



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Parangonnage sur la lutte contre les pertes agricoles et le gaspillage alimentaire

Rapport n° 19078

Rapport établi par

Charles GENDRON

Inspecteur général de l'agriculture

François LE GALL

Inspecteur général de santé publique
vétérinaire

Elisabeth MERCIER

Inspectrice générale de l'agriculture

Mai 2021

CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ALIMENTATION
DE L'AGRICULTURE
ET DES ESPACES RURAUX

Avec l'appui documentaire d'Anick Leblanc Cuvillier

SOMMAIRE

RESUME.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1. PREMIERE PARTIE : DES ENGAGEMENTS ET INITIATIVES MULTIPLES AU PLAN INTERNATIONAL SUR DES BASES CHIFFREES EN CONSTRUCTION.....	9
1.1. UNE PLACE CROISSANTE DANS L'AGENDA INTERNATIONAL	9
1.1.1. <i>Dès les années 1970-1980, la nécessaire lutte contre les pertes agricoles identifiée dans les instances internationales.....</i>	9
1.1.2. <i>Au début des années 2010, une approche élargie au gaspillage alimentaire... </i>	9
1.1.3. <i>Une année 2015 déterminante</i>	10
1.1.4. <i>En 2019, deux publications de référence et adoption de la Journée internationale de sensibilisation aux pertes et gaspillage de nourriture</i>	11
1.1.5. <i>En 2020, un rapport de la Banque mondiale porté au plus haut niveau de l'institution</i>	12
1.1.6. <i>En mars 2021, un rapport du PNUF et inscription à l'ordre du jour de l'ISO... </i>	12
1.2. LES PROCESSUS D'HARMONISATION DES DEFINITIONS ET DE MISE AU POINT DES SYSTEMES DE MESURE PROGRESSENT AU PLAN INTERNATIONAL	12
1.2.1. <i>En 2019, une définition par consensus d'experts publiée par la FAO.....</i>	13
1.2.2. <i>Deux indices de mesure retenus au plan international</i>	13
1.3. QUELQUES REPERES CHIFFRES AU PLAN MONDIAL.....	14
1.3.1. <i>Les estimations de 2011 sur les pertes et le gaspillage alimentaires.....</i>	14
1.3.2. <i>Les estimations de 2019 sur les pertes agricoles</i>	16
1.3.3. <i>Les estimations de 2021 sur le gaspillage alimentaire.....</i>	17
1.3.4. <i>Limites et mérite des estimations.....</i>	18
1.4. LA MISE EN RESEAU ET LES ACTIONS DE SENSIBILISATION PROGRESSENT AU PLAN INTERNATIONAL	18
1.4.1. <i>Partager les informations et échanger les savoirs entre pays.....</i>	18
1.4.2. <i>Sensibiliser l'opinion publique : la Journée internationale le 29 septembre</i>	19
1.5. LES ACTIONS D'AIDES AU DEVELOPPEMENT SONT TRES RAREMENT CIBLEES SPECIFIQUEMENT SUR LA LUTTE CONTRE LES PERTES AGRICOLES ET LE GASPILLAGE ALIMENTAIRE	19
1.5.1. <i>Un nombre important de partenaires techniques et financiers ont vocation à participer à l'effort de réduction des pertes agricoles.....</i>	19
1.5.2. <i>La prise en compte du contexte général et de la diversité des situations est essentielle.....</i>	21
2. DEUXIEME PARTIE : DES STRATEGIES TRANSNATIONALES ET NATIONALES PLUS OU MOINS DEVELOPPEES	23
2.1. L'UNION EUROPEENNE ET SES ETATS MEMBRES.....	23
2.1.1. <i>De plus en plus d'initiatives fortes au fil des années.....</i>	23
2.1.2. <i>Des implications différentes des pouvoirs publics d'un pays à l'autre.....</i>	25
2.1.3. <i>Une connaissance chiffrée encore très insuffisante.....</i>	26
2.1.4. <i>Un besoin récurrent : clarifier les dates de consommation</i>	27

