



CONCOURS D'INSPECTEUR DE LA CONCURRENCE DE LA CONSOMMATION ET DE LA REPRESSION DES FRAUDES DU 7 Janvier 2020

EPREUVE ECRITE N°1

Rédaction, à l'aide d'un dossier comportant des documents à caractère économique, financier, social ou environnemental, d'une note permettant d'apprécier les qualités d'analyse et de synthèse du candidat ainsi que son aptitude à situer le sujet traité dans son contexte général.

(Durée : 4 heures ; Coefficient : 1)

A partir du dossier joint, vous rédigerez une note sur les politiques publiques mises en œuvre en matière de gaspillage alimentaire et sa prévention.

Le dossier comporte **22 pages**

	Pages
* Alternatives économiques, Février 2018 : En finir avec le gaspillage alimentaire	2 à 4
* Ministères, Avril 2017 : Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire	5 à 8
* Revue Sésame du 21/07/2019 : Gaspillages Alimentaires « La Prévention, un défi de politique publique »	9 à 12
* Assemblée Nationale, 12/06/2019 : Evaluation de la loi 2016-138 du 11/02/2016, Loi EGALIM	13 à 23



En finir avec [http://le gaspillage alimentaire](#)

ASSIETTES Un cinquième des aliments produits en France est perdu. Faire la chasse au gaspi nécessite d'agir sur l'ensemble de la chaîne, de la fourche à la fourchette.

La lutte contre le gaspillage alimentaire n'est pas vraiment un sujet vedette du Salon de l'agriculture, qui ouvre ses portes à la fin du mois. Et le combat reste largement à mener : en France, chaque année, 10 millions de tonnes de nourriture, soit un cinquième de la production nationale, finissent ailleurs que dans nos estomacs, selon l'Ademe [1]. « C'est l'équivalent de neuf repas par jour pour les 12 % de Français en situation d'insécurité alimentaire », rappelle Antoine Vernier, en charge de ce dossier au sein de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).

Certes, tout n'atterrit pas dans les poubelles. Le gaspillage alimentaire, tel que l'évalue l'Ademe, comprend tous les aliments consommables par l'homme et non consommés. Outre ce qui est purement et simplement jeté, sont comptabilisés les produits déclassés en alimentation animale ou compostés et méthanisés. Cette définition large se justifie : nourrir les cochons ou faire du méthane avec ce qui est censé aller dans les assiettes est bel et bien du gaspillage. Au total, ces pertes représentent 18 % de la production alimentaire en France. Une moyenne qui masque des niveaux encore plus élevés dans certaines filières : 21 % pour la volaille, voire 30 % pour les produits issus de la pêche et de l'aquaculture.

Ces pertes – dont le coût est estimé à 16 milliards d'euros par an dans l'Hexagone, pour un impact climat de

plus de 15 millions de tonnes équivalent CO₂ (sur un total de près de 480) – interviennent tout le long de la chaîne alimentaire (voir graphique) : à hauteur de 4 % des volumes traités au stade de la production, 4,5 % de la transformation, 3,3 % pour la distribution et 7 % du côté des consommateurs. Certains aliments sont ainsi perdus dès leur production – en raison d'un dépassement des quotas de pêche ou du non-respect des normes de calibrage – et leur transformation. D'autres sont gâchés au moment de leur distribution ou de leur consommation, notamment lorsque les prévisions de ventes ou d'achats sont mal calibrées et les produits mal conservés.



A Mouans-Sartoux, les gains obtenus en réduisant le gaspillage ont permis de proposer des produits 100 % bio aux écoliers, qui de plus récoltent leurs légumes.

Modifier les pratiques

Les consommateurs ont beau être les plus gros gaspilleurs, « ils ne peuvent être tenus pour seuls responsables », tient à préciser Antoine Vernier. Barbara Redlingshofer, chercheuse à l'Inra, précise que si les distributeurs ne gâchent « que » 3 % de la production, « ils ont une forte responsabilité en raison de leur pouvoir sur l'amont et

l'aval de la chaîne alimentaire, à travers les standards imposés aux producteurs, leurs relations avec les fournisseurs et leur influence sur le comportement des consommateurs ».

La question de la date limite de consommation (DLC) est à ce titre emblématique. Aucun texte de loi n'ayant encore défini de DLC type par produit – comme le préconise le Conseil économique social et environnemental (Cése) dans un rapport paru en 2014 [2] –, elle reste à l'appréciation des fabricants. Lesquels, de pair avec les distributeurs, ont intérêt à ce que la DLC soit relativement courte afin d'encourager l'hyperconsommation. Or, selon des analyses réalisées en 2014 par l'UFCQue Choisir, un yaourt serait consommable sans risque jusqu'à plusieurs semaines après la DLC indiquée, un pot de crème fraîche huit jours et des lardons six jours... Cet excès de zèle des fabricants est accentué par le comportement des distributeurs, qui retirent souvent les produits des rayons avant même que la DLC ne soit atteinte pour préserver l'image de produits « frais ».

Notamment dénoncée par Guillaume Garot, actuel président du Conseil national de l'alimentation (CNA), dans un rapport parlementaire remis fin 2015 [3], « la dénaturation de denrées alimentaires non conformes par eau de javel, produits vaisselles ou autres substances » est désormais interdite par la loi du 11 février 2016 relative au gaspillage alimentaire

pour tous les commerces dont la superficie est supérieure à 400 m². Ce texte oblige également les enseignes à établir des conventions de dons avec au moins une association caritative habilitée.

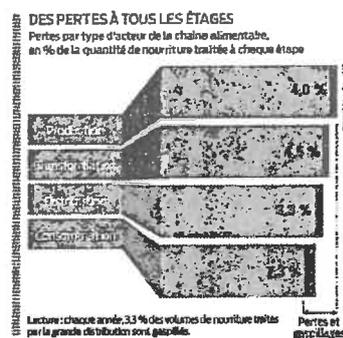
Si certaines grandes surfaces donnaient déjà leurs invendus avant la loi, « cette injonction a créé un véritable appel d'air qui a permis au Secours populaire d'ouvrir, en mars dernier, le premier centre antigaspi de la capitale », se félicite Abdelsem Ghazi, le secrétaire général de la section parisienne de l'association caritative. Les invendus des distributeurs partenaires, ramassés chaque jour par des bénévoles, permettent de nourrir 60 foyers précaires par jour.

Eviter les pertes

Les pertes peuvent également être évitées chez les consommateurs, notamment grâce à une meilleure planification des courses et l'accommodation des restes [4]. Par ailleurs, il ne faut pas confondre la date limite de consommation apposée sur les produits frais périssables (« à consommer jusqu'au ») et la date de durabilité minimale (DDM, « à consommer de préférence avant le ») présente sur les produits de longue conservation, qui indique seulement une éventuelle et hypothétique perte de goût.

Mais plus que les foyers, c'est la restauration collective (écoles, hôpitaux, entreprises) qui est responsable de la majorité des pertes au stade de la consommation : 42 %, alors que seuls 15 % des repas sont pris à l'extérieur (voir graphique). Les pistes d'amélioration ? Proposer différentes portions pour s'adapter à l'appétit de chacun, installer des tables de tri et des poubelles apparentes, distribuer le pain en bout de chaîne. A Mouans-Sartoux, petite commune des Alpes-Maritimes, les gains obtenus en ré-

duisant le gaspillage ont permis à la mairie de proposer des produits 100 % bio aux écoliers à coût quasi constant (+ 5 centimes par repas), créant ainsi une vraie dynamique territoriale *via* le développement des circuits courts.



Ces derniers permettent également aux producteurs de réduire leurs pertes en écoulant des produits non calibrés et en produisant au plus proche des consommateurs. En cas de surproduction, le recours au glanage et au don alimentaire permet également de minimiser les pertes pour la consommation humaine.

Quant aux transformateurs, qui fournissent à la fois les distributeurs et la restauration collective, ils ont eux aussi des marges de manoeuvre. Selon une étude commandée en 2015 par Fost Plus (l'équivalent belge d'EcoEmballages), un plus large choix dans la taille des portions et des emballages permettrait aux consommateurs d'acheter uniquement ce dont ils ont besoin. Producteurs et transformateurs peuvent, en outre, travailler à l'assouplissement de leurs cahiers des charges pour alléger les critères de calibrage des produits.

