



FRUITS & LÉGUMES POUVANT ÊTRE EXEMPTÉS DE L'INTERDICTION DE PRÉSENTATION DANS DES EMBALLAGES PLASTIQUES

AVIS 86 - AVIS INTERMÉDIAIRE

L'ensemble de cet avis intermédiaire a été adopté par le CNA plénier en scrutin public le 8 juillet 2020 par 20 voix pour, 15 voix contre et 7 abstentions.

Président du groupe de concertation « Emballages alimentaires » :

Dominique Gombert

Secrétariat interministériel du CNA :

Karine Boquet, secrétaire interministérielle du CNA.

Margaux Denis, responsable de concertation.

Ana Senn, chargée de concertation.

Le Conseil national de l'alimentation

Le Conseil National de l'Alimentation est une instance consultative indépendante

Le CNA est une instance consultative indépendante, placée auprès des ministres chargés de l'environnement, de la santé, de la consommation et de l'agriculture. C'est un outil d'aide à la décision publique. Il est consulté sur la définition des politiques publiques de l'alimentation et émet des avis à l'attention des décideurs publics et des différents acteurs de la filière alimentaire sur des sujets tels que la qualité des denrées alimentaires, l'information des consommateurs, l'adaptation de la consommation aux besoins nutritionnels, la sécurité sanitaire, l'accès à l'alimentation, la prévention des crises, etc.

« Parlement de l'alimentation », le CNA organise la concertation entre acteurs de la filière alimentaire et le débat public

Positionné comme un « parlement de l'alimentation », le CNA développe depuis plus de 30 ans un processus de concertation intégrant les préoccupations des filières et de la société civile. Réalités du monde professionnel et attentes des consommateurs entrent ainsi en compte dans les débats.

Répartis en 8 collèges, ses 63 membres nommés représentent les principaux acteurs de la filière alimentaire : producteurs agricoles, transformateurs et artisans, distributeurs, restaurateurs, associations de consommateurs et d'usagers des systèmes de santé, de protection de l'environnement, de protection animale, d'aide alimentaire, syndicats de salariés, ainsi que des personnalités qualifiées. Les établissements publics de recherche et d'évaluation scientifique ainsi que les collectivités territoriales sont également membres de droit du CNA. Assistent de plein droit aux travaux les représentants des ministères concernés. Le CNA est également mandaté pour organiser le débat public dans le cadre de la politique publique de l'alimentation. Le CNA est actuellement présidé par M. Guillaume Garot, député de la Mayenne et ancien ministre délégué à l'agroalimentaire.

Le CNA bénéficie d'une gouvernance interministérielle

Une gouvernance interministérielle est définie dans le règlement intérieur du CNA et découle de sa définition réglementaire. Ainsi, les quatre ministères de rattachement du CNA participent aux travaux d'élaboration des avis du CNA afin d'apporter un éclairage et une expertise. Lors du vote des avis, l'administration ne prend pas part aux votes. De fait, les ministères n'entendent donner aucune approbation ni improbation aux opinions et recommandations émises dans cet avis. Celles-ci doivent être considérées comme propres à leur auteur, c'est-à-dire au CNA plénier. Le Gouvernement n'est pas lié aux avis du CNA.

Le CNA émet des avis et des recommandations

Le CNA peut être saisi par un de ses ministères de rattachement, par toute autre instance consultative placée auprès de l'Etat ou de l'un de ses établissements publics, par un des collèges qui le constituent ou encore par son Président. La concertation organisée par le CNA vise ainsi à émettre des recommandations. Un avis du CNA est une œuvre collective, résultant de la participation des membres d'un groupe de concertation du CNA et du Secrétariat interministériel. Il est rendu public une fois adopté en séance plénière du CNA. Il est destiné aux acteurs de l'alimentation, en particulier aux pouvoirs publics, afin d'enrichir la décision publique et intégrer les opinions des différentes parties prenantes.

Tous les avis du CNA sont consultables et téléchargeables sur le site www.cna-alimentation.fr

Sommaire

Partie I – Contexte, définitions et périmètre	4
Contexte	4
Définitions, précisions terminologiques et périmètre	6
Partie II – Positions et argumentaires des membres du groupe de concertation	9
Partie III – Recommandations du CNA	13
Annexe 1 : Tableau d'aide à la décision pour établir la liste évolutive des exemptions	16
Annexe 2 : Schéma illustrant la trajectoire de réduction du plastique.....	17
Annexe 3 : Liste des sigles	18
Annexe 4 : Mandat du groupe de concertation « Emballages alimentaires »	19
Annexe 5 : Lettre de cadrage du groupe de concertation « Emballages alimentaires ».....	22
Annexe 6 : Composition du groupe de concertation	28

Partie I - Contexte, définitions et périmètre

Contexte

Le CNA a été saisi par ses quatre ministères de rattachement pour mener une réflexion autour des emballages alimentaires. Cette saisine s'inscrit dans le contexte particulier du projet de la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire (loi AGEC) et de l'élaboration du PNSE¹ « Mon environnement, ma santé ».

Le mandat du groupe de concertation « Emballages alimentaires », présenté dans l'annexe 4, a été adopté par le CNA le 17 juin 2019. La lettre de cadrage, dans l'annexe 5, a été adoptée le 29 janvier 2020 sous réserve d'adapter le calendrier de travail. Le groupe de concertation a débuté ses travaux le 5 février 2020. Lors de la réunion d'installation, le groupe a décidé de focaliser ses travaux sur trois thématiques présentant des échéances et des enjeux distincts :

- (1) la liste des exemptions relatives aux emballages plastiques pour les fruits et légumes prévue par la loi AGEC [objet du présent avis intermédiaire] ;
- (2) la substitution des contenants alimentaires composés de plastique dans la restauration collective prévue par la loi « Egalim » ;
- (3) la réduction des emballages alimentaires en général.

Le projet de loi AGEC a été adopté le 21 janvier 2020. Le CNA a été sollicité par la Direction générale de la prévention des risques (DGPR) du Ministère de la Transition Écologique et Solidaire pour produire des recommandations sur la liste des fruits et légumes qui pourraient en être exemptés afin d'alimenter les travaux de rédaction du décret d'application de l'article 77, qui porte sur l'interdiction de présentation à la vente des fruits et légumes avec un emballage composé de plastique.

La rédaction de ce décret doit respecter un calendrier spécifique. Le délai de remise d'un livrable par le CNA sur ce sujet est donc restreint, ce qui explique la mise en place d'une méthodologie et d'une temporalité spécifiques de travail. Les recommandations du CNA étaient initialement attendues pour avril 2020. Compte tenu du contexte lié à la crise du coronavirus, le groupe de concertation « Emballages alimentaires » n'a pu se réunir sur ce sujet en présentiel qu'une fois en mars 2020. Deux réunions par visioconférence ont été organisées le 30 avril et le 12 mai 2020. Compte tenu du caractère particulier de cette concertation, il a été convenu que certaines structures remplacent leur titulaire et suppléant pour ces réunions. Par ailleurs, certains acteurs centraux de la filière fruits et légumes ont été intégrés au tour de table pour la période des travaux centrée spécifiquement sur ce sujet.

La nature de l'avis a été adaptée aux contraintes de calendrier. Le travail a reposé en premier lieu sur la transmission par les membres du groupe de leurs positions ou de leurs contributions techniques quant à la liste des exemptions à élaborer ou ses principes d'élaboration.

Le temps imparti n'a permis qu'une collecte limitée d'éléments quantitatifs relatifs aux volumes d'emballages mis en œuvre, leur évolution dans le temps ainsi que leur typologie d'emploi.² De même, le

¹ Programme national santé environnement.

² FranceAgriMer nous a fait parvenir, à la fin des travaux, des données issues d'une étude de 2019 sur la part du pré-emballé dans les achats de fruits et légumes. Nous n'avons pas été en mesure de traiter ces données dans le cadre des travaux.

calendrier de travail n'a pas permis d'approfondir la variété des pratiques de présentation pour les fruits ou légumes potentiellement concernés par une exemption.

