

### BENCHMARK INTERNATIONAL DES POLITIQUES PUBLIQUES DE LUTTE CONTRE LE GASPILLAGE ALIMENTAIRE

*Par Marie Mourad, Doctorante au Centre de Sociologie des Organisations – Institut d'Etudes Politiques de Paris, avec les contributions du Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, de l'ADEME et de France Nature Environnement, novembre 2014*

#### Résumé

Ce document résume les principales politiques publiques nationales visant à réduire et mieux gérer le « gaspillage alimentaire » et plus globalement les biodéchets dans les pays développés. Sans viser l'exhaustivité, il s'agit d'avoir une idée des mesures réglementaires ou actions possibles au niveau national et le cas échéant leur déclinaison au niveau local.

A la suite du Royaume-Uni, de nombreux pays ont mis en place des politiques publiques nationales avec notamment des campagnes de communication. Les politiques les plus poussées semblent être menées en Europe occidentale (Royaume-Uni, France, Belgique, Pays-Bas), aux Etats-Unis, ainsi qu'au Japon et Corée du Sud. Peu de pays ont fixé, à l'instar de la France, des objectifs chiffrés de réduction du gaspillage alimentaire. La plupart des objectifs visent la valorisation des déchets : cette pratique existe depuis longtemps en Allemagne, Autriche et Belgique (Wallonie) où les taux de valorisation de biodéchets avoisinent les 70%. En France, nous atteignons avec difficulté les 37% et intégrons pourtant au calcul les composts issus de traitement mécano-biologique. Certains pays se sont récemment fixés des objectifs en la matière : la Suède veut traiter 50% des déchets organiques par méthanisation d'ici 2050, et le Japon fixe des objectifs de tri et valorisation de l'organique allant jusqu'à plus de 80% pour le secteur industriel. A noter que l'obligation adoptées en France de valorisation des biodéchets pour les gros producteurs doit à terme (2016, si l'obligation est respectée) permettre de valoriser 62 % du gisement national de cette matière organique.

La Belgique et la Corée du Sud, de même que certains Etats américains, constituent des cas intéressants en raison des mesures réglementaires qui y sont expérimentées : l'obligation de proposer ses invendus à des banques alimentaires en Wallonie, l'« interdiction de jeter » dans le Massachussets, et le paiement des déchets au poids pour les foyers à Séoul. Par ailleurs, les Etats-Unis dès 1996 et l'Italie en 2003 ont mis en place des lois dites du « bon samaritain » protégeant les donateurs de produits alimentaires. La politique de la France est quant à elle généreuse en termes d'incitations fiscales (par exemple, la réduction d'impôt correspond à 15% de la valeur des produits donnés dans la majorité des Etats américains, contre 60% en France). La France n'a pas adhéré à une proposition européenne formulée en mai 2014 par la Suède et les Pays-Bas, soutenue par quatre autres états-membres, de supprimer la date limite d'utilisation optimale sur certains produits à longue durée de vie. De plus, certains pays (e.g. Suisse, Pays-Bas) encouragent davantage l'innovation technologique en termes d'emballages ou d'allongement de la durée de vie des produits.

La France vu son faible taux de valorisation des matières organiques par rapport à

---

d'autres pays (e.g. Slovénie, Estonie, Autriche, Belgique, Corée du Sud), devrait être conduite à privilégier les politiques de prévention.

A l'heure actuelle, même si tous les pays développés n'ont pas mis en place de politiques publiques sur le gaspillage alimentaire (Grèce, Portugal, Autriche, Hongrie, Pays baltes, Israël), beaucoup sont en train de se mobiliser (Singapour, Australie, Nouvelle-Zélande, Canada), notamment à partir d'initiatives locales.

## **DANS LE DÉTAIL : EXEMPLES D'ACTIONS RENFORÇANT LA STRATÉGIE DE LUTTE CONTRE LE GASPILLAGE**

### **Fixer des objectifs nationaux**

Les Pays-Bas avaient initialement fixé un objectif de réduire le gaspillage alimentaire de 20%. Même si ce but n'a pas été atteint, cela a participé à créer un mouvement.

### **Inciter les parties prenantes à s'engager pour la réduction du gaspillage**

Au Royaume-Uni, 52 entités ont signé le Courtauld Commitment. Aux Etats-Unis, le US Food Waste Challenge prévoit d'atteindre 400 participants en 2015 qui s'engagent à mener une action de prévention ou redistribution. En Italie, une charte « Sprecozero » (zéro déchet) regroupe 500 collectivités locales et en Espagne 240 parties prenantes participent aux négociations de la politique « plus d'aliments, moins de gaspillage ».