Trier à la source

Toutes les pertes ne peuvent cependant être évitées, que ce soit au niveau des *process* de l'agroindustrie ou des cuisines collectives et individuelles. La loi de transition énergétique a étendu aux particuliers l'obli-

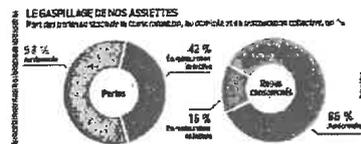
gation de tri des déchets organiques à la source, censée être appliquée en 2025. Les collectivités devront donc soit organiser la collecte, soit mettre à disposition des ménages des composteurs collectifs ou individuels. Par exemple, la communauté urbaine d'Angers Loire Métropole fournit (pour l'instant de façon facultative) des lombricomposteurs aux ménages intéressés en échange d'une participation de 20 euros.

Des outils sont par ailleurs mis en place pour accompagner les collectivités dans cette transition. L'Ademe a ainsi lancé en 2014 son opération « Territoires zéro déchet, zéro gaspillage ». 153 territoires et 34 millions d'habitants sont aujourd'hui concernés. Des acteurs privés sont également mobilisés, comme la startup MicroTerra, qui propose des formations pour aider les agriculteurs, les entreprises ou les collectivités à valoriser la matière organique par le compostage de proximité.

La méthanisation fait aussi partie des moyens pour valoriser les déchets alimentaires ultimes. La « digestion » des matières organiques par des microorganismes dans un milieu privé d'oxygène produit, d'une part, du biogaz (du méthane) et, d'autre part, un résidu, le digestat. Le biogaz, qui peut éventuellement être injecté dans les réseaux de distribution de gaz, fournit une chaleur d'origine renouvelable, tandis que le digestat, que l'on peut épandre dans les champs, permet de réduire les apports en engrais chimiques. Le nombre d'unités de méthanisation à la ferme est ainsi passé de 160 en 2013 à 319 en 2016. L'objectif du plan Energie méthanisation autonomie azote est d'atteindre 1 000 méthaniseurs en service d'ici à 2020.

Ce plan est toutefois compromis en raison de freins financiers, techniques et d'une difficile maîtrise du gi-

sement des matières organiques, tant en quantité qu'en prix. Il reste que la recherche d'une meilleure valorisation des déchets organiques, pertinente au niveau des exploitations agricoles, de l'industrie agroalimentaire et des collectivités, ne doit pas servir de prétexte aux industriels, aux distributeurs, aux restaurateurs et aux ménages pour ne pas chasser le gaspi dans les assiettes. ■



par Aude Martin

[1] « Pertes et gaspillages alimentaires : l'état des lieux et sa gestion aux différentes étapes de la chaîne alimentaire », Ademe, mai 2016 (<https://lc.cx/gPfd>).

[2] « Favoriser l'accès pour tous à une alimentation de qualité, saine

et équilibrée », par Thierry Damien, Cése, janvier 2014 (<http://bit.ly/1Cg8LWn>).

[3] « Lutte contre le gaspillage alimentaire : propositions pour une politique publique », Guillaume Garot, novembre 2015 (<http://bit.ly/2BCSp28>).

[4] Voir « L'art d'accommoder les restes », dans *Les dossiers d'Alternatives Economiques* n° 11, septembre 2017, p. 36.



PACTE NATIONAL DE LUTTE CONTRE LE GASPILLAGE ALIMENTAIRE 2017-2020

UNE GOUVERNANCE RENOUVELÉE AUTOUR DE 7 AXES STRUCTURANTS 10 ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT DÉCLINÉS EN 19 MESURES DE NOMBREUX PARTENAIRES RÉUNIS AUTOUR DE 16 MESURES

L'État ne peut rester indifférent au gaspillage alimentaire qui, en France, représente 150 kg par an et par personne de nourriture perdue tout au long de la chaîne alimentaire.

Outre la perte de nourriture, et l'impact négatif sur le budget des ménages, il représente également un gaspillage de matières premières et d'énergie devenu incompatible avec les objectifs de développement durable fixés tant au niveau local qu'à l'échelle internationale.

Aussi, le Gouvernement a souhaité renforcer l'action initiée dans le cadre du premier pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire, lancé officiellement le 14 juin 2013 par le ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, en inscrivant la lutte contre le gaspillage alimentaire comme l'une des quatre grandes priorités du nouveau Programme national pour l'alimentation (PNA), et comme l'un des 13 axes stratégiques du Programme national de prévention des déchets (PNPD) 2014-2020.

Il a par ailleurs confié à Guillaume Garot, député de la Mayenne, une mission pour identifier les verrous, définir de nouvelles modalités de mobilisation et amplifier la dynamique de lutte contre le gaspillage alimentaire. Cette mission a donné lieu à un rapport, remis au gouvernement le 14 avril 2015, ainsi qu'à des dispositions législatives favorisant la lutte contre le gaspillage alimentaire (article 102 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) et loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire).

La lutte contre le gaspillage alimentaire est également devenue un enjeu politique majeur au niveau européen, en particulier dans le cadre du plan d'action de la Commission européenne en faveur de l'économie circulaire, publié le 5 décembre 2015, qui promeut la prévention des déchets, mais aussi au niveau mondial dans le cadre du

Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) qui a adopté une résolution *Prevention, reduction and reuse of food waste* le 27 mai 2016.

Trois ans après son lancement, le premier pacte a permis de diffuser les bonnes pratiques et les initiatives recensées dans le cadre de son comité de suivi, d'en démultiplier l'appropriation et les effets avec le lancement d'appels à projets nationaux et régionaux, de créer un point d'ancrage et de mobilisation avec la Journée nationale de lutte contre le gaspillage alimentaire du 16 octobre. Il a également permis de faciliter les dons de produits jusqu'alors détruits ou jetés, ainsi que la promotion d'activités d'insertion par l'activité économique permettant de valoriser ces produits.

Le comité de suivi du pacte a coordonné une réflexion pour faire évoluer la gouvernance et les mesures à mettre en œuvre. Le bilan réalisé a permis de définir une organisation renforcée du pacte et de fixer de nouvelles orientations, notamment pour les engagements de l'État. Le nouveau pacte, organisé autour de 7 axes prioritaires, comprend désormais 10 engagements déclinés en 19 «mesures État». La synthèse des contributions des partenaires a par ailleurs permis de consolider un programme de 16 «mesures partenaires» reflétant leurs engagements aux côtés de l'État.

Le présent document précise la nouvelle architecture du pacte et décrit le schéma de gouvernance retenu pour construire une réflexion commune autour de ces axes. Il présente également le contenu détaillé des nouveaux engagements de l'État et des partenaires pour les trois années à venir.



UNE GOUVERNANCE RENOUVELÉE AUTOUR DE 7 AXES STRUCTURANTS

Dans sa nouvelle version, le pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire s'appuie sur un principe d'échanges et d'interactions renforcés entre l'ensemble des acteurs, s'organisant autour de 7 axes stratégiques.

Ces axes de travail, piliers du nouveau pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire, doivent permettre la déclinaison des orientations et objectifs suivants :

Axe 1 Gouvernance et communication

Le suivi du pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire doit respecter deux principes majeurs : inventer de nouveaux moyens de lutte contre le gaspillage alimentaire et en assurer une diffusion la plus large possible. Une bonne interaction entre l'ensemble des acteurs est indispensable pour bénéficier des effets de synergie et développer les idées les plus pertinentes. Le pilotage global, à travers une gouvernance et des orientations de travail claires, offre la garantie d'une avancée satisfaisante des travaux. Ceux-ci doivent être mis en valeur par une communication institutionnelle suffisamment structurée afin de toucher l'ensemble des acteurs concernés, parties prenantes ou non du pacte.

Axe 2 Indicateurs, mesure, évaluation

Ce pacte poursuit l'objectif, fixé en 2013, d'une réduction de moitié du gaspillage alimentaire d'ici à 2025. Pour y répondre, la mise en place et le suivi des actions nécessitent de pouvoir chiffrer les bénéfices qu'elles apportent en termes de lutte contre le gaspillage alimentaire. Si les chiffres déjà disponibles permettent de préciser l'état initial du gaspillage alimentaire avant leur mise en place, il est important de pouvoir quantifier les évolutions au fil de l'eau. Une mesure la plus fine possible du gaspillage alimentaire, globalisée ou réalisée par secteur de la chaîne alimentaire, doit permettre de définir des indicateurs d'évaluation des actions mises en œuvre.

Axe 3 Gestion des invendus et don alimentaire

La production et la distribution de denrées alimentaires nécessitent, pour ne pas générer des gaspillages supplémentaires, une politique cohérente d'approvisionnements et d'achats en amont, afin de prévenir le développement de stocks impossibles à écouler avant leur péremption. Malgré les dispositifs proposés par les acteurs concernés, les invendus alimentaires sont difficilement évitables dans leur ensemble. Le pacte est un outil de collaboration adapté pour accompagner les distributeurs et les industriels dans le développement des outils de prévention de ce gaspillage. Il doit également permettre la pérennisation et l'amélioration des dispositifs de don aux associations d'aide alimentaire, qui aident à éviter le gaspillage en bout de chaîne tout en fournissant de la nourriture aux personnes les plus démunies.