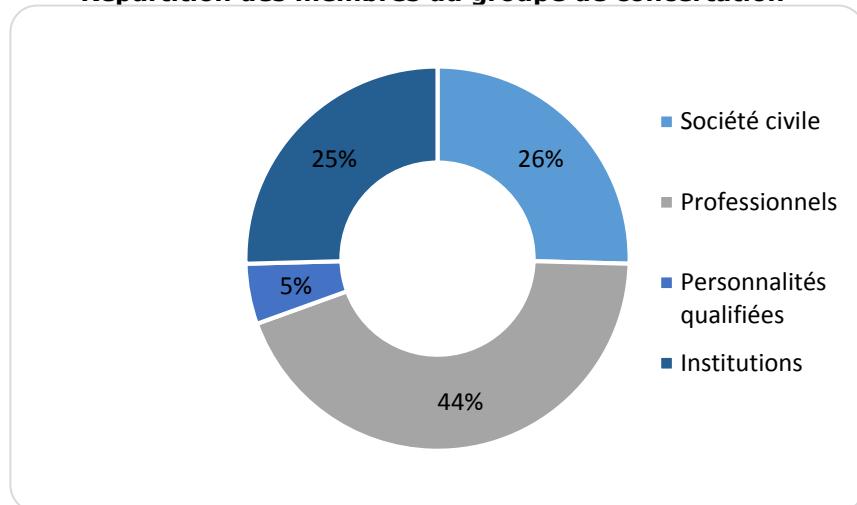
Cet « avis intermédiaire du CNA concernant les fruits et légumes pouvant être exemptés de l'interdiction de présentation dans des emballages plastiques » vise à présenter de manière synthétique les enjeux liés à cette interdiction et aux exemptions accordées. Il présente également des éléments de cadrage du périmètre et des définitions. Enfin, il présente cinq recommandations accompagnées d'un tableau d'aide à la décision publique.

Encadré 1 : Composition du groupe de concertation

Président du groupe de concertation : Dominique GOMBERT

Secrétariat interministériel du CNA : Karine BOQUET, Margaux DENIS, Ana SENN

Répartition des membres du groupe de concertation



(voir la composition détaillée du groupe de concertation en annexe 6)

Encadré 2 : Contexte Covid 19

Les travaux ont été interrompus le 16 mars 2020, du fait de la crise sanitaire Covid-19 dont la gestion a basculé au stade 3, correspondant ainsi à une période de confinement. Il n'a pas été possible de conduire la réunion de concertation en format plénier pour valider le présent document comme prévu dans le calendrier de travail initial (lundi 16 mars). Une partie des membres du groupe de concertation, notamment des collèges professionnels et de l'Etat ont été en effet mobilisés entièrement à la gestion de la crise à partir du 16 mars. Deux réunions ont alors été réalisées par vidéoconférence le 30 avril et le 12 mai 2020 afin de stabiliser l'avis³. Celui-ci a été transmis au CNA plénier pour vote le 8 juillet 2020.

³ Le texte de l'avis jusqu'à la fin de la recommandation 5 a fait l'objet d'un vote de tendance le 12 mai 2020 lors duquel on a observé une tendance majoritaire d'approbation et d'abstention et un seul vote contre.

Définitions, précisions terminologiques et périmètre

La loi AGEC inscrit l'objectif d'atteindre la fin de la mise sur le marché des emballages en plastique à usage unique à compter de 2040 et de tendre vers 100% de plastique recyclé à partir de 2025. Elle comprend plusieurs grandes orientations, dont notamment :

- Mettre fin au gaspillage pour préserver nos ressources naturelles ;
- Mobiliser les industriels pour transformer nos modes de production ;
- Renforcer l'information du consommateur afin de faire évoluer nos modes de consommation.

La saisine du CNA concerne particulièrement l'article 77 de cette loi.

Loi anti-gaspillage pour une économie circulaire

Article 77 : « À compter du 1^{er} janvier 2022, tout commerce de détail exposant à la vente des fruits et légumes frais non transformés est tenu de les exposer sans conditionnement composé pour tout ou partie de matière plastique. Cette obligation n'est pas applicable aux fruits et légumes conditionnés par lots de 1,5 kilogramme ou plus ainsi qu'aux fruits et légumes présentant un risque de détérioration lors de leur vente en vrac dont la liste est fixée par décret. »

L'objectif du législateur est de réduire les pratiques d'utilisation d'emballages plastiques pour exposer à la vente les fruits et légumes, en luttant contre les emballages plastiques inutiles en prenant en compte le critère de risque de détérioration, sans préjudice des autres textes et des évolutions législatives potentiellement à venir.

On entend par :

- **Emballages** : tout objet, quelle que soit la nature des matériaux dont il est constitué, destiné à contenir et à protéger des marchandises, à permettre leur manutention et leur acheminement du producteur au consommateur ou à l'utilisateur, et à assurer leur présentation. Tous les articles "à jeter" utilisés aux mêmes fins doivent être considérés comme des emballages.⁴
- **Conditionnement** : le terme « conditionnement » fait référence à une action de conditionner et non à l'emballage lui-même qui est considéré comme un article de conditionnement⁵.
Dans le cadre du futur décret, il est préconisé de privilégier le terme d'emballage, ou mieux, de « système d'emballages » (pour le cas où il y a plusieurs emballages pour le même produit).
- **Plastique** : « matériau constitué d'un polymère tel que défini à l'article 3, point 5), du règlement (CE) n o 1907/2006, auquel des additifs ou autres substances peuvent avoir été ajoutés, qui peut jouer le rôle de composant structurel principal de produits finaux, à l'exception des polymères naturels qui n'ont pas été chimiquement modifiés ⁶».
- **Produit en plastique à usage unique** : produit fabriqué entièrement ou partiellement à partir de plastique, et qui n'est pas conçu, créé ou mis sur le marché pour accomplir, pendant sa durée

⁴ Code de l'Environnement (Livre V, titre IV, chapitre III, section 5, Article R543-43).

⁵ Conseil National de l'Emballage

⁶ Directive (UE) 2019/904 du Parlement Européen et du Conseil du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement.

de vie, plusieurs trajets ou rotations en étant retourné à un producteur pour être rempli à nouveau ou réutilisé pour un usage identique à celui pour lequel il a été conçu⁷.

Tous les matériaux concernés par ces définitions relèvent de l'interdiction posée par l'article 77 de la loi AGEC (plastiques issus de matières premières d'origine biologique, fossile ou synthétiques y compris biodégradables, compostables ou recyclables).

La notion d'exemption prévue dans la loi AGEC ne concerne que la présentation à la vente des fruits et légumes⁸, et ne s'applique donc pas aux étapes précédant la présentation à la vente dans les commerces de détail. C'est cependant souvent le producteur ou le fournisseur, conditionnant les produits directement destinés à la mise en vente en libre-service, qui supporteront les conséquences de la mise en œuvre de l'article 77.

Les emballages de présentation restant dans les rayons - et n'étant de fait pas vendus - ainsi que les emballages plastiques destinés au réemploi ne sont pas concernés par l'article 77.

Le groupe de concertation convient que seuls les fruits et légumes « non-transformés » compris dans la 1^{ère} gamme relèvent de l'article 77 de la loi AGEC. Les fruits et légumes de la 1^{ère} gamme et demie⁹ (sommurement préparés), ceux de la 2^{ème} gamme (conserves), 3^{ème} gamme (surgelés), 4^{ème} gamme (frais, crus, lavés, épluchés et/ou coupés) et 5^{ème} gamme (stérilisés et pasteurisés en sachet sous-vide)¹⁰ n'entrent pas dans le champ d'application de cet article¹¹.

Selon la DGCCRF, la notion de gamme (que ce soit la 1^{ère}, la 2^{ème}, la 3^{ème}, la 4^{ème} ou la 5^{ème}) n'a aucune existence réglementaire. Cependant cette notion, très utilisée par les professionnels des secteurs concernés, est reprise dans le présent avis intermédiaire. L'encadré ci-dessous, présentant la position de la DGCCRF à ce sujet, sert de référence dans le cadre de ces travaux.

⁷ Directive (UE) 2019/904 du Parlement Européen et du Conseil du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement.

⁸ Lors des débats, la question de l'inclusion ou pas de certains produits (pomme de terre, plantes aromatiques en pot, micro-végétaux, etc.) dans le périmètre d'application de la loi s'est posée ; le CNA n'a pas compétence à définir ce périmètre. Les opérateurs soulignent cependant le besoin de pouvoir s'appuyer sur des interprétations juridiques claires.

⁹ Définition d'usage : produits crus ayant fait l'objet d'un épluchage, d'une coupe ou autre préparation mais pour lesquels l'utilisateur doit encore effectuer une opération : un lavage, épluchage, ...

¹⁰ Cf. définitions du Fonds français pour l'alimentation et la santé. Disponible sur : <https://alimentation-sante.org/qu-veut-dire-4eme-gamme>. Consulté le 04/03/2020.

¹¹ À titre d'exemple, les pommes de terre micro-ondables et les blancs de poireau ne sont pas concernés par cet article.

La DGCCRF entend par « végétaux crus prêts à l'emploi » les végétaux crus, non assaisonnés, lavés et/ou débactérisés, parés et éventuellement découpés ce qui les rend prêts à l'emploi (ie. « prêts à consommer » ou « prêts à cuisiner » au sens du règlement (UE) n° 543/2011). Ces produits ne nécessitent pas de lavage par le consommateur préalablement à la consommation ou à la cuisson. Ces végétaux crus prêts à l'emploi sont parfois désignés dans le langage courant comme « 4^{ème} gamme », mais cette notion n'a aucune existence réglementaire.

