



Projet de loi relative à la mise en place et la coordination de la politique alimentaire

Chapitre I. Objectifs et définitions

Art. 1^{er}. La présente loi a pour objet d'arrêter le cadre, les organes et les instruments en matière de politique alimentaire, ainsi que celui des actions de lutte contre les pertes et le gaspillage alimentaire et des actions en faveur d'un système alimentaire durable notamment d'une plateforme d'échange et de concertation y relative.

Art. 2. Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par :

- 1° « ministres » : les membres du Gouvernement ayant dans leurs attributions l'Agriculture et la Protection des consommateurs ;
- 2° « gaspillage alimentaire » : tout produit, toute nourriture ou les denrées alimentaires destinés à la consommation humaine qui, à une étape de la chaîne alimentaire y compris la production primaire, la consommation privée ou collective, sont perdus, jetés ou dégradés ;
- 3° « Commission » : la Commission interdépartementale de politique alimentaire ;
- 4° « Conseil » : le Conseil de politique alimentaire ;
- 5° « stratégie alimentaire » : la stratégie alimentaire visant à mettre en œuvre la politique alimentaire ;
- 6° « système alimentaire durable » : un système alimentaire garantissant un approvisionnement suffisant et diversifié en denrées alimentaires sûres, saines, nutritives, abordables et durables, respectueux du climat et des ressources naturelles, assurant une souveraineté alimentaire dont les différents aspects sont établis en concertation avec les acteurs locaux.

Chapitre II. Commission interdépartementale de politique alimentaire

Art. 3. Il est institué une Commission interdépartementale de politique alimentaire.

Art. 4. (1) La Commission a pour mission :

- a) de contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie alimentaire telle que prévue à l'article 9 approuvée par les ministres, en l'intégrant dans les politiques et préoccupations de leur secteur respectif, notamment en veillant à la cohérence de leurs mesures engagées ;
- b) de mandater le Conseil de recherches, études, projets et avis en lien avec la politique alimentaire, tels que prévus à l'article 7, point c ;
- c) de proposer aux ministres des recherches, études et projets susceptibles de contribuer à la réalisation de la stratégie alimentaire;
- d) de réaliser une évaluation sur base d'indicateurs dans le cadre d'un rapport de mise en œuvre de la stratégie alimentaire.

(2) La composition, l'organisation et le fonctionnement de la Commission sont déterminés par règlement grand-ducal.

Art. 5. La Commission établit, avant le 31 mars de chaque année, un rapport annuel des activités de l'année écoulée, comprenant aussi le suivi de la mise en œuvre de la stratégie alimentaire. Ce rapport est adressé aux ministres.

Chapitre III. Conseil de politique alimentaire

Art. 6. Il est créé un Conseil de politique alimentaire.

Art. 7. (1) Le Conseil se propose de rapprocher les acteurs de la chaîne alimentaire, dont notamment aussi les producteurs primaires et les consommateurs. Il a pour mission :

- a) d'être un forum de discussion et d'échange de toutes les parties prenantes sur la politique alimentaire ;
- b) de faire, sur demande des ministres, des propositions concernant la stratégie alimentaire;
- c) de proposer et réaliser des recherches, études et projets dans les domaines ayant trait à la politique alimentaire, tels qu'approuvés par les ministres ;
- d) d'émettre un avis sur toutes les questions et projets concernant la politique alimentaire que les ministres et/ou la Commission lui soumettent.

(2) En cas de demande d'avis tel que prévu au point d) du paragraphe précédent, le Conseil rend son avis dans les trois mois de la demande. En cas d'urgence, un délai plus court peut-être prescrit.

(3) Le Conseil rédige un rapport annuel de ses activités. Ce rapport est adressé, avant le 1^{er} mars de chaque année, aux ministres et à la Commission.

Art. 8. La composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil sont déterminés par règlement grand-ducal. Le Conseil dispose d'une dotation à la charge du budget de l'Etat prévue au chapitre VI pour la réalisation de ses missions.

Chapitre IV. Stratégie alimentaire

Art. 9. Une stratégie alimentaire est établie par les ministres. Cette stratégie précise les domaines d'action prioritaires du Luxembourg dans la perspective de garantir la mise en place de la politique alimentaire. La stratégie alimentaire formule les objectifs et propose les actions et instruments nécessaires à leur mise en œuvre.