Axe 4 Innovation, efficacité et partenariats tout au long de la chaîne alimentaire

L'ensemble des actions mises ou à mettre en œuvre pour lutter efficacement contre le gaspillage alimentaire implique un panel varié d'acteurs. Ceux-ci sont invités à collaborer pour définir un plan d'action et le décliner conjointement. Leur action commune peut aussi se traduire par un effet domino, l'action d'un acteur entraînant le développement d'actions similaires ou complémentaires chez ses partenaires. La synergie de ces partenariats doit être assurée par l'intermédiaire d'une bonne mise en réseau et d'une bonne collaboration, permettant ainsi le développement de moyens de lutte contre le gaspillage alimentaire toujours plus efficaces.

Axe 5 Éducation, formation, sensibilisation

Le gaspillage touche toute la chaîne alimentaire, de la production à la consommation. Ce ne sont pas les seuls professionnels de l'alimentation qui sont concernés mais bien l'ensemble des citoyens consommateurs. Dès le plus jeune âge, et tout au long de la formation et de la carrière pour les professionnels de l'alimentation, la sensibilisation est la clé pour permettre à tout un chacun de comprendre les enjeux et de devenir acteur du changement. Cette ambition constitue l'un des facteurs de réussite de la lutte contre le gaspillage alimentaire, qui nécessite la mise à disposition d'outils de communication adaptés.

Axe 6 Coordination entre secteurs et entre échelles territoriales

La définition d'orientations nationales permet de calibrer les politiques de lutte contre le gaspillage à mener sur l'ensemble du territoire. L'appropriation de ces enjeux par tous nécessite une déclinaison du pacte au plus près des acteurs et un suivi au niveau territorial. Cette déclinaison ne fonctionne que si les acteurs de terrain sont consultés dès l'élaboration de ces politiques, et si leur mise en œuvre bénéficie d'un accompagnement à tous les niveaux.

Axe 7 Europe et international

La lutte contre le gaspillage alimentaire représente des enjeux qui ne se limitent pas au niveau national. L'Union européenne et de nombreuses instances internationales (ONU, OCDE, etc.) se sont emparées du sujet et définissent des axes de travail devant permettre notamment de fixer des objectifs communs, et d'échanger les bonnes pratiques les plus pertinentes. Ces niveaux décisionnels supra-nationaux doivent être intégrés dans la politique nationale, tant pour diffuser les initiatives françaises que pour bénéficier des avancées réalisées au sein de ces instances.

10 ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT DECLINÉS EN 19 MESURES



PACTE NATIONAL DE LUTTE CONTRE LE GASPILLAGE ALIMENTAIRE - 2017-2020

Engagement 1 Assurer le pilotage et le suivi du pacte autour d'une gouvernance renouvelée

MESURE 1 Assurer le pilotage et le suivi du pacte autour d'une gouvernance renouvelée, plus participative et plus opérationnelle

Engagement 2 Assurer la communication sur les avancées du pacte

MESURE 2 Assurer une communication institutionnelle sur les avancées du pacte

Engagement 3 Planifier, organiser et piloter la quantification du gaspillage alimentaire en France

MESURE 3 Animer la mise en œuvre des actions de quantification du gaspillage alimentaire et le suivi de son évolution

Engagement 4 Promouvoir et faciliter le don alimentaire sous toutes ses formes

MESURE 4A Faciliter le conventionnement du don alimentaire entre distributeurs et associations

MESURE 4B Élargir le dispositif de réduction fiscale applicable au producteur agricole en cas de passage par un intermédiaire de transformation et/ou de conditionnement

MESURE 4C Mieux encadrer la pratique du glanage et du grappillage

Engagement 5 Favoriser les synergies d'acteurs et les partenariats

MESURE 5A Maintenir la lutte contre le gaspillage alimentaire comme une priorité du Programme national pour l'alimentation (PNA) et du Programme national de prévention des déchets (PNPD)

MESURE 5B Mettre à disposition de l'ensemble des acteurs un site internet recensant les actions les plus innovantes visant à l'efficacité de la lutte contre le gaspillage alimentaire dans l'ensemble des secteurs de la chaîne alimentaire

MESURE 5C Faciliter les échanges thématiques et encourager des partenariats entre les différents acteurs de la chaîne pour progresser collectivement

Engagement 6 Éduquer les plus jeunes à la lutte contre le gaspillage alimentaire

MESURE 6A Favoriser les actions de sensibilisation à la lutte contre le gaspillage alimentaire menées au sein des écoles et des établissements d'enseignement secondaire

MESURE 6B Collaborer avec les représentants de la restauration collective des écoles, des établissements du secondaire et des centres de loisirs

Engagement 7 Sensibiliser le grand public à la lutte contre le gaspillage alimentaire

MESURE 7 Renforcer les efforts de sensibilisation du consommateur à la lutte contre le gaspillage alimentaire

Engagement 8 Former et sensibiliser les professionnels de l'alimentation à la lutte contre le gaspillage alimentaire

MESURE 8A Mettre en place des modules de formation initiale et continue

MESURE 8B Collaborer avec les représentants de la restauration collective pour favoriser la mise en place d'actions de lutte contre le gaspillage alimentaire au sein des entreprises

MESURE 8C Impliquer les services de l'État dans les démarches de lutte contre le gaspillage alimentaire

Engagement 9 Assurer la déclinaison territoriale du pacte

MESURE 9 Promouvoir la territorialisation des politiques de lutte contre le gaspillage alimentaire

Engagement 10 Faire valoir les meilleures pratiques françaises et bénéficier des initiatives européennes et internationales

MESURE 10A Faire valoir, au sein des instances européennes et internationales, les initiatives mises en œuvre au niveau français ainsi que des positions françaises ambitieuses, forces de propositions, en matière de lutte contre le gaspillage alimentaire

MESURE 10B Communiquer aux partenaires du pacte de façon récurrente les évolutions et conclusions des travaux européens et internationaux

MESURE 10C Organiser le dialogue pour mieux promouvoir les actions françaises et définir les priorités nationales aux échelons européen et international

DE NOMBREUX PARTENAIRES RÉUNIS AUTOUR DE 16 MESURES



PACTE NATIONAL DE LUTTE CONTRE LE GASPILLAGE ALIMENTAIRE – 2017-2020

Mesure 1 Participer aux travaux du pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire

Cette mesure concerne l'ensemble des partenaires signataires du pacte

Mesure 2 Collaborer avec les services de l'État et relayer les résultats des travaux menés conjointement

Cette mesure concerne l'ensemble des partenaires signataires du pacte

Mesure 3 Participer à la quantification du gaspillage alimentaire

Mesure 4 Promouvoir le don alimentaire

Mesure 5 Soutenir les dispositifs de collecte et de redistribution des dons alimentaires

Mesure 6 Accompagner les acteurs de la restauration collective d'un territoire donné dans des opérations de prévention du gaspillage alimentaire et de don alimentaire

Mesure 7 Développer des dispositifs de récupération, de transformation et de don des invendus sur les marchés alimentaires publics

Mesure 8 Favoriser l'essaimage du glanage et participer au développement des bonnes pratiques associées

Mesure 9 Favoriser l'émergence des pratiques innovantes en matière de lutte contre le gaspillage alimentaire

Mesure 10 Favoriser l'émergence de nouveaux partenariats entre acteurs/secteurs de la chaîne alimentaire

Mesure 11 Mettre en œuvre des actions de prévention et/ou réduction du gaspillage alimentaire en interne

Mesure 12 Soutenir et participer à des actions de sensibilisation et d'éducation des acteurs au sein de son réseau d'influence

Mesure 13 Soutenir et participer à des actions de sensibilisation du grand public

Mesure 14 Soutenir la formation initiale des futurs professionnels de l'alimentation

Mesure 15 Soutenir la formation continue des futurs professionnels de l'alimentation

Mesure 16 Participer à la définition d'une position française en matière de lutte contre le gaspillage alimentaire portée par l'État au sein des instances européennes et internationales

GASPILLAGE ALIMENTAIRE



La prévention, un défi de politique publique

par Barbara Redlingshöfer, ingénieure à l'Inra, travaille depuis 2009 sur le sujet des pertes et gaspillages alimentaires.

Comment réduire les pertes et gaspillages alimentaires ? Cette question interpelle les décideurs politiques, compte tenu des enjeux environnementaux, économiques et sociaux. Depuis plusieurs années, diverses mesures d'action publique ont été testées en France. À l'échelle européenne, différents secteurs d'activités et pays membres élaborent des stratégies pour infléchir le phénomène.