L'article 4 du règlement (UE) n° 543/2011 du 7 juin 2011 précise que les produits ayant subi un parage ou une découpe les rendant « prêts à consommer » ou « prêts à cuisiner » ne sont pas soumis à l'obligation de conformité avec les normes de commercialisation. Ils ne sont donc pas revendus en l'état et ne doivent pas être considérés comme « vendus frais ». Les limites de parage sont fixées par les normes de commercialisation ou l'usage commercial.

Les végétaux sommairement préparés sont des produits épluchés ou non dont on a tranché une partie comestible, pouvant entraîner une évolution différente (accélérée) de celle du produit intact : oxydation accélérée des zones de coupe, déshydratation, flétrissement, repousse, etc. Le consommateur doit encore effectuer une opération avant emploi (lavage, épluchage, etc.).

La loi AGEC s'applique aux « fruits et légumes frais non transformés ». Cette notion n'est pas explicitée dans la réglementation, que ce soit dans la réglementation française ou européenne. La réglementation européenne se rapporte aux fruits et légumes frais au sens de « vendus à l'état brut », on peut en conclure que cela correspond à la notion de « fruits et légumes non-transformés ». À l'inverse, les « végétaux crus prêts à l'emploi » et les « végétaux crus sommairement préparés » ne sont pas vendus à l'état brut. Dans le cadre de la loi Sapin, il a été confirmé que les "végétaux crus prêts à l'emploi" sont considérés comme "frais transformés".

Les exemptions proposées dans les recommandations du CNA ne doivent prendre en considération qu'un seul critère : le risque de détérioration lors de la vente en vrac. **Au sens de la loi, seuls les fruits et légumes qui se détériorent s'ils sont vendus en vrac et pour lesquels l'emballage s'avère indispensable pourraient bénéficier d'exemption.**

La détérioration peut résulter de différents facteurs : manipulation par le consommateur et chocs, mauvaise protection physique et/ou sanitaire des fruits et légumes (contaminations microbiennes après rupture de l'épiderme, impact de l'environnement lumineux ou d'un environnement trop sec, composition gazeuse de l'air ambiant dont notamment le taux d'éthylène lors des circuits d'acheminement jusqu'à l'utilisateur final et du stockage).

L'allongement de la durée de conservation d'un produit représente une fonctionnalité différente de l'emballage. Ce n'est pas un critère à retenir dans le cadre des exemptions. Cependant, de nombreux enjeux liés à la réduction des emballages plastiques, notamment la lutte contre le gaspillage alimentaire, sont à prendre en compte (voir recommandation 1, page 9).

Partie II - Positions et argumentaires des membres du groupe de concertation

Le contexte de travail étant contraint tant par le calendrier initial que par son adaptation nécessaire due à la crise liée au Covid-19, les échanges réalisés n'ont pas permis au groupe de construire une contribution consensuelle unique. L'appropriation collective des enjeux et la construction d'un argumentaire partagé nécessitent en effet du temps. Suite à la réunion du 4 mars, les membres du groupe ont été invités à envoyer leurs contributions sur la base d'un document de synthèse reprenant les points discutés et les premières conclusions. La deuxième réunion n'a pu avoir lieu. Nous avons ainsi collecté un ensemble de positions de la part des structures très diverses qui composent le groupe qui n'ont de sens que si nous en faisons une synthèse et une organisation des principaux arguments mis en avant par ces dernières. Ces prises de position n'ont pu que partiellement faire l'objet de discussions plénières. Il en ressort :

- A) Un consensus majoritaire pour une **mise en œuvre graduelle** permettant de tenir compte de l'ensemble des points de vigilance soulevés par les parties prenantes et sur sa temporalité dont la dernière échéance proposée se situerait à l'horizon 2025.
- B) Une liste d'exemptions qui pourrait s'appuyer sur :
 - a. **L'existence ou non de vente en vrac** aujourd'hui dans une diversité de circuits de distribution ;
 - b. **Les enjeux liés au gaspillage alimentaire** si les risques de détérioration des fruits et légumes ne sont pas maîtrisés ;
 - c. **Le besoin d'évaluation de l'intérêt environnemental global** des emballages alternatifs ;
 - d. **La prise en compte d'autres critères plus larges** (praticité, identification des segments, préservation de la fraîcheur, modes de consommation, etc.). Ces critères sont variables selon les acteurs.

Dans le détail, deux blocs argumentaires ressortent concernant la modalité et la méthodologie de son application :

- (1) la mise en œuvre du principe général d'interdiction prévue par l'article 77 et donc une liste initiale potentiellement très limitée d'exemptions visant l'absence d'exemption en 2025 soutenu par Zero Waste France, Fondation Tara Océan, France Nature Environnement, l'ADEME, la Confédération Paysanne et les associations de consommateurs ;
- (2) le principe d'une liste d'exemption plus longue s'appuyant sur divers enjeux, principe soutenu par les organisations professionnelles (Interfel, le CTIFL, la FCD, la CGAD, la CGI, La Coopération Agricole, l'ANIA et Acofal).

Détail des arguments du bloc (1) :

- L'ADEME suggère de définir la liste d'exemptions sans prendre en compte les emballages composés de matériaux alternatifs à ce stade. Selon l'agence, il n'existerait pas encore d'étude montrant la diminution de l'impact environnemental des solutions alternatives et le passage trop rapide d'un emballage plastique vers une autre solution non plastique pourrait être dommageable. L'absence de solutions pour des produits ne pouvant être vendus en vrac immédiatement pourrait entraîner une augmentation du gaspillage alimentaire, dont l'impact environnemental serait supérieur à l'impact de l'emballage¹². Cette vision est partagée par la Fédération Nationale Familles Rurales (FNFR) et l'association Consommation, Logement, Cadre de vie (CLCV).
- Les organisations de protection de l'environnement suggèrent que le principal critère à prendre en compte pour qu'un produit figure dans la liste d'exemption au 1^{er} janvier 2022 soit l'existence ou pas de sa vente en vrac dans la grande distribution. La seule existence d'un mode de commercialisation sans emballage plastique dans des commerces de taille et d'organisation similaires justifierait de sortir un produit de la liste des exemptions. De ce fait, la liste initiale de produits qui en résulterait serait exhaustive tout en étant limitative.
- En termes de calendrier, pour les produits ne se vendant pas en vrac actuellement, il serait souhaitable d'allonger l'échéance de 2022 à 2025 afin de permettre à la grande distribution et à l'ensemble des acteurs économiques de s'adapter. Cela permettrait d'atteindre l'absence d'exemptions en 2025. Ainsi le risque réel de détérioration de certains fruits et légumes, de l'impact potentiel lié au gaspillage associé et du manque d'évaluation des solutions alternatives serait réduit.
- Ce calendrier devrait être élaboré avec des échéances et des objectifs clairs. Le texte du décret listant les exemptions devrait ainsi veiller à définir, pour chaque produit figurant dans la liste initiale, la date à laquelle la levée d'exemption aura lieu, ainsi que les critères démontrant une impossibilité de suppression des emballages aux dates définies.
- Dans une approche plus systémique, la corrélation entre modes de production (relocalisation de la production, Projets Alimentaires Territoriaux, etc.) et utilisation d'emballages ainsi que celle entre la production de cultures alternatives et la recherche de matériaux alternatifs mériteraient d'être mieux appréhendées.
- Les organisations du bloc (1) s'opposent à l'exclusion de l'ensemble des fruits et légumes "sommairement préparés" (ou "1^{ère} gamme et demie") du périmètre de l'interdiction, jugeant cette catégorie trop large, ouvrant des possibilités trop importantes de contournement de l'interdiction, et ne correspondant pas à l'esprit de la loi qui fait référence aux fruits et légumes "non-transformés". Il s'agirait de distinguer les fruits et légumes ayant subi des transformations les rendant "prêts à consommer" par le consommateur (à exclure de l'interdiction), des fruits et légumes n'ayant subi que des modifications mineures (rinçage, coupe des fanes), concernés par l'interdiction.

¹² Contribution de l'emballage à la réduction du gaspillage alimentaire en France – CNE / ADEME – 2017.