2.1.5.	<i>La communication et l'éducation à l'alimentation : un axe d'action très important.....</i>	28
2.1.6.	<i>Des investissements en recherche-innovations inégaux</i>	29
2.1.7.	<i>Des opportunités à saisir dans le contexte de la nouvelle programmation européenne à horizon 2027</i>	30
2.1.8.	<i>Des questions ouvertes : les normes de commercialisation</i>	30
2.1.9.	<i>Un intérêt confirmé pour les partages d'expertises et d'expériences.....</i>	31
2.2.	LES PAYS NON EUROPEENS A REVENUS ELEVES SONT AUSSI CONFRONTES AU GASPILLAGE ALIMENTAIRE	31
2.2.1.	<i>Etats-Unis : de nombreuses initiatives mais un manque de coordination fédérale.....</i>	31
2.2.2.	<i>Canada : des initiatives, pas de stratégie nationale mais des budgets publics récemment alloués</i>	33
2.2.3.	<i>Nouvelle-Zélande : un partenariat clé mais pas de stratégie nationale.....</i>	34
2.2.4.	<i>Australie : des campagnes locales à l'adoption d'une stratégie nationale</i>	34
2.2.5.	<i>Japon, la réduction du gaspillage se conjugue avec la quête d'un surcroît d'autosuffisance alimentaire</i>	35
2.3.	CHINE ET INDE : UNE PRIORITE EN VUE DE L'AMELIORATION DE LA SECURITE ALIMENTAIRE	36
2.3.1.	<i>Chine : de « l'assiette propre » aux applications numériques.....</i>	36
2.3.2.	<i>Inde : priorité à l'amélioration de la chaîne d'approvisionnement</i>	37
3.	TROISIEME PARTIE : BILAN ET PERSPECTIVES.....	38
3.1.	BILAN D'ENSEMBLE ET PERSPECTIVES GENERALES	38
3.1.1.	<i>Des cadres conceptuels en évolution et systèmes de mesure à consolider ...</i>	38
3.1.2.	<i>Des actions plus ou moins importantes suivant les zones.....</i>	39
3.1.3.	<i>Des résultats fragmentaires.....</i>	41
3.1.4.	<i>Des perspectives contrastées suivant les zones</i>	42
3.2.	BILAN ET PERSPECTIVES POUR LA FRANCE	43
3.2.1.	<i>Bilan en France.....</i>	44
3.2.2.	<i>Perspectives en France : peut-on atteindre les objectifs ?.....</i>	46
	CONCLUSION.....	50
	CAHIERS	52
	ANNEXES	247

RESUME

La réduction des pertes agricoles et du gaspillage alimentaire constitue un enjeu majeur pour la sécurité alimentaire mondiale, la bonne gestion des ressources naturelles et l'atténuation des effets du changement climatique. Les estimations publiées en 2011 par la FAO ont mis en exergue qu'un tiers de la nourriture mondiale serait perdu ou jeté générant inutilement 8 % d'émissions de gaz à effet de serre ainsi que des utilisations indues de terres et d'eau. Ces premiers chiffres ont sensibilisé la communauté internationale sur la question. En 2015, la mobilisation a été amplifiée avec l'adoption de l'Objectif de Développement Durable 12.3 visant à l'échelle mondiale la réduction de moitié du volume par habitant de gaspillage alimentaire (aux stades de la distribution et de la consommation) et des pertes agricoles (amont de la chaîne alimentaire à partir du stade post récolte) sans quantification. En 2019, la FAO a publié une estimation de l'indice des pertes agricoles le fixant à 14 %. Puis, en 2021, le PNUE a fait connaître celle de l'indice du gaspillage alimentaire établie à 17 %. Ces deux chiffres ne peuvent être comparés à ceux de 2011. En effet, ils ne reposent pas sur le concept de nourriture directement destinée à l'alimentation humaine au sens strict en prenant en compte la partie non comestible associée à l'aliment et en considérant positivement la partie réorientée vers l'alimentation animale. Le processus d'harmonisation des concepts n'est pas encore complètement abouti au plan mondial. Dans l'Union européenne, sur la base de concepts très proches de ceux actuellement retenus par la FAO et le PNUE, le programme de recherche FUSIONS a estimé que 20 % de la production agricole ont été perdus ou jetés en moyenne en 2012 dans l'ensemble des Etats membres (à 28). L'actualisation est prévue en 2022. Partout, le besoin d'un système de mesure plus robuste est identifié pour assurer un bon pilotage de la politique publique.