DÉFINITION : FAIRE LE TRI. Depuis près de dix ans, les discussions sur la définition des pertes et gaspillages alimentaires n'ont cessé d'animer les groupes de travail, rassemblant des institutions, les décideurs et des ONG, résolus à se saisir du sujet. Le résultat a évolué dans le temps et selon les groupes.

En France, le gaspillage alimentaire a été défini en 2013 comme « toute nourriture destinée à la consommation humaine qui, à une étape de la chaîne alimentaire, est perdue, jetée ou dégradée ». Cette définition a été arrêtée dans le cadre du « Plan national de lutte contre le gaspillage alimentaire », réunissant, sur la base du volontariat, des acteurs de la chaîne alimentaire, des ONG et des associations qui s'engagent collectivement à contribuer à la réduction du gaspillage. Le terme « gaspillage » est associé à toutes les situations, de la production agricole à la consommation, où des denrées alimentaires se retrouvent écartées de la consommation humaine quelles que soient leur

destination ou leur utilisation. La FAO se réfère d'ailleurs à une définition similaire du gaspillage. Parfois, le terme « pertes » est utilisé en référence aux stades de la production agricole, des post-récoltes et de la transformation agroalimentaire, alors que le « gaspillage » renvoie généralement aux stades de la distribution, de la restauration, des métiers de bouche et des ménages. Parfois, comme dans le présent article, les deux termes sont utilisés ensemble, soit « pertes et gaspillages alimentaires ». Une définition différente a été retenue à l'échelle européenne, suite à de longues discussions dans le cadre du projet européen Fusions¹ autour de l'expression anglaise *Food Waste* qui se réfère à la fois aux « pertes et gaspillages » et aux « déchets ». Cette définition inclut non seulement les denrées alimentaires, mais aussi leurs parties non consommables qui sont séparées lors de la transformation agroalimentaire ou de la préparation culinaire. L'autre différence consiste à ne pas considérer comme pertes et gaspillages les denrées et leurs parties non consommables utilisées pour l'alimentation animale ou pour des produits biosourcés (par exemple des emballages). En revanche, ces mêmes denrées compostées, méthanisées, laissées au champ et retournées au sol sont considérées comme des pertes et gaspillages. La directive UE/2018/851, modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets, introduit une définition des « déchets alimentaires », terme utilisé pour *Food*

1 - <https://www.eu-fusions.org/>



Waste dans sa traduction française: « Toutes les denrées alimentaires au sens de l'article 2 du règlement CE no 178/2002 du Parlement européen et du Conseil (*) qui sont devenues des déchets », se rapportant ainsi aux travaux européens du projet Fusions. Aux États-Unis, certains chercheurs suggèrent même de sortir du périmètre de *Food Waste* toute forme de valorisation. Seuls les aliments mis en décharge seraient ainsi considérés comme pertes et gaspillages (Bellemare *et al.*, 2017).

On observe ainsi un glissement, facilité par la polysémie du terme anglais *waste*, de la notion initiale de gaspillage vers celle de déchet alimentaire. Ces différentes définitions tendent à opposer, de façon schématique, une approche focalisée sur la « sécurité alimentaire » à une approche d'« efficacité des ressources ». La situation se complique car ces définitions coexistent et sont appliquées en parallèle à différentes échelles et par différentes institutions. À terme, on peut espérer qu'une harmonisation se mettra en place du moins à l'échelle européenne, au-delà des initiatives nationales indépendantes.

LE POIDS DES CHIFFRES. Si la statistique publique française ne fournit pas de données sur les pertes et gaspillages, des ONG, des agences publiques comme l'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME) et des instituts de recherche ont contribué à estimer l'ampleur du gaspillage, à différentes échelles, selon les secteurs d'activités et les filières. Ils utilisent différentes méthodes de quantification, à la fois

pour produire des données, par exemple par des pesées ou le scan de produits jetés en magasin, et pour rassembler des chiffres existants, par exemple par l'analyse de bilans matière en entreprise ou de bilans alimentaires issus de la statistique agricole. De façon générale, il convient d'être prudent dans l'interprétation de tout chiffre communiqué sur le gaspillage, car le choix de la définition et de la méthode de quantification influence les résultats. Un groupe de travail de la plateforme européenne contre « les pertes alimentaires et le gaspillage alimentaire » (FLW), mis en place par la Commission européenne, contribue actuellement à élaborer la méthodologie selon laquelle les pays membres vont devoir rapporter, en 2022, leurs estimations de *Food Waste* pour l'année 2020. Ce groupe s'appuie notamment sur les méthodologies de *reporting* élaborées dans le cadre de Fusions et sur les travaux existants d'une initiative internationale, le *Food Loss and Waste Accounting and Reporting Standard*. Ainsi, un travail d'harmonisation est lancé au niveau européen qui prend en compte la diversité des approches de quantification des pertes et gaspillages, et veille à leur faisabilité et à l'effort demandé aux pays membres. Suivant la directive UE/2018/851 relative aux déchets, la Commission européenne est sur le point d'adopter, en complément à la directive, « une méthodologie commune et des exigences minimales de qualité permettant de mesurer de manière uniforme le niveau des déchets alimentaires » dans l'ensemble des pays de l'Union.

Concernant les quantités, en France, sur l'ensemble de la chaîne alimentaire et pour une population de presque soixante-sept millions d'habitants, les pertes et gaspillages étaient estimés par l'Ademe, en 2016, à 150 kilos par personne et par an (Income Consulting AK2C, 2016), soit un cinquième de la production agricole initiale.

Pour la Grande-Bretagne, le WRAP communique un chiffre de 156 kilos par personne et par an pour 2015 (WRAP, 2018), sans prendre en compte le secteur agricole. L'organisation a fourni un travail important de requalification des pertes et gaspillages pour être en phase avec le *Food Loss and Waste Accounting and Reporting Standard*.

Pour l'UE, le projet Fusions a estimé des pertes et gaspillages à 170 kilos par personne et par an en 2016, soit près de 20 % de la production initiale (Stenmarck *et al.*, 2016).

La majorité des études indique que l'essentiel des pertes et gaspillages survient au niveau de la consommation à domicile, même si les chiffres varient: l'Ademe attribue aux ménages français vingt-neuf kilos par personne et par an, et le WRAP, pour les Britanniques, soixante-dix-sept kilos.



Ces ordres de grandeur suggèrent que l'estimation de la FAO menée à la fin des années 2000 (Gustavsson *et al.*, 2011), quand les connaissances sur le sujet étaient éparses, et selon laquelle un tiers des aliments produits sur la planète sont perdus ou gaspillés, pourrait être surestimée. De nombreux travaux plus récents menés dans les pays tant du Nord que du Sud suggèrent de revoir ce chiffre.



QUELLES MESURES D'ACTION PUBLIQUE EN FRANCE ?

Les pouvoirs publics français se sont saisis du sujet depuis plusieurs années, mobilisant divers leviers et instruments politiques (Lascoumes et Le Galès, 2007) : instruments réglementaires et législatifs d'une part et fiscaux d'autre part, ainsi que mobilisation des acteurs, information et communication.

La mobilisation des acteurs, l'information et la communication ont joué un rôle particulièrement important. L'Ademe a lancé sa première campagne de sensibilisation à partir de 2009. Le Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire a été signé en 2013.

La mobilisation concerne aussi l'État et ses établissements, avec une démarche obligatoire de réduction du gaspillage dans leurs services de restauration collective selon la loi pour la transition énergétique et la croissance verte de 2015.

À l'échelle locale, le Code de l'environnement prévoit que les conseils régionaux inscrivent la prévention du gaspillage alimentaire ainsi que la collecte et la valorisation des biodéchets, dont le gaspillage fait partie, dans leur plan régional de prévention et de gestion des déchets.

Enfin, la France a été le premier pays à voter, en 2016, une loi dédiée à la lutte contre le gaspillage. L'obligation pour les distributeurs d'orienter leurs inventaires encore consommables vers l'aide alimentaire a été le plus médiatisé des deux volets de la loi. L'autre volet prévoit la sensibilisation et la formation de tous les acteurs. La loi Egalim (n° 2018-938) du 30 octobre 2018 étend aux restaurants et aux industries de transformation l'obligation du don. Rappelons par ailleurs que le don alimentaire est entré dans le champ classique de la défiscalisation des dons dès 2003 et figure depuis dans le Code général des impôts (art. 238 bis).

La mise en place de ces mesures est récente et il est difficile à ce jour d'évaluer leur effet. La Direction générale de l'alimentation a commandé une étude qui vise à évaluer l'effet de la loi de 2016 sur les quantités et la qualité des dons alimentaires aux associations. Quant aux campagnes de sensibilisation et d'information aux consommateurs, leur effet serait bien plus difficile à mesurer.