Détail des arguments du bloc (2) :

- Les organisations professionnelles demandent la prise en compte de plusieurs critères en lien avec les diverses fonctionnalités de l'emballage et les conséquences de l'application du texte :
 - Fonction logistique et de protection du champ à la table et fonction de protection sanitaire dans certaines modalités de distribution notamment dans les commandes *drive* ou en ligne actuellement en plein essor.
 - Fonction de praticité pour le consommateur avec l'offre pré-emballée ce qui contribuerait à une plus grande consommation de fruits et légumes. Par ailleurs, des expériences de suppression totale de l'emballage auraient entraîné des baisses des ventes (comme par exemple, le cresson). On note également que la présence d'emballage sur un marché comme, par exemple, celui de l'endive a créé une dynamique vertueuse autour de la consommation de ce produit, augmentant sa pénétration dans les ménages français.¹³
 - Fonction d'identification des segments des produits issus de démarches de valorisation nécessitant une traçabilité spécifique afin d'éviter tout risque de confusion et de mélanges, contamination et/ou de préserver l'intégrité du produit (SIQO¹⁴ dont Bio, HVE¹⁵, sans résidus de pesticide, etc.). L'absence à court terme d'emballages alternatifs généralisables au plastique pourrait remettre en cause la dynamique positive autour de ces démarches. Des expérimentations notamment pour vérifier que les mêmes garanties en matière d'information du consommateur puissent être obtenues avec une offre en vrac seraient ainsi souhaitables.
 - Fonction de préservation de la fraîcheur et de conservation du produit participant à la réduction du gaspillage alimentaire.
 - La suppression de l'emballage plastique pour certains produits requiert une adaptation au niveau des fournisseurs (premiers impactés dans la filière) dont les producteurs et des distributeurs afin de permettre des nouvelles modalités d'organisation de vente (personnel pour la vente assistée, achat de matériel, réorganisation des rayons, etc.). Ces évolutions entraîneront des augmentations de coût importantes pour l'ensemble de la filière, qui nécessiteront un appui financier pour accompagner les fournisseurs dans ce changement. D'autant plus dans un contexte économique actuellement peu propice à la réalisation de tels investissements, que cela soit chez les opérateurs de la filière ou chez les fournisseurs de solutions techniques.
 - La suppression de l'emballage plastique risquerait de créer de la distorsion de concurrence à différents niveaux (autres produits non soumis à cette obligation) et notamment sur le plan européen. Le risque d'augmentation des prix et de baisse associée de la consommation (par exemple, les coûts supplémentaires dus aux freintes, déchets, manipulations).
- Ces organisations sont favorables à l'élaboration d'une liste de facteurs techniques de détérioration prenant en compte les diverses fonctionnalités de l'emballage qui figureront dans le tableau de

¹³ Source Kantar CAM au 20 avril 2020.

¹⁴ Signes officiels de la qualité et de l'origine.

¹⁵ Haute valeur environnementale.

l'annexe 1. La liste de produits associée serait non exhaustive et destinée à illustrer ou exemplifier ces facteurs.¹⁶

- La liste initiale serait évolutive dans le temps jusqu'à devenir une liste plus réduite de produits en 2025. L'absence d'exemptions ne serait pas envisageable étant donné les enjeux liés aux diverses fonctionnalités de l'emballage. Ainsi, certains produits naturellement soumis à dégradation comme par exemple les produits « mûrs à point » ne devraient pas être supprimés de cette liste.
- La période transitoire allant jusqu'à 2025 permettrait de trouver des alternatives viables sur les plans technologique, économique et environnemental pour les produits :
 - Ayant une durée de vie inférieure à 15 jours ;
 - Ayant subi un *process* (lavage, trempage, découpe, parage des feuilles et des racines...) qui rend le produit plus fragile même s'il reste brut ;
 - Bénéficiant d'une démarche particulière nécessitant une traçabilité spécifique afin d'éviter le risque de confusion et de mélanges ;
 - Mis dans un emballage technologique pour des raisons de bénéfice consommateur et pour un mode d'usage particulier du produit.

¹⁶ La position de la Fédération Nationale Familles Rurales (FNFR) tend également vers ce principe et considère qu'il faut prendre en compte également les modes de consommation de chaque produit (selon qu'il est consommé cuit ou cru, épluché ou non, etc.).

Partie III - Recommandations du CNA

Recommandation 1 – Tenir compte des enjeux liés à la réduction des emballages plastiques dans leur globalité pour établir la liste des exemptions.

Les travaux conduits dans le cadre du présent avis intermédiaire du CNA ont fait apparaître la nécessité d'une approche globale des enjeux liés à la réduction des emballages plastiques, bien que cela dépasse le cadre strict de l'article 77 (alinéa 21) de la Loi AGEC. Le CNA rappelle ainsi la nécessité de tenir compte de l'ensemble des enjeux dans l'identification des solutions alternatives aux emballages composés pour tout ou partie de plastique : enjeux sanitaires (aussi bien concernant les matériaux d'emballage que la sécurité sanitaire des aliments), enjeux de traçabilité et de contrôlabilité, enjeux de maintien des propriétés organoleptiques d'un produit notamment sous SIQO, enjeux de lutte contre le gaspillage alimentaire, enjeux économiques, technologiques et d'innovation sur l'ensemble de la filière, enjeux de recyclabilité respective des emballages actuels et de leurs alternatives, de l'existence de filières de recyclage et de leur impact environnemental et enjeux d'information des consommateurs en lien avec leurs habitudes d'achat et de consommation.

Recommandation 2 – S'assurer des conditions de réussite pour l'évolution des pratiques des fournisseurs, des distributeurs et des consommateurs.

- La suppression de certains emballages plastiques impliquera de revoir en profondeur (nécessitant parfois de la recherche et du développement) certains modes d'organisation, de production et de distribution, par exemple la mise en place de nouvelles chaînes de conditionnement, la séparation des fruits et légumes bio en stockage et en rayon, la mise à disposition d'ustensiles adaptés pour le vrac, le développement de la vente assistée dans la grande distribution, la gestion des stocks, l'adaptation des modalités d'informations du consommateur et de traçabilité, l'identification des signes officiels de qualité ;
- L'accompagnement du consommateur est également indispensable dans l'évolution de ses pratiques d'achat, en particulier avec une réelle sensibilisation et éducation à la consommation responsable, en lien avec ses habitudes de consommation et de leurs évolutions potentielles. Cet accompagnement doit tenir compte de la diversité des réalités socio-économiques, en veillant à ne pas pénaliser les personnes les plus démunies dans leurs accès aux fruits et légumes frais ;
- Une analyse des critères de viabilité économique pour les professionnels et une évaluation de l'acceptabilité économique des consommateurs.

Recommandation 3 – Principe d'une liste d'exemptions décroissante dans le temps

Le CNA pose le principe d'une **évolution progressive de la liste d'exemptions se réduisant dans le temps, permettant l'identification et la mise en œuvre de solutions alternatives entre deux évolutions**. Ce principe permettrait de tenir compte des cas où la suppression des emballages plastiques apparaît plus difficilement réalisable à court ou moyen terme pour des raisons économiques, sanitaires et organisationnelles, ou, dans l'état actuel, d'impasses technologiques, pouvant conduire à un risque de détérioration et de gaspillage alimentaire. Ce principe est consensuel pour l'ensemble des acteurs concernant la trajectoire visée ainsi qu'une échéance à l'horizon 2025.

Néanmoins, la vitesse d'évolution, les modalités de mise en œuvre, ainsi que le nombre d'exemptions concernées, ne sont pas partagés par tous à ce stade. Les organisations professionnelles sont favorables à l'établissement, pour 2022, d'une liste basée sur des facteurs de risque de détérioration tenant compte de l'existant évoluant vers une liste plus réduite pour 2025. Les organisations de protection de l'environnement, l'ADEME, les associations de consommateurs et la Confédération paysanne se positionnent sur l'établissement d'une première liste réduite et exhaustive évoluant à terme vers une liste nulle d'exemptions.

Recommandation 4 – Définir le calendrier adéquat permettant de réduire la liste des exemptions¹⁷

Il est proposé d'établir la liste des exemptions temporaires et évolutives des fruits et légumes concernés au regard des critères de faisabilité en s'appuyant sur un tableau d'aide à la décision en construction (annexe 1) et sur les résultats du suivi proposé en recommandation 5 en distinguant les échéances selon que des alternatives pertinentes sont déjà identifiées ou pas.

Il y aurait ainsi trois échéances pour la mise en œuvre de l'article 77 de la loi AGEC :

- **dès le 1^{er} janvier 2022** pour les fruits et légumes pouvant être vendus en vrac sans détérioration dans une diversité de circuits de distribution et s'appuyant sur le tableau en construction de l'annexe 1 ;
- **2022 + 18 mois** (soit mi-2023) pour ceux pour lesquels une alternative opérationnelle est déjà identifiée mais ne peut pas être mise en place raisonnablement au 1^{er} janvier 2022 ;
- **au 1^{er} janvier 2025** pour le déploiement d'autres alternatives potentielles, certaines exemptions éventuelles pouvant subsister au-delà de cette échéance.

Il serait ainsi souhaitable de prévoir un calendrier de sortie du plastique à usage unique avec des échéances pour chaque produit, si besoin modifiables. Au vu des expérimentations conduites et des données d'observations collectées et sous réserve de faisabilité juridique, les exemptions pourraient être ajustées si besoin.

Le schéma en annexe 2 synthétise la trajectoire de réduction du plastique en présentant le besoin d'accompagnement au changement des pratiques dans le temps.