Afin de prévenir le gaspillage alimentaire, les campagnes de sensibilisation jouent un rôle majeur ainsi que les actions d'éducation à l'école. Dans la vie quotidienne, dans de très nombreux pays, une partie significative du gaspillage alimentaire est générée par l'incompréhension des dates de consommation indiquées sur les étiquettes. Les actions menées pour faire face à ce problème sont encore insuffisantes, des évolutions réglementaires sont souhaitées. Il en est de même pour ce qui concerne certaines normes de commercialisation, en particulier des fruits et légumes et des œufs dans l'UE, mais le consensus n'est pas encore acquis sur cette question.

Afin de réduire les pertes et le gaspillage alimentaires, les dons d'invendus encore consommables sont encouragés. A cette fin, l'adoption d'un cadre législatif et les incitations fiscales sont un atout. Des initiatives privées facilitant les dons ainsi que les ventes à prix réduit jouent également un rôle très favorable, avec notamment une multitude d'applications numériques. Les innovations techniques et sociales sont stimulées par certains Etats.

L'implication des pouvoirs publics est variable d'un pays à l'autre. Mais, partout, des besoins de coordination et synergies sont exprimés. Des stratégies sont lancées, les partenariats public/privé souhaités ou réactivés, des plateformes développées, des observatoires mis en place et des ambitions de plus en plus affichées à haut niveau. Ce constat concerne les instances internationales, certains bailleurs de fonds dans le cadre de l'aide au développement ou les pays à revenus élevés ou intermédiaires. Mais, il y a encore beaucoup à faire pour atteindre les objectifs d'ici 2030, voire plus tôt. Des outils existent, des opérations témoins montrent qu'il est possible d'obtenir de substantiels résultats. Il s'agit maintenant de réunir les conditions pour réussir le changement d'échelle. C'est le sens des recommandations présentées dans ce rapport sur un plan général ou pour la France en particulier. L'étendue des enjeux appelle des impulsions fortes.

Mots clés : perte de récolte, gaspillage, alimentation, sécurité alimentaire, stratégie alimentaire, politique publique, pays en développement, Afrique, Amérique latine, Europe, Allemagne, Danemark, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Amérique du nord, Océanie, Asie, Japon, Chine

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- R1.** Au plan mondial, contribuer à une prise en compte optimale de l'objectif de lutte contre les pertes agricoles et le gaspillage alimentaire lors des grands événements internationaux, ainsi que dans les groupes de travail qui y sont liés, et inciter les partenaires au développement, en particulier les bailleurs de fonds, à davantage s'investir sur le sujet.
- R2.** Aux plans international, européen et national, promouvoir l'intégration de l'objectif de lutte contre les pertes agricoles et le gaspillage alimentaire dans toutes les politiques publiques, directement ou indirectement, concernées avec un indicateur de résultat dans les programmes d'action mis en œuvre, qu'ils soient centrés ou non, sur cet objectif.
- R3.** Assurer un portage politique fort et une gouvernance bien identifiée pour la mise en œuvre du plan d'action en faveur de la lutte contre les pertes agricoles et le gaspillage alimentaire.
- R4.** Renouveler et élargir la dynamique partenariale dans le cadre d'une stratégie pluriannuelle formalisée par un Pacte III de lutte contre les pertes et le gaspillage alimentaires, selon la définition adoptée au plan européen, rythmée par un événement annuel fédérateur et dotée de capacités de coordination et d'animation.
- R5.** Créer un observatoire des pertes et du gaspillage alimentaires permettant de quantifier et analyser les évolutions et leur impact, de mesurer le chemin restant à parcourir et de déclencher les travaux nécessaires, en particulier pour une meilleure compréhension des comportements des acteurs.
- R6.** Renforcer le plan de communication et améliorer la visibilité des actions menées à tous les niveaux territoriaux et dans toutes les filières, développer des synergies, faciliter les essaimage de bonnes pratiques et amplifier l'impact des actions de communication par la création et le développement d'une plateforme nationale collaborative.
- R7.** Renforcer et optimiser les moyens pour développer l'observatoire et la communication, l'éducation à l'école et la formation professionnelle, l'animation locale et l'appui aux entreprises et associations ainsi que les travaux de recherche.