Chapitre V. Lutte contre le gaspillage alimentaire

Art. 10. (1) Dans le cadre de la mise en place de mesures de lutte contre le gaspillage alimentaire, il est instauré un régime d'aides afin de soutenir et encourager les actions publiques ou privées qui visent à lutter contre le gaspillage alimentaire.

(2) Il est établi un plan d'action national de lutte contre le gaspillage alimentaire. Le plan d'action établit une analyse de la situation en matière de gaspillage alimentaire, ainsi que les actions à prendre pour assurer la mise en œuvre de mesures de lutte contre le gaspillage alimentaire. Dans ce contexte, il est établi une plateforme d'échange et de concertation pour la lutte contre le gaspillage alimentaire, dénommée « plateforme antigaspi ».

Chapitre VI. Financement des actions et instruments de la politique alimentaire

Art. 11. Le financement des actions et projets concernant la politique alimentaire se fait sur décision conjointe des ministres.

Projet de loi relative à la mise en place et la coordination de la politique alimentaire

Exposé des motifs

Considérations

La communication de la Commission européenne « Farm to Fork – de la ferme à la table » (F2F) parue en printemps 2020 met en exergue les liens entre des personnes, sociétés et une nature en bonne santé. Elle prévoit un catalogue de mesures pour toute la chaîne alimentaire - agriculture, santé, consommation, économie, environnement, éducation - en vue de créer un « système alimentaire » plus durable. Dans le cadre de l'Agenda 2030, l'ONU a défini des objectifs de développement durable (ODD) et le sujet d'une alimentation durable se traduit à travers de nombreuses priorités.

En septembre 2021, aura lieu le sommet des systèmes alimentaires durables (UN Food system summit) au cours de l'Assemblée générale des Nations Unies et qui met également au centre une alimentation et production alimentaire plus durables. Au niveau national une des priorités arrêtées par le programme gouvernemental 2018-2023 concerne l'orientation vers des modes de consommation et de production plus durables.

Les considérations sociales et économiques, le renforcement de la position de l'agriculteur dans la chaîne de valeur, une nouvelle conscience relative au bien-être animal, la sauvegarde de la biodiversité et tout récemment les effets de la pandémie COVID-19 ont relevé pour un pays tel que le Luxembourg l'importance du bon fonctionnement des chaînes d'approvisionnement voire d'une production régionale diversifiée.

Ainsi le récent plan de relance pour l'agriculture met en avant l'importance des revendications des consommateurs en matière d'une agriculture saine, locale et de qualité. Pour consolider les liens entre consommateurs et agriculteurs et pour renforcer un cadre de confiance, de transparence et de solidarité de façon durable, il est important de promouvoir les circuits de proximité en sensibilisant la société civile davantage à la consommation de produits régionaux, saisonniers et produits de façon durable.

Les thématiques telles que la lutte contre le changement climatique et l'impact environnemental des méthodes de production agricole, actionnées aussi par nos modes de consommation sont devenues des sujets incontournables.

S'y ajoutent les avalanches de recommandations concernant une alimentation saine, de qualité et durable, avec comme point de départ une agriculture remplissant ces mêmes valeurs. Le sujet de l'alimentation, de la production et de la transformation alimentaire est donc traité sous différents angles, à travers de multiples domaines et acteurs.

L'accord de coalition 2018-2023 stipule dans son chapitre relatif à l'agriculture de soutenir la mise en place d'un conseil de politique alimentaire pour rapprocher l'agriculture et la société civile : « *Afin de*

créer des liens plus étroits entre l'agriculture et la société civile, la création d'un conseil de politique alimentaire et de clusters alimentaires sera soutenue ».

Les multiples législations et attributions impliquant au niveau national les domaines de la production, transformation et / ou consommation alimentaires sont placées sous différentes compétences ministérielles et les objectifs font souvent preuve d'interprétations divergentes bien que potentiellement complémentaires.

Ainsi, elles ne prennent que rarement en considération les effets de leurs initiatives sur la totalité de la chaîne alimentaire, ni ne profitent des synergies potentielles susceptibles de se dégager sur base d'une mise en commun des efforts et d'un raisonnement sur base d'une approche « système alimentaire ». A titre d'exemple, on pourra citer différentes actions existantes comme par exemple le GIMB – Gesond lessen, Méi Bewegen, le plan d'action national pour la production biologique, la mise en œuvre de la politique agricole commune, la stratégie nationale « déchets », la stratégie nationale pour l'économie circulaire, la réforme de la formation professionnelle, la réforme des marchés publics ou encore le droit d'établissement, etc.

