



N° 3725

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 janvier 2021.

PROPOSITION DE LOI

pour une nouvelle étape contre le gaspillage alimentaire,

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Guillaume GAROT, Valérie RABAULT, Dominique POTIER, Marie-Noëlle BATTISTEL, Serge LETCHIMY, Philippe NAILLET, Chantal JOURDAN, Gérard LESEUL et les membres du groupe Socialiste ⁽¹⁾ et apparentés ⁽²⁾

députés.

(1) *Mesdames et Messieurs* : Joël Aviragnet, Marie-Noëlle Battistel, Gisèle Biémouret, Jean-Louis Bricout, Alain David, Laurence Dumont, Olivier Faure, Guillaume Garot, David Habib, Chantal Jourdan, Marietta Karamanli, Jérôme Lambert, Gérard Leseul, Philippe Nailet, George Pau-Langevin, Christine Pires Beune, Dominique Potier, Valérie Rabault, Claudia Rouaux, Isabelle Santiago, Hervé Saulignac, Sylvie Tolmont, Cécile Untermaier, Hélène Vainqueur-Christophe, Boris Vallaud, Michèle Victory.

(2) *Mesdames et Messieurs* : Christian Hutin, Régis Juanico, Serge Letchimy, Josette Manin

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le gaspillage alimentaire dans le monde, selon la FAO (Food and Agriculture Organisation)⁽¹⁾ c'est 1,3 milliards de tonnes de pertes de produits consommables par an – alors même que 800 millions de personnes sont sous-alimentées sur la planète, et que 8 millions de Français recourent à l'aide alimentaire⁽²⁾.

C'est l'équivalent de 3,3 milliards de tonnes de CO² rejetées dans l'atmosphère, soit un peu moins de 10 % de notre empreinte carbone totale : un gaspillage de ressources naturelles, donc, autant qu'une cause notable de dérèglement du climat.

C'est 750 milliards de dollars perdus par an.

C'est un non-sens : produire pour jeter, rien de plus absurde.

Nous faisons face à un fléau majeur, tant sur le plan social qu'économique et environnemental. Il est essentiel de comprendre qu'il ne s'agit pas de quelques assiettes pleines jetées à la poubelle : les quantités sont considérables, l'impact est réel, l'enjeu est mondial.

En France, l'ADEME⁽³⁾ estime le gâchis alimentaire à 29 kg par an et par habitant, dont 7 kg toujours emballés, soit une perte de plus de 100 euros par personne. Selon la même source, il représente 3 % des émissions carbone de la France. 3 % évitables, donc.

Nous faisons partie des pays les plus avancés en matière de lutte contre le gaspillage alimentaire. Le Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire, créé en 2013 et renouvelé tous les quatre ans, est un outil stratégique pour notre politique nationale.

La loi relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire du 11 février 2016, dite « loi Garot », interdit la destruction des invendus encore consommables, encadre le don aux associations d'aide alimentaire, hiérarchise les actions de lutte contre le gaspillage, et inclut ce combat dans l'éducation à l'alimentation dispensée à l'école et dans le périscolaire.

(1) *Food wastage footprint – Impacts on natural resources*, FAO, 2013.

(2) Rapport « État de la pauvreté en France 2020 » du Secours catholique, novembre 2020.

(3) *État des lieux des masses de gaspillage alimentaire et de sa gestion aux différentes étapes de la chaîne alimentaire*, ADEME, 2016.

La loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite « loi EGALIM », et la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite « loi AGECE », ont poursuivi dans cette voie, en renforçant les dispositifs en place. L'extension, prévue au 1^{er} janvier 2021, de l'obligation de don des invendus pour les grands opérateurs de l'agroalimentaire et de la restauration collective, constituera un enjeu important des prochains mois.

Quel bilan tirer aujourd'hui de notre action ?

Il faut nous réjouir de la prise de conscience de notre société, des nombreuses initiatives publiques et privées qui se multiplient partout dans nos territoires, de l'intérêt pour les sujets du gaspillage et de l'économie circulaire dans les médias et parmi nos concitoyens, en particulier dans le contexte actuel de remise en question de notre modèle alimentaire.