Recommandation 5 – Mettre en œuvre un suivi permettant de réviser la liste des exemptions

Il est recommandé de prolonger les études d'impact initiales¹⁸ en assurant le suivi de l'application de la loi pour faire évoluer la liste des exemptions dans le temps (modification des délais et des catégories de fruits et légumes concernés). Ce suivi continu devra être fait sur la base d'études associant les acteurs de la filière et les autres parties prenantes et sur la base d'un cahier des charges harmonisé. Le CNA pourra être saisi pour organiser la concertation avec tous les acteurs concernés et émettre un avis sur les propositions d'évolutions issues de ces études.

¹⁷ Bien que cette recommandation n'ait pas fait l'objet de consensus au sein du groupe de concertation, on observe une tendance majoritaire d'approbation et d'abstention.

¹⁸ En cohérence avec la recommandation 1.

Ces travaux devront :

- évaluer le degré de détérioration des fruits et légumes lors de leur vente en vrac selon un protocole expérimental adapté ;
- évaluer les alternatives organisationnelles ou technologiques envisageables ;
- s'appuyer sur des chartes de progrès visant à la mise en œuvre de l'article 77 de la loi AGEC et en encourageant la mise en place d'alternatives.

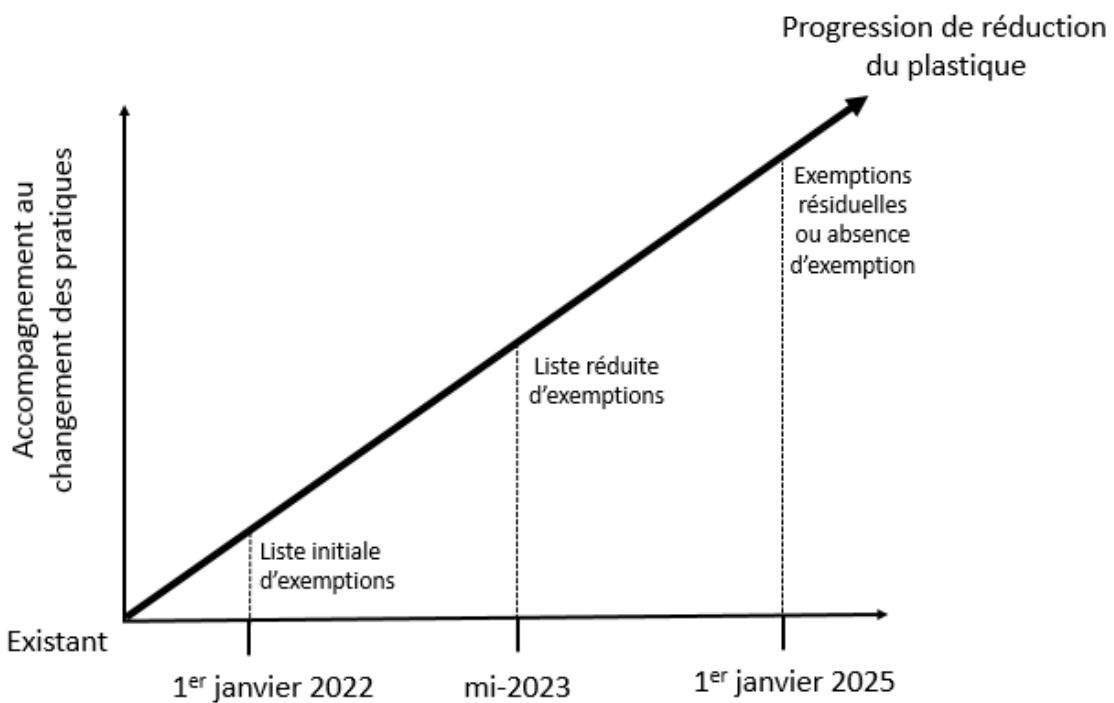
Annexe 1 : Tableau d'aide à la décision pour établir la liste évolutive des exemptions

[En construction]

Le groupe de concertation « Emballages alimentaires » du CNA se réunira en septembre 2020 pour finaliser ce tableau.

Annexe 2 - Schéma illustrant la trajectoire de réduction du plastique

L'intervalle 2022-2025 et plus est retenu par l'ensemble des membres du groupe de concertation. Le contenu de la liste évolutive au sein de cet intervalle ne fait pas consensus à ce stade des échanges.



Annexe 3 – Liste des sigles

Acofal	Association de Coordination du Frais Alimentaire
ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie
AGEC	Anti-gaspillage pour une économie circulaire
AIB	Association Interprofessionnelle de la Banane
ANIA	Association Nationale des Industries Alimentaires
CE	Commission Européenne
CGAD	Confédération Générale de l'Alimentation en Détail
CGI	Confédération du Commerce de gros et International
CLCV	Consommation Logement Cadre de Vie
CNA	Conseil National de l'Alimentation
CNE	Conseil National de l'Emballage
CTIFL	Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
Egalim	Loi Agriculture et alimentation (issue des États Généraux de l'Alimentation)
FCD	Fédération du Commerce et de la Distribution
FNFR	Fédération Nationale Familles Rurales
HVE	Haute Valeur Environnementale
Interfel	Association interprofessionnelle des fruits et légumes frais
ONG	Organisation non gouvernementale
PNSE4	Programme national Santé-Environnement 4
SIQO	Signe officiel de la qualité et de l'origine
UE	Union Européenne

Annexe 4 – Mandat du groupe de concertation < Emballages alimentaires >

Adopté par voie électronique le 17 juin 2019

Contexte

De très nombreux emballages sont utilisés par l'industrie agroalimentaire. Ce recours aux emballages est parfois nécessaire notamment pour assurer la bonne conservation de certaines denrées alimentaires mises sur le marché. Il peut également être à l'origine de différents problèmes : lorsqu'ils ne sont pas adaptés ou mal utilisés, les emballages peuvent être à l'origine d'altération de la qualité ou de la sécurité des denrées alimentaires. En outre, les emballages usagés constituent une source de déchets plus ou moins recyclables dont il conviendrait de limiter la production dans une optique de développement durable.

La réduction des impacts négatifs liés à l'utilisation des emballages alimentaires fait donc apparaître des enjeux sanitaires, environnementaux et économiques qu'il convient de concilier. Il s'agit là d'un objectif prioritaire pour le gouvernement. Le CNA a également souligné l'importance de ce sujet en recommandant dans son avis n°81 la constitution d'un groupe de concertation sur les « emballages alimentaires (enjeux sanitaires et environnementaux) ».

Certains opérateurs économiques développent des solutions permettant de réduire l'impact de l'utilisation des emballages (par exemple, le développement du vrac). En outre, des modifications de certaines habitudes de consommation peuvent contribuer à cet objectif. Il convient dans ce cadre de recenser et de partager les solutions envisageables tant au niveau des opérateurs économiques que des consommateurs.

Pour rappel, la sécurité des emballages qui sont au contact des denrées alimentaires est encadrée par une réglementation européenne. Cette dernière prévoit un principe général d'inertie des matériaux utilisés afin que ces derniers ne cèdent pas aux denrées alimentaires des constituants susceptibles de présenter un danger pour la santé humaine. Des textes d'application de ce règlement définissent, pour certaines catégories de matériaux, les règles permettant d'assurer le respect de ce principe d'inertie. Par ailleurs, en l'absence de texte spécifique applicable au niveau de l'Union européenne à un type de matériaux, les réglementations nationales s'appliquent.

Objectifs

Le groupe de concertation du Conseil National de l'Alimentation devra organiser une réflexion sur ce thème des emballages des produits alimentaires, dans le cadre d'un groupe de concertation qui devra mener ses travaux dans le contexte du projet de la loi sur l'économie circulaire, de l'élaboration du PNSE4 « mon environnement, ma santé » et en lien avec les travaux du Conseil national de l'emballage.

Sur la base d'une méthodologie que le secrétariat interministériel proposera, les ministères de rattachement du CNA attendent que le Conseil émette des recommandations en matière de réduction des emballages alimentaires et de sécurisation de leur usage en tâchant de concilier les éléments qui

pourraient faire obstacle à leur réduction, notamment les besoins d'étiquetage et la conservation des denrées dans des conditions d'hygiène satisfaisantes.

Attendus

Les réflexions du CNA pourront ainsi s'articuler autour de plusieurs axes :

- **L'utilité des emballages de conditionnement** (comment éviter le suremballage et viser l'absence d'emballage ?). Pour cela, il sera notamment intéressant de s'appuyer sur les études existantes relatives aux comportements d'achat et à la consommation, et de mettre en évidence les pratiques (des industriels, des consommateurs, des travailleurs...) qui permettent de limiter le gaspillage alimentaire et réduire le recours aux emballages.
- L'état des lieux, à partir de la bibliographie, des **risques liés à l'utilisation des emballages** en contact avec le produit alimentaire et à certaines substances qu'ils contiennent. La question du recyclage des emballages déjà existants et de l'incorporation de matières recyclées dans leur fabrication sera également traitée, en considérant la nécessité de ne pas remettre sur le marché des substances dangereuses que l'on souhaiterait éliminer. L'étude pourra être menée avec une approche "cycle de vie de l'emballage". Les travaux du CNA n'auront pas vocation à évaluer la sécurité des différents types d'emballages. Ils pourront toutefois inventorier les risques de certains composants soulevés dans les études scientifiques.