Afin de promouvoir une approche « système alimentaire » telle que prévue par la stratégie européenne F2F prenant en considération les multiples interconnexions et afin d'améliorer la collaboration autour du sujet ainsi que dans un but de mieux agencer les multiples facettes de l'alimentation, la mise en place d'une politique alimentaire nationale cohérente qui considère tous les maillons de la chaîne alimentaire est essentielle. Cette politique mettra en avant la logique d'un « système alimentaire » tout en tenant compte des relations découlant des différents piliers du système, et permettra en même temps de répondre aux nombreux défis qui se posent au niveau législatif (national et européen).

Pour garantir une cohésion voire une coordination utile des différentes politiques et stratégies touchant au sujet de l'alimentation au niveau national et pour profiter en même temps des synergies et intersections inhérentes au système alimentaire, ceci au bénéfice des consommateurs, producteurs et transformateurs, le Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural ensemble avec le Ministère de la Protection des consommateurs propose d'engager les démarches nécessaires par la mise en place d'une politique alimentaire pour le Luxembourg.

Une politique alimentaire garant de cohérence et de participation

La politique alimentaire sera implantée via un dispositif adapté pour répondre aux multiples défis précités sur base d'une approche holistique, tout en convenant aux exigences nationales et européennes. Ainsi, s'impose la création d'un nouveau cadre législatif permettant l'ancrage et le soutien d'organes et instruments correspondants. La création d'une loi de base instaurant le cadre général, complétée par des règlements grand-ducaux déclinant les différentes mesures et structures d'exécution ainsi que le financement constituerait la meilleure approche.

Dans le souci de respecter les missions et contributions de toutes les parties prenantes, les deux ministères se proposent une gestion et collaboration étroite à travers la mise en place d'une coordination à deux niveaux :

1^{er} niveau :

Une Commission interdépartementale de politique alimentaire appuyant la stratégie alimentaire et guidant la cohérence des politiques. La Commission sera constituée par un délégué des différents ministères concernés par le sujet. En l'occurrence il s'agit des ministères de la Santé, des Affaires étrangères et européennes, de l'Education nationale, l'Enfance et la Jeunesse, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, de l'Energie et de l'Aménagement du Territoire et de l'Intérieur ainsi

que par deux délégués représentant les ministères de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural, de la Protection des consommateurs, de l'Environnement, du Climat et du Développement durable et de l'Economie.

La Commission interdépartementale de politique alimentaire assure la cohérence et garantit la stratégie

Comme la cohérence constituera l'élément-phare de la politique alimentaire, la création d'une Commission de coordination interdépartementale, rassemblant autour d'une table les acteurs étatiques concernés par le sujet de l'alimentation et de la production alimentaire tout comme de ses secteurs connexes, en découle comme suite logique. Cette commission aura d'une part comme vocation primaire de coordonner et d'aligner les initiatives pertinentes autour des objectifs de la politique alimentaire, suivant les attributions des différents ministères. Elle encouragera et appuiera d'autre part la stratégie alimentaire sur proposition des ministères de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural et de la Protection des consommateurs.

2^{ème} niveau :

Ce deuxième niveau sera constitué de différentes entités assurant une participation large des parties prenantes du système alimentaire et représentant ainsi la diversité du sujet. Il s'agit d'un conseil de politique alimentaire et d'actions locales œuvrant en matière de politique alimentaire. En effet, de multiples initiatives civiles non institutionnelles en relation avec une production et consommation alimentaire durable ont vu le jour durant les dernières années. Des consommateurs motivés se sont engagés pour déployer leurs idées. Au niveau de l'entrepreneuriat, des nouvelles formes de production, de commercialisation et de transformation sont apparues ou en train de se développer de façon collaborative. Afin de permettre la mise en relation, la valorisation et l'échange de toutes les idées, un conseil de politique alimentaire en facilitera leur rapprochement.

Le Conseil de politique alimentaire pour rapprocher et considérer toutes les parties prenantes

Comme il importe de profiter des idées et positions de toutes ces parties prenantes dans le cadre de cette nouvelle politique alimentaire et de rapprocher tel que prévu par l'accord de coalition la société civile et l'agriculture, la création d'un conseil de politique alimentaire favorisant une participation large constituera l'outil adapté.