Globalement, les différentes mesures d'action



Barbara Redlingshöfer, ingénieure à l'Inra, travaille depuis 2009 sur le sujet des pertes et gaspillages. Elle a participé à la réflexion prospective de l'Inra sur l'alimentation durable (duALLine) (Redlingshöfer et Soyeux, 2011), au projet européen Fusions (Östergren *et al.*, 2014), à l'étude de l'Inra sur les pertes au stade amont des filières (Redlingshöfer *et al.*, 2017) et à l'étude prospective pertes et gaspillages en ville (Guilbert *et al.*, 2015). Elle participe aux groupes de travail du Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire. Elle prépare une thèse au sein de l'UMR SADAPT sur le métabolisme urbain des matières alimentaires et publie avec Helga Weisz, Institut de recherche de Potsdam, sur les effets du changement climatique, et Sabine Barles, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, une revue de littérature qui pose cette question : est-il pertinent d'appliquer la hiérarchie des déchets – réduire, réutiliser, recycler – aux pertes et gaspillages alimentaires ?

publique sont peu contraignantes et visent surtout à montrer ce que sont de « bonnes pratiques » et ce qui est socialement acceptable (Cloteau et Mourad, 2016). Pour les acteurs du don, l'obligation est au niveau des moyens et non des résultats. Ce qui compte c'est le fait d'appliquer ou non la réglementation législative et fiscale, sans devoir apporter de preuve d'efficience.

Pourtant, la France s'est fixé, en 2013, l'objectif de diviser par deux le gaspillage d'ici 2025. Certes, il s'agit d'un objectif symbolique, comme celui des Nations-Unies fixé en 2015 dans le cadre des Objectifs de développement durable².

Quelles sont alors les perspectives de réduction ?

2 - « Objectif 12.3 : d'ici à 2030, réduire de moitié à l'échelle mondiale le volume de déchets alimentaires par habitant au niveau de la distribution comme de la consommation et réduire les pertes de produits alimentaires tout au long des chaînes de production et d'approvisionnement, y compris les pertes après récolte. » (UN, 2015.)

« La politique de réduction des pertes et gaspillages ne devrait pas être considérée comme une politique des déchets mais bien comme une politique de ressource alimentaire. »

PERSPECTIVES : ET LA VALEUR DE L'ALIMENT ?

L'action publique donne un cadre. Elle favorise par exemple le don d'excédents alimentaires et promeut des pratiques domestiques plus économes, comme la bonne compréhension des dates de péremption et la cuisine des restes. Mais, malgré l'abondance des initiatives publiques et privées, les acteurs de « Du champ à l'assiette » ne semblent pas être amenés à changer profondément et durablement leurs pratiques (Mourad, 2016). Les grands traits du fonctionnement de nos systèmes alimentaires, comme l'hyperchoix, l'accessibilité à toute heure et la promotion de prix bas restent les mêmes. Ils continuent à promouvoir la quantité plus que la qualité, et l'abondance aux dépens de pratiques économes.

Alors que la plus grande partie du gaspillage, jusqu'à 50 % selon les études, est à imputer aux ménages, ces derniers n'ont pas fait l'objet de mesures politiques au-delà de campagnes de communication, voire de culpabilisation. S'il y a un consensus autour de la nécessité impérieuse, pour réduire le gaspillage, de changer les pratiques domestiques, comment y arriver ? Faut-il faire appel à la responsabilité des individus ou plutôt initier de profonds changements dans les structures qui les entourent et codéterminent leurs pratiques, y compris les pratiques de gaspillage ? Si

différents courants scientifiques éclairent la question des comportements du gaspillage, comme le courant de l'économie et de la psychologie sociale, centré sur l'individu, ou l'approche plus politique et structuraliste de sociologues (Hebrok et Boks, 2017, Mourad, 2018), le débat reste entier sur la pertinence des choix des mesures politiques qui sont ou seront mises en place.

La prévention du gaspillage à domicile est probablement le secteur où l'intervention publique est la plus difficile, compte tenu de la diversité des conditions sociales, injonctions et aspirations influençant les pratiques individuelles. À ce stade, les politiques de plusieurs pays se limitent essentiellement à des campagnes d'information et de sensibilisation sur la prévention du gaspillage, dont les effets sont difficiles à mesurer (Hebrok et Boks, 2017). L'idée de départ est qu'une prise de conscience induirait un changement de pratiques, ce qui est bien loin d'être mécanique, comme le suggèrent les travaux sur les pratiques de consommation durable (Vermeir et Verbeke, 2006).

La prévention du gaspillage, au sens d'une réduction à la source, présente le plus gros défi car elle nécessite des changements profonds dans notre façon d'attribuer de la valeur aux aliments et de les gérer en conséquence.

Nos travaux récents (Redlingshöfer *et al.*) montrent que donner la priorité aux actions de prévention du gaspillage, avant la réutilisation et le recyclage des excédents, comme la hiérarchie des déchets le suggère, est un objectif loin d'être atteint. Interroger le retard pris dans la mise en place de la prévention des pertes et gaspillages offre l'occasion de changer d'optique en mettant l'accent sur la nature de l'aliment et en définissant ses caractéristiques selon une approche par la valeur de l'aliment et non par le déchet. La prévention du gaspillage alimentaire ferait alors partie de stratégies pour une consommation alimentaire durable qui favorise la qualité autant que la quantité. Ainsi, la politique de réduction des pertes et gaspillages ne devrait pas être considérée comme une politique des déchets mais bien comme une politique de ressource alimentaire. Des voix se lèvent dans la littérature scientifique pour suggérer ce changement (Bradshaw, 2018). ●

Remerciements

Mes remerciements vont à Marie Mourad et à François Mauvais pour leurs remarques constructives et les riches discussions que nous avons pu engager.

Retrouver les références bibliographiques sur le blog *Sesame* <http://revue-sesame-inra.fr/gaspillage-alimentaire-br/>

III. LA LOI DE 2016 AU FONDAMENT D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE

A. LA LOI DITE « EGALIM » A APPROFONDI LES EXIGENCES FIXÉES PAR LA LOI DE 2016

Le projet initial de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous contenait d'emblée des dispositions pour renforcer la lutte contre le gaspillage alimentaire.

Au cours de la navette, les députés et les sénateurs se sont emparés de la question pour amender le projet de loi, avec la volonté d'approfondir l'ambition de la précédente loi de 2016.

1. Plusieurs dispositions de la loi de 2016 ont été précisées

Le projet de loi initial a modifié la loi de 2016 en précisant la définition de l'aide alimentaire et en l'érigeant en composante explicite de la politique de lutte contre la précarité alimentaire nouvellement définie. La loi dispose désormais, à l'article L. 266-2 du code de l'action sociale et des familles, que « l'aide alimentaire a pour objet la fourniture de denrées alimentaires aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale, assortie de la proposition d'un accompagnement ». Tandis que les personnes morales habilitées à mettre en œuvre l'aide alimentaire, et à recevoir des contributions publiques pour cela, peuvent être des personnes de droit public ou de droit privé, la loi précise que seules les associations peuvent conventionner avec les grandes et moyennes surfaces (GMS) pour recevoir les dons alimentaires de ces dernières, dans l'esprit de la loi de 2016.

En outre, la loi dite « Egalim » dispose que les commerces alimentaires concernés par la loi de 2016 « s'assurent de la qualité du don » alimentaire qu'ils cèdent aux associations, dans des conditions précisées par le décret n° 2019-302 du 11 avril 2019. Comme les développements antérieurs l'ont montré, la question de la qualité du don alimentaire (souvent mesurée en fonction de la date limite de consommation, qui ne doit pas être trop proche) est un point de crispation des relations entre les associations caritatives et les GMS.

Le décret précité dispose que les commerces de détail alimentaires de plus de 400 m² de surface de vente doivent mettre en place un « plan de gestion de la qualité du don de denrées alimentaires ».

Le décret dispose également qu'un responsable du plan de gestion doit être désigné dans la GMS et que l'association qui reçoit des dons alimentaires doit en obtenir communication.

Ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2020 : il n'est donc pas possible pour vos rapporteurs d'en évaluer l'impact. Toutefois, la réponse apportée par le décret à la préoccupation du législateur sur la qualité du don semble proportionnée. Les GMS qui s'étaient déjà engagées dans une démarche vertueuse (charte de qualité des dons, cahier des charges, responsable opérationnel pour le suivi des opérations de dons) ne subiront pas de contraintes supplémentaires, tandis que les GMS qui doivent développer de meilleures pratiques y seront directement encouragées par la mise en place de ce plan de gestion.