Cette étude permettra également de proposer des pistes d'amélioration quant à **l'utilisation appropriée des emballages**, dans le but de responsabiliser les opérateurs sur la maîtrise des risques qui peuvent découler d'une mauvaise utilisation (emballages inappropriés à la nature des denrées alimentaires qu'ils contiennent, non-respect de leurs conditions d'utilisation, etc.).

- L'analyse des **nouveaux types d'emballage et la possibilité de développer des alternatives** sans danger pour l'environnement et la santé de la population et des travailleurs. La question des alternatives aux hydrocarbures d'huiles minérales, qui entrent dans la composition d'un grand nombre d'emballages sera notamment traitée.
- Enfin, pour concilier l'objectif d'économie circulaire et de protection du consommateur, les travaux du CNA pourront explorer les leviers qui peuvent être mobilisés dans la collecte et la fabrication des matières premières recyclées pour limiter leur contamination par des substances indésirables lorsqu'elles sont destinées à la fabrication de nouveaux emballages.

Les recommandations devraient prendre la forme de préconisations en vue de l'élaboration de guides, l'un à destination des professionnels et le cas échéant des collectivités, et l'autre à destination des consommateurs, visant à diffuser et promouvoir les solutions mises en évidence par le groupe de concertation afin de réduire l'usage des emballages ainsi que les impacts et risques liés à cet usage.

S'agissant des professionnels, ce sont les emballages de conditionnement, de présentation et de vente à emporter des produits présentés en vrac, au détail ou par lots qui devraient être analysés. Les emballages de logistique pourraient être étudiés pour ce qui concerne le vrac. S'agissant des consommateurs, ce sont les emballages de conservation des aliments qui devraient être étudiés.

Ces recommandations pourront, au besoin, être regroupées par type de produits ou d'usage. Elles devront inclure les types d'emballages et d'usages impliqués par le développement du vrac.

Modalités de fonctionnement

La présidence du groupe de concertation, en cours de validation interministériel, présentera le programme de travail et rendra compte régulièrement des travaux en séance plénière du CNA.

Les invitations et ordres du jour des réunions seront établis par la présidence du Comité, en relation avec le Secrétariat interministériel du CNA. Ce dernier assurera le bon déroulement du processus de concertation, conformément aux procédures et règles de fonctionnement du CNA. Il proposera également un outil de suivi des recommandations.

Pour préparer les débats permettant le suivi des recommandations, le Comité pourra conduire des auditions d'experts et de spécialistes. Il pourra également s'appuyer sur :

- l'expertise de l'ADEME en matière de gaspillage alimentaire et sur les travaux qu'elle va engager en octobre 2019 sur le vrac,
- la bibliographie existante sur les risques sanitaires liés à la composition des emballages,
- les travaux sur les substances chimiques et la substitution réalisés par les agences européennes (ECHA et EFSA) et nationales (Anses par exemple), notamment les travaux menés dans le cadre de la deuxième Stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens.

La Direction générale de prévention des risques (DGPR) du Ministère de la transition écologique et solidaire participant aux travaux conduisant à l'adoption de la loi sur l'économie circulaire ainsi qu'à ce groupe de concertation, le lancement et le calendrier du groupe de concertation devront tenir compte du calendrier de la loi sur l'économie circulaire.

Dans le cadre de cette saisine, le recours au débat citoyen sera étudié.

Il est attendu une adoption de l'avis du CNA dans le premier trimestre de 2020.

Annexe 5 – Lettre de cadrage du groupe de concertation « Emballages alimentaires »

Les emballages et leur cycle de vie constituent une préoccupation environnementale de premier ordre. Le secteur alimentaire en est un utilisateur important, depuis la production primaire en amont à l'aval jusqu'au consommateur. Le recours aux emballages est souvent nécessaire pour assurer la bonne conservation de certaines denrées alimentaires ou pour éviter des contaminations microbiologiques notamment. Ils peuvent néanmoins, en particulier lorsqu'ils sont mal utilisés, être à l'origine de l'altération de la qualité ou de la sécurité des denrées alimentaires.

Par ailleurs, les emballages, en particulier ceux à usage unique, constituent une source importante de déchets. Concevoir et fabriquer un produit à durée de vie extrêmement courte, entraînant en amont une consommation importante de ressources non renouvelables, et en aval une quantité considérable de déchets, souvent non valorisés, n'est plus soutenable dans un contexte de raréfaction de certaines matières premières et de nos ressources naturelles, d'accélération du changement climatique, de perte croissante de biodiversité, et d'exposition accrue de l'environnement et des populations aux produits chimiques. Enfin, les emballages jouent potentiellement un rôle dans le gaspillage alimentaire. La réduction des impacts négatifs liés à l'utilisation des emballages alimentaires constitue donc une priorité du gouvernement et nécessite une approche globale pour prendre en compte l'intégralité des enjeux sanitaires, environnementaux et économiques.

I. Objectifs du groupe de concertation « emballages alimentaires »

Le CNA a été saisi le 5 juin 2019 par les ministères chargés de l'environnement, de la santé, de l'économie et de l'agriculture sur le sujet des emballages alimentaires.

Le groupe est chargé, d'ici la fin de l'année 2020, de produire des recommandations opérationnelles, à destination des professionnels, des collectivités, des pouvoirs publics et des particuliers, pour **réduire au maximum l'utilisation d'emballages et contenants alimentaires à la source**, développer la fin de vie des emballages (filière de tri spécifiques, recyclage...), les adapter à la consommation, et **proposer des solutions alternatives, respectueuses de l'environnement et de la santé humaine**, en lien notamment avec les politiques publiques et les travaux législatifs récents (loi anti-gaspillage, loi EGALIM, SNPE2, PNSE4).

Compte-tenu du temps imparti pour les travaux du groupe, les recommandations seront principalement issues d'une analyse portant sur un choix raisonné de produits et d'usages. Plus précisément, vos travaux seront structurés par deux niveaux d'objectifs :

- des recommandations aux pouvoirs publics pour la rédaction des textes d'application de la loi anti-gaspillage ;
- une réflexion pour accompagner les acteurs publics et privés dans une trajectoire de réduction de l'utilisation de certains emballages ou contenants alimentaires ou d'utilisation d'emballages plus respectueux de l'environnement et de la santé.

II. Éléments de contexte et travaux récents ou en cours

II.1) Éléments indispensables à la conduite des travaux

- *Loi anti-gaspillage pour une économie circulaire*

Le 10 juillet 2019, le Gouvernement a déposé en procédure accélérée le projet de loi anti-gaspillage pour une économie circulaire. Le Sénat et l'Assemblée nationale ont achevé l'examen du texte en première lecture le 20 décembre 2019. La commission mixte paritaire, réunie le 8 janvier 2020, s'est accordée sur le contenu du texte. Le vote de la loi aura lieu le 21 janvier 2020.

Le projet de loi, porté par la ministre Brune Poirson, s'articule autour de quatre grandes orientations consistant à :

- mettre fin au gaspillage pour préserver nos ressources naturelles, notamment par l'interdiction des emballages en plastique à usage unique en 2040 (art. 1^{er} AD) mais aussi par l'objectif de 100% de plastique recyclé d'ici 2025 (art. 1^{er} AC) ;
- mobiliser les industriels pour transformer nos modes de production ;
- renforcer l'information du consommateur ;
- améliorer la collecte des déchets et lutter contre les dépôts sauvages.

Dans ce cadre, sont prévues la définition, par voie de décret, de sous-objectifs pour 2025 en matière de réduction, de réutilisation, de réemploi et de recyclage ainsi que la formulation d'une stratégie nationale pour la réduction, la réutilisation, le réemploi et le recyclage des emballages plastiques à usage unique identifiant les mesures pour y parvenir.

Le texte comporte également deux dispositions pour lutter contre le suremballage : l'interdiction en 2021 de la présentation à la vente des fruits et légumes avec un conditionnement en plastique sauf exception notamment pour les fruits et légumes présentant un risque de détérioration et la mise à disposition par les éco-organismes de la filière des emballages d'une application numérique permettant aux consommateurs de signaler les produits comportant un emballage qu'ils jugent excessifs.

La réflexion du groupe de concertation devra, par ses recommandations, alimenter les travaux de rédaction des textes d'application de la loi.