Mais il reste encore beaucoup à faire : les dons aux associations ont augmenté en quantité, mais leur qualité pose problème ; le maillon de la consommation continue à représenter près d'un tiers du gaspillage alimentaire ; l'information au consommateur reste souvent partielle et peu adaptée. Tout récemment, le décret du 20 octobre 2020 sur le contrôle de la qualité des dons alimentaires, venu renforcer celui du 28 décembre 2016, met en cohérence les obligations des entreprises, mais ne permettra pas de rendre réellement effectif le contrôle public.

La loi AGECE a fixé des cibles claires et chiffrées : réduction de 50 % du gaspillage alimentaire entre 2015 et 2025 dans la distribution alimentaire et la restauration collective, et de 50 % entre 2015 et 2030 dans la consommation, la production, la transformation et la restauration commerciale.

Pour être au rendez-vous de ces objectifs, nous devons prendre aujourd'hui des mesures fortes. Le moment est venu de franchir une nouvelle étape contre le gaspillage alimentaire.

Le Pacte, la Feuille de route de l'Économie circulaire, les conventions entre acteurs privés sont des outils nécessaires. Mais il est essentiel qu'ils puissent s'appuyer sur un cadre législatif clair. C'est la première raison d'être de cette proposition de loi, structurée selon trois axes :

L'éducation à l'alimentation et la reconnaissance de la place centrale du consommateur dans la lutte contre le gâchis alimentaire ;

Le renforcement du contrôle et de l'information dans la lutte contre le gaspillage alimentaire ;

Un soutien financier et matériel fort aux initiatives publiques et privées de lutte contre le gaspillage alimentaire, à travers la création d'un Fonds national dédié.

L'**article 1^{er}** fait de la lutte contre le gaspillage alimentaire une « grande cause nationale » pour l'année 2021. Comme il a été montré plus haut, le problème du gaspillage alimentaire est à la fois social, environnemental et économique. Les enjeux qu'il représente, et qui se chiffrent en milliards d'euros et de tonnes de CO₂, méritent une campagne nationale à part entière.

Le label « Grande cause nationale » peut être l'outil majeur de cette campagne. Attribué à plusieurs associations de lutte contre le gaspillage, il leur permettrait de diffuser gratuitement des spots publicitaires à la télé et à la radio aux heures de grande écoute. Ce label étant attribué par le Premier ministre par voie réglementaire, le présent article oriente l'action du Gouvernement sur le sujet.

L'**article 2** rend obligatoire l'éducation à l'alimentation sur le temps scolaire du primaire au lycée. L'actuel article L. 312-17-3 du code de l'éducation impose une éducation à l'alimentation sur le temps scolaire ou sur le temps périscolaire.

Le présent article place le temps périscolaire dans le prolongement d'un enseignement dispensé sur le temps scolaire, afin de mettre en place un véritable cycle d'éducation à l'alimentation du primaire jusqu'au lycée.

Cette mesure devra s'accompagner des moyens humains et financiers nécessaires à destination des établissements scolaires, et il revient bien entendu au Ministère de l'Éducation nationale et au Conseil supérieur des programmes de définir et mettre en œuvre le contenu de cette matière, au carrefour d'enjeux de santé, d'environnement, d'économie, de culture et de patrimoine.

L'**article 3** permet d'enrichir l'expertise sur les mesures visant à réduire le gaspillage alimentaire lié aux dates de consommation sur les produits, via la rédaction d'un rapport du Gouvernement.

Au niveau européen, la révision à venir du règlement 1169/2011, dit « INCO » est une opportunité pour la France d'agir sur la question des

dates de consommation, qui compte pour près de 10 % du volume de gaspillage alimentaire dans l'Union européenne ⁽⁴⁾. À l'échelle nationale, le législateur doit pouvoir accompagner l'engagement, déjà important et positif, du public, des associations, des opérateurs de la chaîne alimentaire et des entreprises spécialisées dans la lutte contre le gaspillage.

L'**article 4** met en place l'expérimentation d'une « prime à l'assiette vide » dans les restaurants universitaires. La restauration collective et la consommation finale sont deux des principaux « gisements » de gaspillage alimentaire en France. Dans le prolongement de l'éducation à l'alimentation dispensée jusqu'au lycée mise en place dans l'article 2, la création d'un dispositif incitatif dans la restauration universitaire permet de poursuivre la sensibilisation du consommateur.

Le principe de la prime à l'assiette vide est simple : les usagers qui rendent leur plateau vide après le repas bénéficient d'une « prime » qui peut prendre des formes diverses : sur une base mensuelle ou hebdomadaire, repas non facturé ou moins cher, café gratuit, etc.