En troisième lieu, l'article L. 312-17-3 du code de l'éducation, créé par la loi de 2016, a été étendu. Il prévoit qu'une information et une éducation à l'alimentation et à la lutte contre le gaspillage alimentaire sont dispensées dans les établissements d'enseignement scolaire (et non plus uniquement les écoles). En outre, « cette information et cette éducation s'accompagnent d'un état des lieux du gaspillage alimentaire constaté par le gestionnaire des services de restauration collective scolaire de l'établissement ». Il s'agit d'assurer le caractère concret de cet enseignement et de promouvoir des expérimentations et des changements de pratiques au sein même de la cantine des écoles, collèges et lycées visés par ces dispositions. Reste que cette responsabilité incombe aux collectivités locales chargées de la restauration, non au ministère de l'éducation nationale...

La loi dite « Egalim » a également pu permettre que les projets alimentaires territoriaux (PAT) comprennent expressément des volets de lutte contre le gaspillage alimentaire et contre la précarité alimentaire. Comme le présent rapport s'attachera à le montrer, les PAT peuvent être des outils particulièrement utiles afin de structurer des réseaux de lutte contre le gaspillage alimentaire au niveau local, en réunissant de nombreux acteurs publics et privés, intéressés à cet enjeu.

Enfin, l'article 66 de la loi dite « Egalim » a missionné l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) afin qu'elle remette au Parlement un rapport avant le 1^{er} janvier 2022 sur la gestion du gaspillage alimentaire par la restauration collective et la grande distribution.

2. L'extension de la politique publique de lutte contre le gaspillage alimentaire dans la restauration collective et dans le secteur agroalimentaire

Précisément, la loi dite « Egalim » a également eu l'ambition d'élargir sensiblement le périmètre de la loi de 2016, en ce qui concerne les conventions de dons alimentaires. Tandis que seules les GMS d'une certaine surface sont aujourd'hui concernées, la loi dite « Egalim » habilite le Gouvernement à prendre des ordonnances afin d'élargir l'obligation de conventionner à la restauration collective et au secteur agroalimentaire.

Plus précisément, les ordonnances, qui doivent être prises dans un délai de douze mois après la publication de la loi et qui devraient être publiées prochainement, pourront :

– élargir à tous les services de restauration collective, publics et privés, l'obligation de s'inscrire dans une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire ⁽¹⁾ ;

– imposer aux services de restauration collective la réalisation d'un diagnostic préalable à la démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire incluant l'approvisionnement durable ;

– prévoir l'extension du conventionnement obligatoire entre GMS et associations de don alimentaire à « certains opérateurs de l'industrie agroalimentaire et de la restauration collective » ;

– imposer à ces mêmes acteurs de « rendre publics leurs engagements en faveur de la lutte contre le gaspillage alimentaire », notamment les procédures de contrôle interne qu'ils mettent en œuvre en la matière.

Comme cette énumération le montre, **l'ambition des pouvoirs publics en faveur de la lutte contre le gaspillage alimentaire ne doit pas faiblir** ; elle s'appuie sur les avancées de la loi de 2016 et accentue l'exigence qui est désormais attendue de tous les acteurs de la filière agroalimentaire.

3. L'évolution du cadre réglementaire doit rester cohérente avec la philosophie de la loi de 2016

Si la politique publique de lutte contre le gaspillage alimentaire s'est développée depuis que ses jalons ont été posés en 2016, il convient de veiller à ce que l'édifice normatif qui accompagne cette politique publique demeure pertinent. Les auditions que vos rapporteurs ont menées ont mis en évidence plusieurs difficultés, principalement d'ordre réglementaire.

En premier lieu, les **obligations d'étiquetage** des produits, en particulier les produits sensibles sur le plan sanitaire (denrées d'origine animale, plats déjà cuisinés et mis en barquette), **doivent pouvoir être adaptées au contexte du don**. Par exemple, l'étiquetage de l'origine de la viande ou la liste de tous les ingrédients contenus (et non seulement des ingrédients principaux) d'un plat cuisiné en cuisine centrale puis mis en barquette peut sembler une obligation disproportionnée, sinon décourageante. Une solution devra être trouvée, pour respecter la traçabilité des produits, l'information du consommateur.

Les obligations d'étiquetage peuvent également paraître inadaptées lorsqu'elles s'appliquent à des lots de denrées alimentaires, comme des lots de

(1) Cette disposition, créée par l'article 102 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, ne vise aujourd'hui que les services de restauration collective de l'État, de ses établissements publics et des collectivités territoriales.

fruits et légumes. Si, dans le lot, un fruit ou un légume est mal calibré ou de qualité moindre, les distributeurs peuvent le « déloter » pour l'inclure dans un panier antigaspillage, donné ou vendu à bas prix ; toutefois, il est complexe d'étiqueter ces produits délotés conformément aux obligations en vigueur. Une souplesse pourrait ici être autorisée.

Enfin, un éclaircissement juridique des responsabilités individuelles et collectives, applicables aux éventuels incidents sanitaires pouvant suivre un don alimentaire, devrait être réalisé par l'administration. Plusieurs initiatives, individuelles ou collectives, sont aujourd'hui freinées par la crainte d'une mise en cause juridique, qui pourrait être facilement levée si les personnes concernées – physiques ou morales – maîtrisaient pleinement le cadre juridique applicable et les responsabilités qu'elles encourent.

B. LA LOI A CONTRIBUÉ À STIMULER UN VÉRITABLE ÉCOSYSTÈME DE LA LUTTE CONTRE LE GASPILLAGE ALIMENTAIRE

1. L'écosystème pré-loi existait et reposait sur les associations d'aide alimentaire

Les réseaux de lutte contre le gaspillage alimentaire et la précarité, en particulier dans le secteur du don et de la solidarité, sont anciens et n'ont pas attendu la loi de 2016 pour se structurer. Les associations d'aide alimentaire en particulier, jouent un rôle historique dans la lutte contre le gaspillage alimentaire et la précarité alimentaire. Elles concentrent leur action sur le don des denrées invendues ou non consommées. Cet objectif concilie deux intérêts généraux : ne pas gaspiller des denrées parfaitement consommables et aider des personnes en situation de précarité alimentaire. Les principales associations, dont le réseau est souvent national, sont le Secours populaire, le Secours Catholique, la Croix-Rouge française, les banques alimentaires et les Restos du Cœur. Des milliers d'associations de quartier, d'épiceries solidaires (dont 370 regroupées dans l'Association nationale de développement des épiceries solidaires, l'ANDES) et de fraternités complètent un paysage associatif mobilisé pour lutter contre la précarité et le gaspillage en France.

En particulier, les banques alimentaires, réunies dans une fédération comptant 79 associations locales, ont comme objectif principal de collecter gratuitement partout en France des produits alimentaires, et ce tout au long de l'année. Elles récoltent des denrées auprès de plus de 2 700 grandes et moyennes surfaces. Elles distribuent l'équivalent de 226 millions de repas, à deux millions de personnes.

Les Restos du Cœur ont mis en place plusieurs types de soutien alimentaire : la distribution de paniers repas à cuisiner chez soi ; la fourniture de repas chauds ; une aide spécifique pour l'alimentation des bébés.

Le Secours populaire, à côté de la distribution d'un soutien alimentaire traditionnel, a mis en œuvre plusieurs initiatives ayant pour objet d'accompagner les personnes précaires au-delà du seul repas. Les libres services de la solidarité permettent aux personnes accueillies de faire librement leurs courses, en échange d'une somme symbolique. Le Secours populaire sensibilise également les personnes accueillies à une meilleure nutrition, afin d'éviter le cumul de la précarité sociale et de mauvaises habitudes alimentaires, qui renforcent les inégalités de santé dont elles sont victimes. Enfin, des jardins solidaires ont été créés afin de renforcer le lien social qui accompagne la récolte de fruits et de légumes.

La Croix-Rouge possède également un éventail d'actions d'aide alimentaire qui repose en partie sur la collecte de dons en nature. Une aide d'urgence peut ainsi être attribuée sous différentes formes, comme la distribution de paniers, de repas chauds, de sandwiches, ou encore l'accès à un réseau de 80 épiceries sociales. Le bénéficiaire s'acquitte de seulement 10 % de la valeur des produits qu'il y consomme. La Croix Rouge met aussi à disposition des plus démunis des fiches recettes pour préparation des fruits et légumes, qui permettent de promouvoir une alimentation saine tout en sensibilisant à la bonne conservation de ces aliments fragiles trop souvent jetés.