Ce conseil mettra en relation non seulement la société civile avec le secteur de la production, mais aussi des structures institutionnelles pertinentes et fonctionnera comme forum de discussion et d'échange (« think tank ») entre tous les acteurs du système alimentaire et permettra de coordonner à travers son organisation les avis et positions des différentes parties prenantes.

Chacune des deux instances précitées dispose de missions spécifiques mais complémentaires permettant d'unir les aspects novateurs et réglementaires pour le domaine de l'alimentation.

Dernier point, mais pas le moindre - la lutte contre le gaspillage alimentaire

Afin d'encourager les citoyens, de même que bon nombre d'autres acteurs, à consommer de façon plus durable et à réduire le gaspillage et les pertes alimentaires, une vaste campagne de sensibilisation se poursuit depuis 2016. La présente loi fournit une base légale pour l'encadrement et le renforcement des actions de lutte contre les pertes et le gaspillage alimentaires.

Objectifs de la politique alimentaire au Luxembourg

La politique alimentaire vise suivant une approche « système alimentaire » () à assurer une alimentation sûre, saine, équilibrée et de qualité, accessible à tous les citoyens, produite dans des conditions respectueuses de l'environnement et du bien-être animal, ainsi que dans des conditions de travail équitables, en renforçant la position des producteurs primaires, transformateurs, tout comme les intérêts du consommateur dans la chaîne alimentaire et créant des liens plus étroits entre l'agriculture et la société civile. Elle encourage le développement de démarches de qualité, l'agriculture biologique, la promotion des circuits de proximité et la diversification agricole. Elle promeut la proximité entre producteurs primaires, transformateurs et consommateurs. Elle prévoit des actions à mettre en œuvre pour l'approvisionnement des ménages, de la restauration individuelle et collective, en produits de saison, locaux et régionaux, bio et issus de démarches de qualité. Elle vise à lutter contre le gaspillage alimentaire et à promouvoir la recherche et l'innovation dans le domaine agro-alimentaire et à encourager la collaboration entre les acteurs de la chaîne alimentaire.*

* Farm to fork : pour un système alimentaire sain, équitable et respectueux de l'environnement: https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy_fr



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture
et du Développement rural

Projet de loi relative à la mise en place et la coordination de la politique alimentaire

Commentaire des articles

Chapitre I. Objectifs et définitions

Article 1^{er}

L'article définit l'envergure du projet qui notamment consiste dans l'introduction d'un cadre législatif dédié à la mise en place d'une politique alimentaire permettant de répondre aux défis multiples nationaux et européens d'une approche plus globale du système alimentaire et nécessitant de nouveaux organes et instruments reflétant la diversité du sujet.

Article 2

L'article arrête les définitions nécessaires à l'interprétation des articles du projet de loi. Les ministres compétents sont le ministre ayant l'agriculture dans ses attributions et le ministre ayant la protection des consommateurs dans ses attributions. La notion de système alimentaire durable se rallie notamment à la définition introduite par la stratégie « Farm to fork » et considère les aspects économiques, sociaux et environnementaux du système. La stratégie alimentaire sera destinée à transposer les objectifs de la politique alimentaire.

Chapitre II. Commission interdépartementale de politique alimentaire

Article 3

L'article introduit et dispose des modalités concernant la Commission interdépartementale de politique alimentaire.

Comme le sujet de la production alimentaire et de l'alimentation présente de multiples facettes qui sont sous compétence de différents départements ministériels, il importe de garantir la cohérence et la cohésion de la politique alimentaire via un appui étroit de la stratégie alimentaire, par la mise en place d'un organe, une commission, qui tient compte de la transversalité du sujet notamment par un échange et une coordination organisée et régulière. Dans le cadre de la politique alimentaire, la Commission peut également proposer aux ministres des études et recherches.

Article 4

L'article définit les missions et attributions de la Commission. Il s'agit surtout de soutenir la transposition à travers les différents départements ministériels de la stratégie alimentaire en guidant la cohérence des actions qui en découlent. La Commission aura donc comme mission de coordonner et d'aligner les initiatives pertinentes autour des objectifs de la politique alimentaire, suivant les attributions des différents ministères.

Dans cet ordre d'idées, l'article introduit la possibilité de mandater au besoin le Conseil pour des avis et des recherches encourageant ainsi la prise en compte des contributions des multiples parties prenantes dont fait preuve le système alimentaire.

Un projet de règlement grand-ducal fixe les détails quant à l'organisation, la composition et le fonctionnement de la Commission.