- *Les dispositions prévues par la loi EGALIM (loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine, durable et accessible à tous)*

Dans la lignée des interdictions précédemment adoptées dans le cadre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, la loi EGALIM a confirmé la démarche de réduction des déchets plastiques, notamment via son article 28 :

- en interdisant à partir du 1er janvier 2020, la mise à disposition des pailles, couverts, piques à steak, couvercles à verre jetables, plateau-repas, pots à glace, saladiers, boîtes et bâtonnets mélangeurs pour boissons en matière plastique ;

- en interdisant, au plus tard le 1^{er} janvier 2020, l'utilisation de bouteilles d'eau plate en plastique dans le cadre des services de restauration collective scolaire ;
- en mettant fin, au plus tard au 1^{er} janvier 2025 (délai supplémentaire de 3 ans accordé aux collectivités territoriales de moins de 2000 habitants), à l'utilisation de contenants alimentaires de cuisson, de réchauffe et de service en matière plastique, au profit de l'utilisation de matériaux durables, dans les services de restauration collective des établissements scolaires et universitaires ainsi que des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans.

Ces différentes interdictions, et leur date d'entrée en vigueur, cadreront vos travaux et vos recommandations.

- *La Stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens (SNPE2)*

La SNPE2 a été lancée par les ministres de la santé et de l'environnement le 3 septembre 2019. Elle contient quelques mesures importantes qui font écho à vos travaux, en particulier la publication par l'Anses de deux listes de substances perturbateurs endocriniens (PE) :

- début 2020, une liste de substances potentiellement PE à évaluer ;
- courant 2020, une liste de substances PE catégorisées en fonction du niveau de preuve (PE "avéré", "présumé" et "suspecté").

Ces listes pourront être utiles pour identifier les emballages qui sont néfastes pour l'environnement et la santé et pour l'élaboration de recommandations sur des matériaux alternatifs, respectueux de l'environnement et de la santé humaine, à utiliser pour les emballages dont on ne peut pas se passer.

II.2) Autres éléments de contexte : politiques publiques et travaux en cours

- *Le Pacte national sur les emballages plastiques*

Le Pacte a été signé en février 2019 par la ministre Brune Poirion et 11 entreprises de la grande distribution (Carrefour, Casino, Auchan, Monoprix, Franprix) et des « brand owners » (Unilever, Nestlé, Danone, Coca-Cola, Bouvard, LSDH), ainsi que deux ONG (WWF et Tara Expéditions) et la fondation Ellen MacArthur. Il comprend 6 axes de travail portant sur « l'élimination des emballages problématiques et inutiles », sur « le vrac, le réemploi et la consigne » ainsi que sur le recyclage et l'incorporation de matière première recyclée. Les réflexions des signataires du Pacte pourront être mises à profit dans le cadre des auditions du Groupe « emballages » du CNA.

- *Plan national santé environnement 4 (PNSE4, "Mon environnement, ma santé")*

Le troisième PNSE est arrivé à échéance fin 2019. L'élaboration du PNSE4 est en cours, co-pilotée par les ministères chargés de la santé et de l'environnement. Il sera présenté en Comité interministériel pour la santé et sera lancé officiellement au premier semestre 2020. Il a pour vocation à coordonner les plans thématiques ayant un lien avec la santé-environnement et mobilise, pour sa mise en œuvre l'ensemble des acteurs des territoires. Le PNSE4 ne traite pas directement des questions alimentaires, qui représentent un enjeu majeur pour la santé environnement, mais relèvent de différents plans sectoriels (PNAN, PNNS, PNA, Ecophyto2+, Ambition bio, etc.). Le PNSE4 a néanmoins vocation à formuler des recommandations aux différents plans dans une approche

intégrée de la santé-environnement, et définit des indicateurs de suivi des résultats des actions engagées dans chacun des plans sectoriels. Cette approche devra également être prise en compte dans vos travaux.

- *Le Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire 2017-2020*

Les emballages pouvant être à la fois un outil de lutte contre le gaspillage alimentaire (via par exemple des informations utiles sur la conservation) et le favoriser (en incitant parfois à la sur consommation), vous vous référerez également aux initiatives et aux acteurs du Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire, qui vise à réunir l'ensemble des parties prenantes, tout au long de la chaîne alimentaire, pour réduire de moitié le gaspillage alimentaire à l'horizon 2025 en mobilisant tous les leviers.

- *Les travaux en cours de l'ADEME sur le vrac*

L'ADEME a lancé en novembre dernier une étude portant analyse sur les pratiques de vente en vrac en France (durée de l'étude : 18 mois). Cette étude vise à établir un état des lieux du vrac et à réaliser une évaluation environnementale des dispositifs de vente en vrac (approche par cycle de vie). L'étude comporte aussi un volet sur les pratiques mais pas d'analyse économique. Le rayon fruits et légumes n'est pas dans le périmètre de cette étude.¹⁹

III. Périmètre, questions à traiter, séquençage et méthodologie des travaux

Votre périmètre de concertation sera celui des **emballages alimentaires²⁰ élargi aux contenants alimentaires²¹**. Tous les types d'emballages devront être pris en compte : primaire, secondaire (emballage groupé), tertiaire ("gros" emballage, par exemple une palette).

Votre périmètre sera toutefois resserré à partir d'un choix raisonné de produits ou d'usages compte-tenu:

- du pas de temps court pour le travail de concertation ;
- des attentes de recommandations à mettre en œuvre dans le cadre de l'application de textes récents (loi EGALIM, loi anti-gaspillage, SNPE2).

Séquençage des travaux de concertation et proposition de méthodologie

Vous vous attacherez dans un premier temps à la mise en œuvre de la disposition de la loi anti-gaspillage relative à l'interdiction à compter de 2021 de présenter des fruits et légumes avec des emballages plastiques, hormis une liste d'exceptions à définir (fruits et légumes présentant un risque de détérioration lors de leur vente en vrac). Vous établirez notamment des recommandations sur la

¹⁹ Cet élément a été mis à jour le 29 avril 2020 suite à une vérification par l'ADEME.

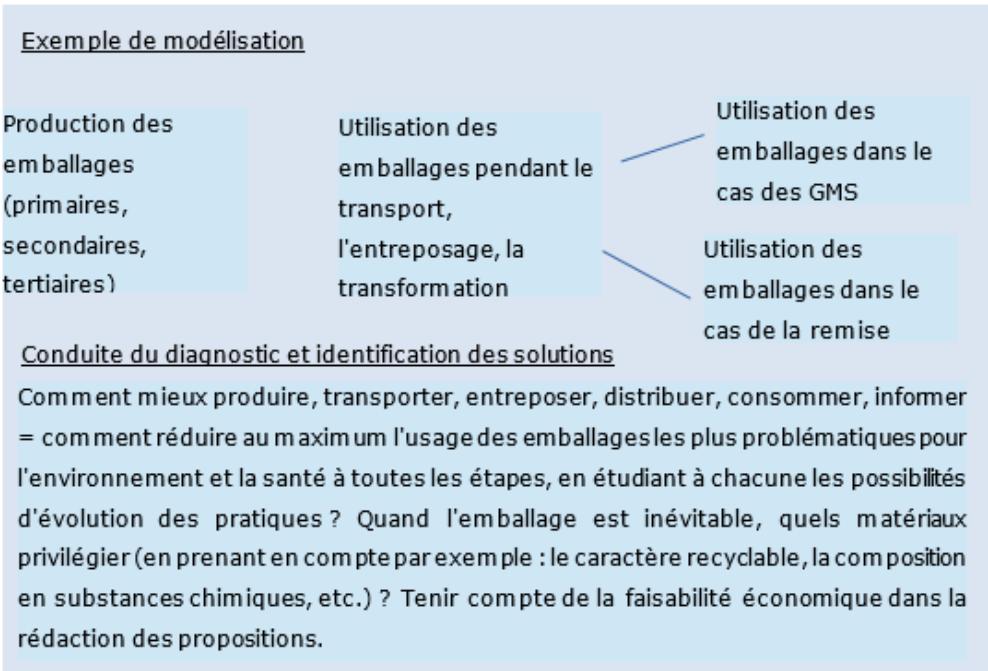
²⁰ "emballages" tels que définis dans la directive de référence 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages comme : "tout produit constitué de matériaux de toute nature, destiné à contenir et à protéger des marchandises données, allant des matières premières aux produits finis, à permettre leur manutention et leur acheminement du producteur au consommateur ou à l'utilisateur, et à assurer leur présentation. Tous les articles à jeter utilisés aux mêmes fins doivent être considérés comme des emballages.

²¹ Cf. règlement européen n° 1935/2004 définissant les caractéristiques des matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires (dit règlement MCDA).

liste des exceptions. Ces recommandations alimenteront les travaux de rédaction du décret d'application de la mesure.

Vous intégrerez à la suite de vos travaux ces chantiers :

- Une réflexion globale pour accompagner les acteurs publics et privés dans une trajectoire de **réduction de l'utilisation de certains emballages ou contenants alimentaires** dans le secteur de la distribution. Cette réflexion s'accompagnera d'une vision globale du cycle de vie des emballages ne pouvant être supprimés (de la fabrication à la fin de vie du produit). Il vous appartiendra de préciser une méthodologie, qui s'appuiera sur des études de cas par produit type (gâteaux secs et confiserie, céréales, etc.) ou par filière. Vous proposerez une modélisation du(es) couple(s) filière/produit retenu(s), telle que décrite ci-dessous, afin de poser un diagnostic, identifiant les points critiques générateurs de surconsommation d'emballage ou relatifs à des risques sanitaires ainsi que les solutions pour les maîtriser.