Toutes ces associations ont une mission sociale qui va bien au-delà du soutien alimentaire *stricto sensu* : la distribution de denrées va de pair avec un accompagnement social, des échanges, des conseils, des moments de sociabilité pour lutter contre l'isolement et pour encourager l'insertion des publics accueillis. C'est un des objectifs des « ateliers cuisine » organisés par les associations, en parallèle de la volonté d'assurer l'éducation alimentaire des familles participantes (guide de recettes simples, accommodement des restes, équilibre nutritionnel des repas).

D'autres associations agissent indirectement pour lutter contre le gaspillage alimentaire, souvent au travers du prisme du développement durable : le gaspillage n'est pas un mode de consommation soutenable sur le long terme, alors que les ressources naturelles sont déjà sous tension, que la démographie mondiale s'accroît, et que l'agriculture intensive a montré ses limites. L'association France nature environnement (FNE) est ainsi particulièrement mobilisée sur ce domaine, et a conclu des partenariats avec des acteurs publics comme l'ADEME ou le ministère de l'écologie.

Le soutien aux acteurs de l'aide alimentaire s'inscrit également au niveau européen. La politique européenne historique de solidarité et de lutte contre le gaspillage est le programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD). Créé en 1986, le PEAD permettait d'apporter une aide alimentaire aux 13 millions d'Européens vivant sous le seuil de pauvreté. En France, le programme allouait 72 millions d'euros de denrées à quatre associations – les banques alimentaires, la Croix-Rouge française, les Restos du Cœur et le Secours populaire français – afin de soutenir près de 4 millions de personnes.

Originellement, le PEAD permettait de concilier deux intérêts généraux : aider les populations en situation de précarité alimentaire et ne pas gaspiller les « stocks d'intervention » de la politique agricole commune (PAC) qui n'étaient pas utilisés pour réguler les marchés agricoles. Afin d'assurer un niveau d'aide alimentaire continu, le PEAD a été modifié au milieu des années 1990 afin de compléter les stocks d'intervention, qui baissaient, avec des achats directs sur le marché, financés par les fonds de la PAC.

Depuis 2004, la France complétait les achats européens, par le Programme national d'aide alimentaire (PNAA), répondant aux besoins non pourvus par le PEAD (protéines animales, fruits, légumes).

La polémique de la suppression du PEAD

Les réformes successives de la PAC ont conduit à mettre en place un système qui ne fait presque plus appel aux stocks d'intervention. La pérennité du PEAD, qui était financé sur les fonds de la politique agricole commune, a été questionnée : un arrêt du Tribunal de l'Union européenne, rendu en 2011, a confirmé que la base juridique du PEAD était à revoir, puisque l'achat de denrées sur le marché constituait une exception à la règle. Pour l'exercice budgétaire 2012, la Commission, tenant compte de ce jugement, a donc réparti une enveloppe de 113,5 M€ entre les 20 États membres bénéficiaires, soit une réduction de 500 M€ en une seule année.

Le tollé suscité par cette décision, soutenue par certains États comme l'Allemagne, a entraîné la recherche d'un accord diplomatique, la France souhaitant quant à elle la continuité du programme. Le PEAD a finalement été prolongé sur 2012 et 2013 avec un budget de 500 M€ par an. Une déclaration franco-allemande a acté la fin du PEAD en 2014 et la création d'un nouveau fonds.

La création du FEAD

À partir de 2014, l'Union européenne s'est donc dotée du Fonds européen d'aide alimentaire (FEAD). Pour la période 2014-2020, la France dispose d'une enveloppe budgétaire de 500 M€, complétée par 88 M€ de crédits nationaux. En effet, les États Membres doivent désormais cofinancer au minimum 15 % du coût de leur programme national.

Le FEAD permet aux pays de l'UE, via les associations partenaires des autorités nationales, d'acquérir et de distribuer des denrées alimentaires, des vêtements ou d'autres biens essentiels à usage personnel, tels que des chaussures, du savon ou du shampoing. Cette assistance matérielle doit s'accompagner de mesures d'intégration sociale, notamment des services de conseil et d'assistance visant à aider les personnes à sortir de la pauvreté. Néanmoins, l'optique de lutte contre le gaspillage alimentaire n'est plus présente dans ce fonds.

2. La loi et un contexte favorable à l'économie sociale et solidaire ont contribué à l'émergence d'intermédiaires et d'applications innovants

Si la loi du 11 février 2016 a accompagné l'activité des acteurs du secteur caritatif qui œuvraient de longue date, les rapporteurs font le constat aussi qu'au-delà du travail quotidien mené par les associations en faveur de la lutte contre la

précarité alimentaire, **une nouvelle économie du don alimentaire et de la lutte contre le gaspillage alimentaire est apparue**. Cette économie, profitable, issue de l'économie sociale, est souvent issue d'initiatives ou d'idées mises en musique par de jeunes start-ups.

Parmi ces initiatives, **une première catégorie d'acteurs à distinguer est celle des « nouveaux intermédiaires »** tels que Phénix, Eqosphere, Comerso ou Linkee dont le cœur d'activité est de jouer un rôle d'interface entre leurs clients, généralement les grandes et moyennes surfaces (ou parfois des artisans, acteurs de la restauration collective, collectivités...), et les associations caritatives perceptrices de dons. Présentant chacun des modèles originaux avec leurs spécificités propres, ils sont devenus de bons baromètres des pratiques anti-gaspillage dans le secteur de la grande distribution.

L'émergence des nouveaux acteurs économiques du don tient à leur capacité à fluidifier les circuits des dons devenus plus volumineux avec la loi de 2016. Les intermédiaires viennent ainsi livrer des prestations « clefs en main » aux GMS en leur offrant des diagnostics de gestion de leur stock et des débouchés pour leurs invendus, dont ils assurent parfois eux-mêmes l'acheminement logistique vers les associations. La défiscalisation accordée aux dons assure la pérennité du modèle économique de ces acteurs, une part de la déduction d'impôt des GMS étant attribuée à la rémunération de leurs services.

Mais ces « entreprises intermédiaires » ou « sociales », en particulier Comerso et Eqosphère, insistent sur un point : la démarche contre le gaspillage ne sera efficace que si elle est conduite en cohérence et en globalité d'action, conjuguant meilleur suivi des stocks, formation des salariés et don alimentaire. Faute de cohérence et de constance, les actions peuvent se résumer à du « *gaspi-washing* » selon des représentants d'Eqosphère.

Certains acteurs ont néanmoins fait part de leur préoccupation face à ce qu'ils considèrent être une tendance à la « marchandisation » du don, apparue entre la logique caritative et la logique économique. Les observations varient d'un acteur à l'autre et il convient ici de les restituer objectivement.

D'un côté, selon certaines associations, si certaines jeunes entreprises qui optimisent efficacement les circuits de dons alimentaires prospèrent au point d'assécher les circuits d'approvisionnement des petites associations, qui sont parfois les seules à couvrir certaines parties du territoire, il pourrait y avoir des laissés-pour-compte et des exclus. En d'autres termes, ce mouvement d'optimisation des circuits du don alimentaire, par l'émergence des nouveaux intermédiaires de l'économie sociale à la recherche d'économies d'échelle, risquerait d'accentuer la « concentration » des associations et des structures qui gèrent les dons. Les associations regrettent que les entreprises intermédiaires les privent d'un contact direct avec les responsables de magasins, souhaitable pour une relation humaine et de confiance dans la durée.

Mais d'un autre côté, du point de vue des intermédiaires, nombre de petites associations caritatives, loin d'être menacées, sont au contraire valorisées par leur travail. En marge des circuits reliant directement aux grandes enseignes ou aux grandes marques agroalimentaire, le recours aux intermédiaires leur permet d'accéder à des ressources plus diverses et plus pérennes. Autrement dit, les intermédiaires du don alimentaire agissent comme des grossistes et, à ce titre, seraient des soutiens aux plus petites associations.

Cette complémentarité des intermédiaires avec les acteurs historiques du don est aussi à souligner quand ceux-ci rendent possible la redistribution quasi immédiate de produits prêts à consommer comme des plats chauds du secteur de la restauration, qui n'auraient pas pu être valorisés dans l'alimentation humaine par les vecteurs traditionnels. Soulignons néanmoins que ces initiatives dans la restauration collective existent aussi sans intermédiaires.

Par exemple, l'association Le Chaînon manquant, comme son nom l'indique, focalise son action sur l'optimisation logistique de certains circuits impliquant des denrées alimentaires, et donc du gaspillage. Les partenaires de l'association se situent surtout dans l'événementiel, où beaucoup de chemin reste à parcourir en matière de lutte contre le gaspillage alimentaire. En intervenant auprès de grands événements sportifs, Roland Garros par exemple, Le Chaînon manquant permet une redistribution le jour même en garantissant le respect de la chaîne du froid pour des produits à date limite de consommation immédiate.

