il s'agit d'éléments prospectifs, qui n'ont pas encore été discutés en profondeur au sein du ministère. S'agissant de la création d'une marque commune, il souligne les défis liés à la diversité des acteurs pour chaque filière (produits laitiers, viande, œufs, etc.) ainsi qu'aux effets potentiels de concurrence. Une telle initiative, selon lui, ne pourrait voir le jour qu'avec un large consensus des producteurs, assorti de règles claires permettant une différenciation transparente entre productions biologiques et conventionnelles.

En ce qui concerne *Supply4Future*, il rappelle que le Gouvernement a confirmé son engagement pour la poursuite du programme dans le cadre de la présente législature. Toutefois, comme pour tout dispositif politique, sa continuité au-delà dépendra des orientations futures. Il reconnaît qu'aucune analyse de risque n'a été intégrée à l'étude, mais précise que certaines préoccupations, notamment en lien avec la concurrence entre acteurs bio affiliés ou non à des coopératives, ont été soulevées par les organisations professionnelles. Il insiste néanmoins sur l'objectif central du ministère, à savoir encourager une progression globale de la production biologique.

Monsieur Luc Emering souligne l'importance de mieux concilier les ambitions de développement de l'agriculture biologique avec la réalité du marché. Il note que, si les objectifs fixés en matière de surfaces agricoles sont en voie d'être atteints grâce à de nombreuses conversions, il n'a cependant jamais été clairement évalué ce que le marché luxembourgeois est en mesure d'absorber en termes de production bio. Il évoque notamment le cas du lait bio, qui est parfois écoulé sur le marché conventionnel en raison d'un excès de production et de débouchés insuffisants, ainsi que celui des légumes bio, qui doivent eux aussi, à certaines périodes, être orientés vers le circuit conventionnel, le marché luxembourgeois n'étant pas en mesure d'absorber dans un délai court les volumes disponibles, alors même que les taux d'auto-apvisionnement dans la filière légumière restent particulièrement faibles. L'orateur met en garde contre le risque d'un déséquilibre croissant entre production et demande, en particulier si le soutien public venait à diminuer. Il appelle à une réflexion plus approfondie sur les capacités réelles du marché, afin d'éviter de mettre en difficulté les exploitants engagés dans une démarche de conversion.

Madame la Ministre partage ce constat et indique qu'une analyse de la capacité du marché à absorber les productions biologiques n'a, jusqu'à présent, pas été effectuée de manière systématique. Elle estime qu'il s'agirait d'un volet important à intégrer dans le prochain Plan d'action en faveur de l'agriculture biologique.

S'agissant de l'initiative *Supply4Future*, elle précise qu'une analyse plus détaillée des données est en cours afin d'identifier les filières sous tension, notamment dans le secteur des légumes bio. Elle rappelle que la filière de la viande bovine biologique est aujourd'hui bien structurée autour de cette initiative, facilitant ainsi la conversion de certaines exploitations.

En revanche, d'autres secteurs comme celui de la production porcine biologique restent fragiles : deux exploitations pourraient bientôt cesser leur activité pour des raisons liées à la retraite des exploitants. Cela souligne la nécessité de renforcer l'attractivité du secteur pour assurer la relève. Or, selon l'un des principaux producteurs, le potentiel de développement serait déjà limité.

Enfin, elle insiste sur le fait qu'un développement trop déséquilibré de l'offre biologique – c'est-à-dire sans être en phase avec les débouchés réels – risquerait d'exposer les exploitants à des difficultés économiques. Elle souligne encore la nécessité d'une approche plus cohérente, fondée sur des données de marché fiables, afin d'assurer la viabilité du secteur à long terme.

Monsieur le Président souligne l'importance de la discussion et indique que le sujet sera approfondi dans le cadre du Plan d'action national en faveur de l'agriculture biologique.

Il revient sur une observation issue de l'étude, selon laquelle de nombreux produits biologiques disponibles sur le marché proviendraient principalement de l'étranger et seraient souvent proposés à un prix inférieur à celui des produits luxembourgeois. Il est même mentionné que certains produits conventionnels luxembourgeois seraient parfois plus chers que des produits biologiques, en citant l'exemple de la viande bovine. Il s'interroge dès lors sur les raisons à la base de cette situation, qu'il juge paradoxale, notamment dans le contexte du bon fonctionnement de la plateforme *Supply4Future* dans le secteur de l'élevage bovin.

Un représentant du ministère indique qu'il conviendrait effectivement d'approfondir cette question, notamment pour comprendre les éventuels déséquilibres de prix entre produits biologiques et conventionnels d'origine nationale. Il avance l'hypothèse d'un phénomène ponctuel lié à une offre excédentaire pendant une période donnée, tout en précisant qu'il ne s'agit probablement pas d'une tendance généralisée. Il propose de se renseigner auprès de l'IBLA afin de vérifier si cette disparité relève d'un cas isolé ou d'un déséquilibre plus structurel.

3. Divers

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

Luxembourg, le 25 avril 2025

Procès-verbal approuvé et certifié exact