### **Renforcer la recherche**

Le WRAP a mené de nombreuses études sur le gaspillage et ses évolutions depuis 2008, de même que le CRIOC en Belgique. Aux Etats-Unis, les données sur la production et les quantités perdues ont été suivies par le Ministère de l'Agriculture depuis la seconde guerre mondiale. Presque tous les pays manquent de données sur la production agricole et les pertes en champ et sur le lien entre modèles agricoles (subventions) et gaspillage.

## **EXEMPLES D'ACTIONS VISANT À LA PRÉVENTION DES EXCÉDENTS**

### **Mener des campagnes de sensibilisation**

Les gouvernements du Royaume-Uni, Japon, Espagne, Suisse, Pays Bas, Allemagne, Hong Kong, Singapour et Etats-Unis ont tous mis en place des campagnes de communication en direction des citoyens et entreprises, dont les effets sont toutefois difficilement mesurables. Notons qu'au Royaume-Uni, la lutte contre le gaspillage alimentaire est un des 3 axes de la politique publique en matière de déchets et que cette communication passe notamment par l'animation d'un réseau de citoyens ambassadeurs. Le WRAP qui mesure régulièrement le gaspillage alimentaire des ménages estime que pour 1 £ investie en communication, 90 £ ont été économisées par les foyers entre 2006 et 2010. Certains pays ont des programmes spécifiques à destination des enfants.

### **Favoriser l'innovation technologique**

Les Pays-Bas ont mené une « Small business initiative » en 2010-2014, encourageant la recherche sur les innovations technologiques comme les emballages intelligents. Ce partenariat public-privé disposait d'un budget de 3,15 million d'euros. En Suisse, l'innovation est encouragée dans le cadre du plan « Green economy: reduction of food waste » depuis 2012.

### **Œuvrer pour l'évolution des réglementations européenne en matière d'hygiène, traçabilité et qualité (dont critères esthétiques) des aliments**

L'étude « Obstacles experienced in legislation and regulations » menée par l'université de Wageningen en 2011 montre que certaines évolutions réglementaires limiteraient le gaspillage alimentaire, comme l'abandon des dates sur les produits non périssables ou plus de flexibilité sur l'étiquetage ou les règles d'hygiène dans la restauration. Les Pays Bas et la Suède, soutenus par l'Autriche, le Danemark, l'Allemagne et le Luxembourg, ont proposé en mai 2014 d'allonger la liste de produits sans date obligatoire. La proposition n'a pas été adoptée. Les premiers ministres des pays nordiques (Suède, Finlande, Norvège, Danemark) travaillent conjointement sur l'évolution des dates limites de consommation. En Suisse et en Allemagne, des réflexions ont été menées sur la réduction des critères esthétiques des fruits et légumes et sur les normes marketing. Ces réflexions n'ont pas abouti et il existe peu d'études sur les impacts de telles évolutions.

### **Rendre les marchés publics exemplaires**

Des initiatives sont menées en France au niveau des collectivités locales, avec des clauses sur la diminution du gaspillage alimentaire intégrées aux marchés publics de produits et services alimentaires ou l'encouragement de formes alternatives de distribution générant possiblement moins de gaspillage (e.g. circuits courts) en restauration scolaire, par exemple. De telles initiatives pourraient être étendues et généralisées, ce qui rendrait la France pionnière en la matière puisqu'aucun pays n'a pour l'instant intégré de tels critères à l'ensemble des marchés publics nationaux. Aux Etats-Unis, des agences fédérales telles que l'USDA (département d'agriculture) montrent l'exemple en redistribuant leurs propres excédents.

### **Inciter les entreprises à publier des données et à travailler sur le gaspillage alimentaire**

Au Royaume-Uni, plusieurs chaînes de distribution, à la suite de Tesco, ont publié leurs données relatives aux invendus et pertes alimentaires. Tesco intègre cette initiative dans une démarche de différenciation et d'exemplarité de sa responsabilité sociale d'entreprise. Aucun pays n'a pour l'instant pris de mesure obligeant les entreprises à publier ce type d'information, mais cela constituerait une façon de généraliser la mesure, éventuellement en amont et en aval du maillon de la distribution.

Un moyen moins coercitif d'inciter les entreprises à réaliser ce type de démarches serait de les récompenser par un label spécifique ou un label intégrant d'autres pratiques responsables (optimisation des pertes, redistribution, éventuellement valorisation des déchets, pourquoi pas en instaurant des coefficients qui hiérarchisent les différentes actions).

---

## EXEMPLES D' ACTIONS VISANT À FACILITER LA REDISTRIBUTION

### **Obliger les supermarchés à proposer leurs invendus à des associations**

En Wallonie, de plus en plus de villes ont mis en place depuis 2013 une mesure qui oblige les entreprises à proposer leurs invendus à des banques alimentaires ou des associations avant de les jeter. Si cette mesure est symboliquement un succès, elle reste difficile à contrôler. L'enjeu est principalement d'assurer que les dons soient de bonne qualité et correspondent aux besoins des banques alimentaires.