La restauration collective universitaire semble le lieu adapté pour expérimenter cette mesure, mais ce sont les dispositifs incitatifs à destination du consommateur dans l'ensemble de la restauration – y compris commerciale – qui devront constituer l'un des axes majeurs d'une politique nationale de lutte contre le gaspillage alimentaire dans les prochaines années.

L'**article 5** valorise le don des pertes agricoles et le glanage, en inscrivant dans la loi la possibilité pour les exploitants de conclure une convention de don, ou « convention de glanage », sur un modèle similaire à celles mises en place entre les associations de don alimentaire et les moyennes et grandes surfaces.

Par ailleurs, cet article rend véritablement effectif le contrôle de la qualité du don. Les rapports sur l'application de la loi Garot constatent tous l'inefficacité de ces contrôles, si ce n'est leur absence, malgré les dispositions et les sanctions prévues dans la loi ! Ce problème est notamment dû au flou entretenu sur les services compétents pour effectuer ces opérations.

L'article 5 propose donc d'établir clairement dans la loi le principe d'un contrôle de la qualité des dons, d'une part, et l'application de cette

(4) Rapport final « Market study on date marking and other information provided on food labels and food waste prevention », Commission européenne, janvier 2018.

disposition par des services dotés de pouvoir de police, gérés conjointement par les ministères chargés de l'Alimentation et de l'Économie.

L'**article 6** généralise l'obligation de fournir des bilans chiffrés sur le gaspillage alimentaire. Si nous voulons tenir les objectifs de réduction fixés par la loi AGECE, il est en effet indispensable de pouvoir rendre précisément compte des progrès réalisés.

Il est donc nécessaire de se baser sur des données claires et précises. Les méthodes, détaillées par le rapport du groupe de travail 1 de l'ADEME rendu en 2019, existent : il reste à les mettre en œuvre. Ce même rapport appelle ainsi à un « suivi national » des pertes alimentaires, et à un engagement de chacun des acteurs.

Cette disposition s'inscrit dans le prolongement des lois Garot et EGALIM, qui imposent notamment un diagnostic de gaspillage alimentaire aux grandes entreprises de l'agroalimentaire et de la restauration.

La loi peut accompagner cet engagement, en définissant des obligations de chiffrage et de mesures spécifiques pour chacun des opérateurs impliqués dans la lutte contre le gaspillage alimentaire : grandes et moyennes surfaces, industries agroalimentaires, restauration, etc. Ces documents, leur contenu, les données collectées et les moyens de mesure doivent bien sûr différer selon la nature et la situation de l'entreprise : l'objet de cet article est de fixer un cadre général.

L'**article 7** crée un Fonds national de lutte contre le gaspillage alimentaire. Afin que les dispositions exposées ci-dessus soient appliquées de manière rapide et transversale, la création de cette structure est essentielle. En effet, un soutien financier et matériel doit être complémentaire du cadre législatif pour favoriser les bonnes initiatives publiques et privées partout dans les territoires : camions isothermes pour acheminer les dons alimentaires, guides des bonnes pratiques produit par les collectivités territoriales, etc.

L'**article 8** met en place un dispositif de « Bon Pour Bien-Manger », qui facilite l'accès, sous conditions de ressources, à des produits alimentaires favorables à une alimentation saine et équilibrée : fruits et légumes frais, produits locaux et/ou bio, etc.

Ces dispositions sont en premier lieu destinées à répondre à l'urgence de la précarité alimentaire, en particulier dans le contexte de crise actuel, mais ils renforcent également la politique de lutte contre le gaspillage et

d'éducation à l'alimentation : une nourriture saine et de qualité est mieux valorisée par le consommateur, donc moins jetée.

Lors des projets de loi de finances rectificatives successifs au cours de l'année 2020, le groupe Socialistes et apparentés à plusieurs fois proposé la création d'un programme budgétaire spécifique destiné à la délivrance de chèques alimentaires aux ménages les plus précaires. Au cours des mois suivants, le rapport remis par les sénateurs Françoise Cartron et Jean-Luc Fichet⁽⁵⁾, ainsi que l'avis « Vers une alimentation durable ancrée dans les territoires » du Conseil économique, social et environnemental, ont également formulé la proposition de mettre en place des « chèques alimentation durable locale⁽⁶⁾ ».