Les Camions du Cœur récupèrent ainsi des repas chauds préparés mais non servis dans des unités de restauration collectives, comme les cantines des lycées, pour les distribuer le soir-même. Idem pour les initiatives à partir des cuisines de centres hospitaliers, comme au Mans, redistribués le jour-même par des associations de solidarité locale, grâce au départ à la ténacité et l'ingéniosité des cadres de l'hôpital et des responsables associatifs.

La loi de 2016 est aussi venue stimuler les initiatives mobilisant les outils numériques en matière de gaspillage alimentaire. De nombreuses applications innovantes ont germé ces dernières années, proposant chacune à leur manière un débouché à des invendus auprès de consommateurs soucieux d'accéder à des denrées à prix réduit.

Ainsi, l'entreprise Graapz, comme l'application Proxidon, ont comme particularité de s'adresser aux commerces alimentaires de moins de 400 m², qui ne sont pas concernés par les dispositions contraignantes de la loi de 2016 sur le don alimentaire. Dans ce type de surfaces, les invendus ont tendance à être davantage jetés : les associations de don alimentaire n'ont souvent pas la maille assez fine ou la logistique suffisante pour aller vers ces commerces de petite taille. Graapz propose des paniers anti-gaspi, composé de fruits et légumes qui sont restés invendus et à un prix attractif, à venir chercher dans ces commerces directement. C'est la même démarche qui anime Too Good To Go avec un vrai succès auprès du grand public.

Selon Zero-gachis.fr, qui déploie des solutions d'offres promotionnelles anti-gaspillage chez les magasins partenaires, à l'aide de « stickages », la loi a eu comme vertu d'amplifier le mouvement du don alimentaire, dans un contexte apaisé par la sécurisation du cadre juridique.

Les représentants de Disco Soupe, plateforme en ligne permettant d'organiser des événements festifs basés sur le lien social autour de la lutte contre le gaspillage alimentaire, déclarent que la loi de 2016 a, effectivement, permis d'accentuer les relations avec l'ensemble des GMS. En particulier, grâce aux formations et aux sensibilisations sur le sujet, le management des magasins a évolué dans un sens plus ouvert aux différents partenariats que les associations ou les intermédiaires leur proposent.

Toutefois, force est aussi de constater que les relations humaines et les situations particulières demeurent un ingrédient essentiel de la réussite de tels partenariats. Selon Disco Soupe, la lutte contre le gaspillage alimentaire demeure une activité « bonus » des managers de GMS, un « supplément d'âme » qui leur est plus facilement loisible de développer lorsqu'ils ne connaissent pas de problèmes de ressources humaines, de gestion des stocks ou de travaux.

L'association Hop Hop Food offre elle aussi un modèle singulier et non-lucratif de plateforme digitale qui permet d'identifier les denrées mises à disposition par les utilisateurs dans un réseau de garde-mangers solidaires situé à proximité de grandes surfaces. Elle permet ainsi de mettre en relation des particuliers et d'aborder avec une approche solidaire la problématique du gaspillage des ménages, qui ne diminuerait pas. Les développeurs de la plateforme soulignent par ailleurs le lien entre gaspillage et précarité alimentaires : alors que les personnes précaires ne disposent en moyenne que de 2,5 euros par jour destinés à l'alimentation, seules 4,5 millions d'entre elles sur 13 millions bénéficieraient d'une aide mensuelle.

D'autres services numériques cherchent à réduire le gaspillage au niveau des foyers, qui reste difficilement atteignable par l'action des pouvoirs publics en raison de son ancrage dans les modes de consommation et les comportements individuels. Par exemple, l'application Frigo Magic propose des recettes de cuisine simples que l'utilisateur peut ajuster aux ingrédients dont il dispose. Cela renverse le paradigme habituel de la recette qui dicte le contenu des courses et évite de gaspiller des aliments approchant de leur date limite de consommation tout en participant d'une revalorisation de l'alimentation.

L'émergence de ces nombreuses initiatives encourage la prise de conscience collective contre le gaspillage alimentaire à laquelle appellent vos rapporteurs. Le législateur devra favoriser cette diversité de solutions innovantes permettant à chacun d'améliorer ses pratiques de consommation et d'alimentation, tout en veillant à assurer l'équilibre entre les différents débouchés auxquels les invendus alimentaires des grandes surfaces sont aujourd'hui rendus disponibles. Les rapporteurs rappellent que la part la plus importante de cet équilibre vise à

permettre la récupération de produits consommables pour les personnes en situation de précarité.

3. Une politique à structurer dans les territoires : une clé de réussite

Les initiatives locales élaborées autour de la lutte contre le gaspillage alimentaire sont nombreuses : historiquement, il s'agit d'associations d'aide alimentaire, de glanage, des épiceries solidaires, etc. Toutefois, des volontés de structurer localement les réseaux de lutte contre le gaspillage alimentaire se sont également fait jour.

Ainsi, plusieurs réseaux pour éviter le gaspillage alimentaire (REGAL) se sont créés à partir de 2013, quand le Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire a été signé. Il s'agit de structures encourageant le développement d'initiatives locales, notamment dans les milieux scolaires, dans la restauration collective ou privée, afin de faciliter l'essor de pratiques vertueuses de lutte contre le gaspillage alimentaire. La philosophie qui anime les REGAL est bien celle de la facilitation : en accompagnant des professionnels qui n'ont souvent guère de temps ou de ressources à accorder à cette préoccupation, les REGAL les dégagent de cette « charge mentale » et contribuent à la diffusion de bonnes pratiques. Parmi les acteurs sensibilisés par ces réseaux, dont celui de Normandie auditionné par la mission, figurent les élus locaux, acteurs essentiels des projets locaux. Sans volonté politique locale, pas de résultats durables.

À l'initiative des REGAL figure le CREPAQ, centre de ressources d'écologie pédagogique d'Aquitaine, dont les représentants ont également précisé les limites des missions d'accompagnement ou de sensibilisation que les réseaux locaux proposent. Dans une école, un collège ou une cuisine centrale, la lutte contre le gaspillage alimentaire doit passer par un projet commun, partagé par tous les professionnels, et non uniquement par des « pionniers » qui en feraient leur cheval de bataille. Un seul cuisinier, intendant ou professeur ne peut assumer cette charge si la collectivité dans son ensemble ne se mobilise pas. C'est en tout cas une des conditions de résultats tangibles sur le long terme.

Parmi les efforts à mener, actuellement, pour améliorer l'efficacité et l'ampleur de l'action des REGAL, figure le déploiement des projets alimentaires territoriaux (PAT), qui disposent parfois déjà d'un volet consacré à la lutte contre le gaspillage alimentaire. Ces PAT permettent de rapprocher naturellement tous les principaux acteurs jouant un rôle dans la lutte contre le gaspillage alimentaire, ce qui permet de rationaliser les échanges, d'identifier les interlocuteurs (notamment publics) et de définir des stratégies communes. En Nouvelle Aquitaine, le CREPAQ a identifié plus de 380 structures qui seraient des interlocuteurs utiles, sur l'ensemble de la chaîne de production agroalimentaire.

Les PAT permettent, en outre, d'aller plus loin que la seule lutte contre le gaspillage alimentaire. Ils sont un outil de « reterritorialisation » de l'alimentation qui permet de créer des synergies au niveau local. De façon concrète, une

collectivité territoriale qui se fournit chez une coopérative d'agriculteurs locaux peut mettre en lien les agriculteurs qui y sont sociétaires avec des associations caritatives soutenues par cette collectivité, afin qu'ils créent une convention de don de leurs excédents de production alimentaire.

Force est de constater qu'aujourd'hui, les **projets alimentaires territoriaux (PAT) sont un outil de structuration territoriale très utile mais sous-exploité** : vos rapporteurs appellent à leur **plus importante mobilisation**.

La loi de 2016 a favorisé le développement d'un écosystème contre le gaspillage :

- les bénévoles des associations de solidarité sont souvent, localement, au premier plan de la lutte contre le gaspillage, au titre de la solidarité ;
- les entreprises intermédiaires et les entreprises sociales ont investi avec succès le champ de la lutte contre le gaspillage, apportant fluidité et dynamisme au mouvement engagé, en particulier pour le don alimentaire, sur lequel repose en grande partie leur modèle économique ;
- des applications numériques ont également fait florès et participent de la mobilisation des consommateurs dans la lutte contre le gaspillage ;
- les relations entre tous les acteurs engagés ne sont guère mises en cohérence à l'échelle locale, chacun restant le plus souvent dans son champ de responsabilité et de compétence