### **Simplifier et accompagner les démarches liées à la traçabilité pour les associations**

En Belgique, l'agence dédiée à la sécurité sanitaire a clarifié la réglementation relative à la traçabilité pour les banques alimentaires. Une circulaire liste les produits dont la date peut être dépassée et simplifie les démarches administratives. L'Agence a également assuré des formations pour plusieurs centaines de personnes chaque année.

### **Conditionner les incitations fiscales pour les dons alimentaires**

Les incitations fiscales sont déjà importantes en France. Aux Etats-Unis, les déductions fiscales correspondent généralement à 15% de la valeur des produits, avec des incitations supplémentaires dans certains Etats. Par exemple, le Colorado a une déduction supplémentaire (25%) pour encourager les dons agricoles en amont.

### **Protéger les donateurs en termes de responsabilité**

Aux Etats-Unis depuis 1996 et en Italie depuis 2003, une loi du « bon samaritain » protège les donateurs de produits jugés propres à la consommation. Malgré cette réglementation, des études conduites aux Etats-Unis montrent que plus de 60% des entreprises disent ne pas donner pour des raisons de responsabilité.

## EXEMPLES D' ACTION VISANT À RÉDUIRE ET VALORISER LES BIO-DÉCHETS

### **Faire payer les déchets**

En Corée du Sud, le Ministère de l'environnement mène une politique proactive de réduction et valorisation des biodéchets depuis 1998. L'incinération et la mise en décharge sont interdites et un système de paiement en fonction des déchets produits a été mis en place dans plusieurs villes depuis 2010. La mesure est nationale mais les villes sont libres de choisir parmi 3 technologies de paiement :

- Des contenants prépayés en fonction de leur volume ;
- Des étiquettes prépayées que l'on doit coller sur la poubelle pour que celle-ci soit collectée ;
- Des cartes individuelles RFID que l'on scanne pour déposer ses ordures dans un contenant, qui pèse et identifie le détenteur de la carte afin de générer une facture proportionnelle au poids.

Ces dispositifs sont coûteux mais permettent de limiter les fraudes. Le gouvernement souhaite étendre le programme suite à des premiers résultats positifs.

### **Obliger à séparer et/ou valoriser les déchets organiques**

En France, seront qualifiés « gros » producteurs de biodéchets ceux qui produisent plus de 10t/an en 2016. Ce seuil semble ambitieux par rapport à d'autres pays. Aux Etats-Unis, une loi californienne imposera le tri à la source des biodéchets au-dessus du seuil d'environ 100t/an en 2016 (8 cubic yards/ semaine). Au Japon, depuis la Food Recycling Law en 2000, le Ministère de l'Agriculture fixe des objectifs de réduction et de revalorisation (par compostage ou production d'énergie) pour les entreprises générant plus de 100t/an. En 2013, les objectifs annuels de revalorisation étaient de 85% des biodéchets pour l'industrie de transformation, 70% pour la distribution et 40% pour les restaurants. Par ailleurs, aux Etats-Unis dans le Massachussetts par exemple, les commerces ont depuis octobre 2014 une « interdiction de jeter » et la revalorisation ou compostage est obligatoire pour les producteurs de plus d'1t/ semaine de déchets (52t/an). L'Irlande dispose de lois similaires depuis 2009. Enfin, le compostage est tout simplement obligatoire pour certaines villes aux Etats-Unis, y compris pour les résidents (San Francisco, Seattle), ce qui a permis d'atteindre des taux élevés de revalorisation. En Europe, Ljubljana est la première capitale à s'engager officiellement dans une démarche « Zero Waste » et prévoit d'améliorer ses performances déjà exemplaires en atteignant d'ici 2025 des taux de recyclage ou revalorisation de 78% pour l'ensemble des déchets (y compris organiques). Plusieurs pays ont fixé des objectifs nationaux : diminuer les déchets organiques mis en décharge de 40% d'ici 2022 à Hong Kong, assurer la méthanisation de 50% des biodéchets en Suède d'ici 2018. L'enjeu est d'articuler de manière cohérente les objectifs de revalorisation avec les démarches de prévention. Si ces démarches permettent de diminuer l'impact environnemental des biodéchets, elles peuvent avoir des effets contradictoires en matière de prévention. Des études américaines montrent par exemple qu'au niveau du consommateur, le compostage peut « déculpabiliser » et entraîne à jeter plus facilement. La valorisation des « déchets » organiques est donc à prendre avec précaution et à articuler avec des efforts de prévention pour (ré)utiliser la nourriture en premier lieu.