Les travaux devront prendre en compte les limites d'une approche méthodologique par études de cas et donc la généralisation des recommandations.

- Une concertation sur la **substitution des contenants en plastique**, en particulier autour de l'interdiction en 2025 des contenants de cuisson, réchauffe et de service en matière plastique dans les services de restauration collective (établissements scolaires, accueil enfants de moins de 6 ans et universitaires) : identification des points critiques et recommandations.

La concertation s'attachera à intégrer la question de l'impact économique pour chaque acteur de la mise en place de solutions alternatives (élimination, vrac, matériaux alternatifs, réemploi et réutilisation, développement de l'incorporation de matières plastiques recyclées en l'absence d'autres

alternatives viables) permettant de mesurer la faisabilité de celles-ci et d'identifier les freins à leur développement²².

Par ailleurs, dans le cadre de l'ouverture du CNA à la participation citoyenne et de la méthodologie élaborée sous l'égide de la Commission Nationale du Débat Public pour y parvenir, il est proposé d'ouvrir la concertation sur la thématique des emballages à la parole citoyenne. Le CNA met ainsi en place un dispositif de la participation sur le sujet : « emballages alimentaires, quelles alternatives pour les réduire et quels freins identifiés ». L'articulation des résultats avec ceux issus de la concertation sera à définir dans les premières réunions du groupe de concertation.

²² Pour les emballages pour lesquels il n'existe pas d'alternatives technologiques et/ou économiques, il est crucial de travailler à la levée des freins limitant l'incorporation de recyclé, notamment les freins réglementaires et normatifs. Le groupe de concertation devrait travailler à l'identification de ces différents freins, notamment pour ce qui concerne le retour au contact alimentaire des résines autres que le PET, et émettre des recommandations sur les moyens à mettre en œuvre pour les lever. Ces freins peuvent aussi concerner les étapes de collecte et de tri, indispensables au recyclage effectif des emballages (information / formation du grand public aux bons gestes de tri, harmonisation des couleurs de poubelles etc.).

Annexe 6 – Composition du groupe de concertation

Les participants en italique sont spécifiques à la partie des travaux ayant traité du sujet « fruits et légumes pouvant être exemptés de l'interdiction de présentation dans des emballages plastiques ». Les structures dont le nom est suivi d'une étoile se sont inscrites mais n'ont participé à aucune réunion du groupe à date.

Président	Dominique Gombert
	Karine Boquet
Secrétariat interministériel du CNA	Margaux Denis
	Ana Senn

STRUCTURES DES MEMBRES PERMANENTS DU CNA

(1) Consommateurs et usagers		
Organisme	Titulaire	Suppléant
ADEIC – Association de Défense, d'Éducation et d'Information du Consommateur	Alain Chouleur	
AFOC – Association force ouvrière consommation	Solange Huet	
CNAFAL – Conseil National des Associations Familiales Laïques	Patrick Charron	Philippe Destrel
CNAFC – Confédération Nationale des Associations Familiales Catholiques	Robert Aelion	
CLCV – Consommation, logement et cadre de vie	Lisa Faulet	
FNFR – Fédération Nationale Familles Rurales	Marc Jonglez	Résie Bruyère
UFC-Que choisir – Union Fédérale des Consommateurs*	Olivier Andrault	

(2) Producteurs agricoles		
Organisme	Titulaire	Suppléant
CP – Confédération paysanne	Virginie Raynal	Joris Gaudare
FNSEA – Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles	Amaryllis Blin	Benjamin Guillaumé

(3) Transformation et artisanat		
Organisme	Titulaire	Suppléant
ANIA – Association Nationale des Industries Alimentaires	Sandrine Blanchemanche	Christian Divin
	Emmanuelle Buffet	Alice Fuentes-Pozza
	Thierry Gregori	Anne-Ariel Ceyrac
	Louise Lebret	Léa Mathieu-Figueiredo

	Cécile Rauzy <i>Emmanuel Guichard</i>	Virginie Saumon <i>Sébastien Jacques</i>
CGAD – Confédération Générale de l’Alimentation en Détail La coopération agricole	Sandrine Bize	
	Benjamin Perdreau	Maud Anjuere <i>Fanny Lardier</i>
	Nathalie Blaise	Gilles Bertrandias

(4) Distribution

Organisme	Titulaire	Suppléant
CGI - Confédération Française du Commerce Inter-entreprise FCD – Fédération des entreprises du Commerce et de la Distribution Fédération des marchés de gros	Bruno Mantovani	Pierre Perroy
	Romain Cuynet	Émilie Tafournel
	Corinne Mercadié	Emmanuelle Bourdeaux
	Frédérique Wagon	

(5) Restauration

AGORES – Association nationale des directeurs de la restauration collective territoriale Restau'Co	Christophe Hébert Bruno Lesaec	Maxime Cordier Estelle Alapetite
SNRC - Syndicat National de la Restauration Collective	Fanny Roussel	
SNARR – Syndicat National de la Restauration Rapide GNI – Groupement national des indépendants hôtellerie et restauration	Cerise Ducos Laurent Frechet	Émilie Bono
UMIH – Union des Métiers et des Industries de l'Hôtellerie	Laurent Prigent	

(6) Salariés

CFE-CGC Agro – Confédération Française de l’Encadrement, Confédération Générale des Cadres – Fédération nationale agroalimentaire	Denis Martial	
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------	--

(7) Société civile

Organisme	Titulaire	Suppléant
Associations de protection de l’environnement	Katia Baumgartner	Sylvie Platel
	François Veillerette	Juliette Kacprzak
Associations de protection animale*	Lucia Pereira	Chloé Liard
	Louis Schweitzer	
France Assos Santé	François Rullier	
REFEDD	Loïc Ingea	Louise Dubreuil

(8) Personnalités qualifiées

Gaël Orieux

Jean-Pierre Corbeau

Marie-Hélène Schwoob

Membres de droit

Organisme	Titulaire	Suppléant
ADEME – Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie	Sylvain Pasquier	
INRAE – Institut national de la recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement	Nathalie Gontard	
INC – Institut national de la consommation	Antoine Haentjens	Xavier Lefebvre

Participants de plein droit

MAA, DGPE – Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation ; Direction Générale de la Performance économique et environnementales des entreprises	Vincent Wahl	Mohamet N'Diaye <i>Marie Collard</i>
MAA, DPMA – Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture	Sylvie Larroutis	
MAA, CGAAER – Conseil Général de l'Agriculture, Alimentation et Espaces Ruraux	Denis Feignier	
MEF, DGCCRF – Ministère de l'Économie et des Finances ; Direction Générale de la Consommation, de la Concurrence et de la Répression des Fraudes	Benjamin Teneul <i>Malika EL KRAYASS</i>	
MEF, DGE – Ministère de l'Économie et des Finances ; Dir. Générale des Entreprises	Aline FRAYSSE	Marie-Hélène Jouin-Mouline
MSS, DGS – Ministère des Solidarités et de la Santé ; Direction Générale de la Santé	Mélanie Picherot	Isabelle De Guido
MTES, CGDD – Commissariat général au développement durable	Catherine Conil	
MTES, DGPR – Direction générale de la prévention des risques	Marie-Laure Métayer	
	Cécile Fèvre	Cécile Lemaître
MAA, DGAL – Direction générale de l'alimentation	Laurence Rudloff	

Représentants du Parlement

Assemblée nationale	Laurence Maillart-Méhaignerie (Léna Demeret)
----------------------------	-------------------------------------------------

Invités permanents		
Organisme	Titulaire	Suppléant
AFNOR – Association française de normalisation	Laura Solaroli	Thierry Bergier
F2A – Formation en Agroalimentaire	Thibaud Dugal	Philippe Onno
FranceAgriMer	Claire Legrain	<i>Marie-Agnès Oberti</i>

Structures spécifiquement invitées au groupe de concertation		
Organisme	Titulaire	Suppléant
Conseil national de l'emballage	Bruno Siri	
Zero Waste France	Laura Chatel	
Citeo	Julien Dubourg	Valentin Fournel
Fondation Tara Océan	Henri Bourgeois Costa	

Structures spécifiquement invitées aux réunions sur le sujet « fruits et légumes pouvant être exemptés de l'interdiction de présentation dans des emballages plastiques »		
Interfel	<i>Olivier De Carné</i>	
CTIFL	<i>Valérie Merendet</i>	
Acofal	<i>Bruno Dupont</i>	<i>Florence Rossillion</i>



CONSEIL NATIONAL DE L'ALIMENTATION

251 RUE DE VAUGIRARD

75015 PARIS CEDEX 15

WWW.CNA-ALIMENTATION.FR

@CNA_ALIM