Article 5

L'article prévoit la rédaction d'un rapport destiné à informer les ministres des travaux de la Commission.

Chapitre III. Conseil de politique alimentaire

Article 6

L'article introduit la création d'un conseil de politique alimentaire.

Article 7

L'article définit les attributions et missions du Conseil. Comme il importe de profiter des idées et positions de toutes les parties prenantes dans le cadre de cette nouvelle démarche et de rapprocher tel que prévu par le programme gouvernemental les citoyens et l'agriculture, la

création d'un conseil de politique alimentaire favorisant une participation large constituera l'outil adapté.

Ce conseil mettra en relation non seulement la société civile avec le secteur de la production, mais aussi des structures institutionnelles pertinentes et fonctionnera comme forum de discussion et d'échange (« think tank ») entre les acteurs du système alimentaire et permettra de coordonner à travers son organisation les avis et positions des différentes parties prenantes du système alimentaire.

Le conseil constituera donc tout d'abord un forum de discussion et d'échange entre les différents acteurs du système alimentaire. Il pourra aussi contribuer à la stratégie alimentaire en formulant des positions sur demande des ministres et proposer des avis et recherches y relatifs. Les ministres peuvent d'autre part lui soumettre une demande d'avis dans le cadre de la politique alimentaire.

Article 8

Un règlement grand-ducal sera destiné à fixer les modalités de la composition, de la coordination et du fonctionnement du Conseil. Dans le cadre de ses missions, le Conseil disposera d'une dotation de l'Etat et sera tenu de remettre son rapport annuel aux ministres et à la Commission permettant la transparence des actions engagées.

Chapitre IV. Stratégie alimentaire

Article 9

Reflétant les objectifs ancrés au niveau de la stratégie européenne « Farm to fork - vers un système alimentaire sain, équitable et respectueux de l'environnement », la mise en place d'une stratégie alimentaire au plan national se veut un élément central pour la définition et la mise en œuvre de la politique alimentaire sur le territoire luxembourgeois.

S'inspirant des domaines et objectifs ciblés au niveau de la stratégie européenne « Farm to fork », la stratégie alimentaire traitera d'un vaste éventail de sujets touchant de près ou de loin au sujet de l'alimentation. L'élaboration de la stratégie nationale sera basée sur une approche participative impliquant les différents acteurs et parties d'intérêts, dont notamment aussi la Commission interdépartementale de politique alimentaire et le Conseil de politique alimentaire.

L'élaboration de cette stratégie se fera sous l'égide des ministres ayant l'agriculture et la protection des consommateurs sous leurs compétences.

Chapitre V. Lutte contre le gaspillage alimentaire

Article 10

Il importe d'encourager les citoyens, de même que bon nombre d'autres acteurs, à consommer de façon plus durable et à veiller notamment au gaspillage alimentaire. Le sujet du gaspillage alimentaire fait partie intégrante de la politique alimentaire.

Toutefois, ce sujet mérite une attention particulière via l'élaboration d'un cadre légal permettant ainsi la mise en place de moyens et outils spécifiques dédiés à la lutte contre le gaspillage alimentaire. En effet, un tiers des aliments produits à l'échelle mondiale sont jetés.

Au Luxembourg, un ménage privé gaspille en moyenne 118 kg par personne par an, soit, pour tout le pays, l'équivalent de trois camions à ordures remplis par jour.

Depuis 2016, le ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural, intégrant pendant cette période législative aussi le département de la protection des consommateurs, a lancé une vaste campagne de sensibilisation qui se poursuit depuis lors.

Dans cette même optique, le législateur souhaite consolider à nouveau les efforts de lutte contre le gaspillage alimentaire. Ceci sera opéré notamment à travers la constitution d'une plateforme d'échange et de concertation (plateforme « antigaspi ») qui se chargera de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un plan d'action national de lutte contre le gaspillage alimentaire.

L'introduction d'un régime d'aides permettra en même temps de soutenir et encourager les actions publiques et / ou privées qui visent à lutter contre le gaspillage alimentaire.

Chapitre VI. Financement des actions et instruments de la politique alimentaire

Article-11

Rappelons que le présent projet de loi établit pour le financement des actions et projets concernant la politique alimentaire le principe que les ministres ayant l'Agriculture, la Viticulture et le Développement rural et la Protection des consommateurs dans leurs attributions procèdent par décision commune.