En faisant entrer cette mesure dans la loi, l'article 8 reprend l'un des fondements de la loi de 2016 : faire de la lutte contre le gaspillage un pilier d'une politique de l'alimentation ambitieuse, juste et durable.

(5) Rapport d'information n° 476 « Vers une alimentation durable : un enjeu sanitaire, social, territorial et environnemental majeur pour la France » de Mme Françoise Cartron et M. Jean-Luc Fichet, fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective, déposé le 28 mai 2020.

(6) Avis du CESE n°2020-27, « Pour une Alimentation durable ancrée dans les territoires » présenté au nom de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation par Florence Denier-Pasquier et Albert Ritzenthaler, décembre 2020.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La lutte contre le gaspillage alimentaire est reconnue « Grande cause nationale » pour l'année 2021.

Article 2

À la fin de la première phrase de l'article L. 312-17-3 du code de l'éducation, les mots : « ou du projet éducatif territorial mentionné à l'article L. 551-1 du présent code » sont remplacés par les mots : « . Ces enseignements sont prolongés dans le cadre du projet éducatif territorial mentionné à l'article L. 551-1 du présent code ».

Article 3

Six mois après la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur l'évolution du cadre européen en matière de mention de la date de durabilité minimale sur les produits alimentaires, la mise en place d'une différenciation visuelle claire entre date limite de consommation et date de durabilité minimale, et la sensibilisation du public sur les caractéristiques nutritives et sanitaires des produits portant ces indications.

Article 4

- ① Après l'article L. 541-15-3 du code de l'environnement, il est inséré un article L. 541-15-3-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 541-15-3-1.* – Les gestionnaires des services de restauration collective mentionnés à l'article L. 230-5 du code rural et de la pêche maritime assurent un rôle d'incitation et de promotion dans la lutte contre le gaspillage alimentaire auprès des usagers.
- ③ « À titre expérimental, au plus tard au 1^{er} janvier 2022 et pour une durée de deux ans, les gestionnaires des services de restauration collective universitaire mettent en place la « prime à l'assiette vide ».
- ④ « La "prime à l'assiette vide" consiste en une incitation en nature ou financière. Cette prime bénéficie individuellement aux usagers des services

de restauration universitaire, et récompense la minimisation des déchets alimentaires par repas servi.

- ⑤ « Les modalités d'application du présent article, notamment celles relatives au montant de la prime, les modalités d'évaluation et les outils de mesures des déchets alimentaires, sont définies par décret ».

Article 5

- ① I. – L'article L. 541-15-6 du code de l'environnement est ainsi modifié :

- ② 1° Après le III sont insérés un III *bis* et un III *ter* ainsi rédigés :

- ③ « III *bis*. – Le don de denrées alimentaires produites dans le cadre des activités agricoles mentionnées à l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime peut être facilité, pour les agriculteurs qui en font la demande, par une convention de glanage précisant les modalités selon lesquelles les denrées alimentaires sont cédées à titre gratuit. Un décret fixe les modalités d'application du présent alinéa.

- ④ « III *ter*. – La qualité des denrées données mentionnées au I fait l'objet d'un contrôle de conformité aux dispositions du présent article et des textes pris pour son application.

- ⑤ « Sont habilités à exercer le contrôle de la qualité des denrées données et celui des procédures de suivi et de contrôle de la qualité du don, dans les conditions mentionnées au titre VII du livre premier du présent code, les fonctionnaires, agents et personnes mentionnés aux articles L. 541-44 du présent code et L. 231-2 du code rural et de la pêche maritime ».

- ⑥ 2° Au V, les mots : « de l'obligation » sont remplacés par les mots : « des obligations ».

- ⑦ II. – Le Gouvernement remet au Parlement, dans les douze mois suivant la promulgation de la présente loi, un rapport sur la qualité des dons de produits invendus aux associations d'aide alimentaire, ainsi que sur le contrôle de la conformité et de la qualité de ces dons.

Article 6

- ① L'article L. 541-15-3 du code de l'environnement est complété par six alinéas ainsi rédigés :

- ② « Les opérateurs mentionnés au présent article, ainsi que les commerces et opérateurs de commerce mentionnés respectivement aux 1° et 4° du II de l'article L. 541-15-6 et les entreprises de restauration commerciale, établissent des bilans chiffrés et exhaustifs, sur une base annuelle, des quantités liées au gaspillage alimentaire dans les conditions suivantes :
- ③ « 1° Pour la restauration collective et la restauration commerciale, les quantités de denrées données et les quantités de denrées jetées ;
- ④ « 2° Pour la distribution alimentaire au détail et les plateformes d'approvisionnement, la valeur hors taxe des denrées données aux associations, et la valeur hors taxe des denrées jetées ;
- ⑤ « 3° Pour les entreprises et les marchés de gros, la quantité et la valeur hors taxe des denrées données aux associations, et la valeur hors taxe des denrées invendues ;
- ⑥ « 4° Pour les entreprises de transformation des produits alimentaires, le volume de biodéchets, le volume de denrées données aux associations, et le volume de déchets valorisés en vue de l'alimentation animale ou à des fins de compost ou de valorisation énergétique.
- ⑦ « Les modalités d'application du présent article, notamment le détail du contenu des bilans chiffrés selon la nature de l'activité de l'entreprise, les méthodes de mesure, l'appui apporté par les services de l'État et des collectivités territoriales à la réalisation des bilans et leur communication aux services compétents, sont définies par décret ».

Article 7

- ① La sous-section 1 *bis* de la section 3 du chapitre I^{er} du titre IV du livre V du code de l'environnement est complétée par un article L. 541-15-6-2 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 541-15-6-2.* – I. – Il est créé un fonds de lutte contre le gaspillage alimentaire alimenté par l'État.
- ③ « Le fonds a pour mandat de soutenir financièrement :
- ④ « – la maintenance et l'acquisition de moyens logistiques par les associations d'aide alimentaire, notamment de véhicules à faibles émissions mentionnés à l'article L. 224-7 du présent code ;

- ⑤ « – l’accompagnement des entreprises dans leur politique de lutte contre le gaspillage alimentaire, notamment à travers l’élaboration de diagnostics ;
- ⑥ « – les actions conduites sur le sujet dans le cadre des projets alimentaires territoriaux ou par des réseaux d’acteurs à l’échelle territoriale ;
- ⑦ « – toute autre action favorisant la réduction du gaspillage alimentaire.
- ⑧ « II. – Les conditions d’application du présent article sont fixées par décret en Conseil d’État. »

Article 8

- ① Le chapitre VI du titre VI du livre II du code de l’action sociale et des familles est complété par un article L. 266-3 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 266-3. – I. –* Le « Bon Pour Bien Manger » est un titre spécial de paiement, nominatif et à durée de validité limitée, dont le montant est défini en fonction des ressources du ménage bénéficiaire.
- ③ « Dans un objectif de lutte contre la précarité alimentaire, il permet aux ménages bénéficiaires d’acquitter des dépenses alimentaires sur un panier de denrées favorables à une alimentation saine, équilibrée et durable.
- ④ « II. – Le « Bon Pour Bien Manger » est émis et attribué à ses bénéficiaires par l’Agence de services et de paiement mentionnée à l’article L. 313 du code rural et de la pêche maritime.
- ⑤ « III. – La liste des denrées pouvant faire l’objet d’un achat au moyen du « Bon Pour Bien Manger » est déterminée par décret. Elle comprend notamment :
- ⑥ « 1° Les fruits et légumes frais ;
- ⑦ « 2° Les produits issus de l’agriculture biologique ;
- ⑧ « 3° Des produits issus de la production locale et des circuits courts ;
- ⑨ « 4° Tout ou partie des produits répondant aux conditions définies au I de l’article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime.

- ⑩ « La liste est transmise au moins une fois par an aux bénéficiaires du « Bon Pour Bien Manger » et aux gestionnaires des projets alimentaires territoriaux définis à l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime.
- ⑪ « IV. – Les projets alimentaires territoriaux prennent part, à titre consultatif, à l'élaboration de la liste mentionnée au III du présent article. Ils participent à la sensibilisation à l'utilisation du « Bon Pour Bien Manger » par les bénéficiaires, et peuvent rendre compte de sa diffusion et de son impact dans leurs territoires.
- ⑫ « V. – Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article et les conditions de la mise en œuvre du « Bon Pour Bien Manger », dont la généralisation intervient au plus tard au 1^{er} janvier 2022 ».

Article 9

- ① La charge pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.
- ② La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.