INTRODUCTION

La réduction des pertes agricoles et du gaspillage alimentaire constitue un enjeu majeur pour la sécurité alimentaire mondiale, la bonne gestion des ressources naturelles et l'atténuation des effets du changement climatique.

Afin de sensibiliser et mobiliser les parties prenantes, des engagements de réduction ont été pris, à de multiples niveaux, en particulier par :

- l'Assemblée générale des Nations Unies afin, d'ici 2030, de « réduire de moitié à l'échelle mondiale le volume des déchets alimentaires par habitant au niveau de la distribution comme de la consommation et réduire les pertes de produits alimentaires tout au long des chaînes de production et d'approvisionnement, y compris les pertes après récolte », engagement pris dans le cadre du 12^{ème} Objectif de Développement Durable (ODD) adopté en 2015 ;
- l'Union européenne en harmonie avec les Nations Unies ;
- la France avec un objectif national de réduction retenu dès le premier pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire lancé en 2013, récemment introduit dans le cadre de la loi anti-gaspillage et économie circulaire (dite AGECE), soit par rapport à 2015 une réduction de 50 % d'ici 2025 en distribution alimentaire et restauration collective d'une part, d'ici 2030 aux stades de la production, de la transformation, de la consommation à la maison et en restauration commerciale, d'autre part.

Compte tenu des enjeux éthiques, économiques, écologiques et sociaux ainsi que de la multitude des leviers à actionner pour atteindre les ambitieux objectifs de développement d'une agriculture et d'une alimentation durables, le Ministre de l'agriculture et de l'alimentation a confié au Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER) une mission de parangonnage sur la lutte contre les pertes agricoles et le gaspillage alimentaire.

Cette mission vise à éclairer l'ensemble des parties prenantes sur les différentes approches existant au plan international et les perspectives d'évolution. Ses objectifs opérationnels sont structurés en quatre points :

- dresser un état des lieux, le plus complet possible, sur les stratégies et plans d'actions mis en place dans les différents pays, groupes de pays ou organismes internationaux afin d'en tirer des enseignements pour l'avenir pour les politiques publiques nationales et des partenariats au plan international ;
- approfondir la question des indicateurs et outils de mesure des pertes agricoles et du gaspillage alimentaire : concepts, méthodologie de collecte de données aux différents stades de la chaîne alimentaire afin d'en tirer des enseignements pour l'organisation d'un suivi national régulier et complet des efforts de lutte contre le gaspillage alimentaire ;
- s'efforcer de caractériser les approches par groupes de pays et d'analyser leurs impacts en s'appuyant sur les réflexions menées et retours d'expériences dans différents pays ;
- *in fine*, faire des propositions en vue de contribuer au renforcement de la dynamique de lutte contre les pertes agricoles et le gaspillage alimentaire à l'échelle française, européenne et internationale.

La mission a été menée sur la base d'un recueil de données aussi large que possible (à partir de la bibliographie et des entretiens) ainsi que l'établissement d'une grille d'analyse transversale.

La mission a notamment pris connaissance des multiples rapports réalisés par la FAO, le World Resources Institute (WRI), la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) ou d'autres organismes internationaux, par des organisations régionales, en particulier au plan européen, ou par d'autres acteurs. Elle s'est également appuyée sur des personnalités qualifiées et des dispositifs de veille internationale pour prendre en compte l'actualité et compléter autant que possible les informations. En particulier, elle a suivi les travaux de la plateforme européenne de lutte contre les pertes agricoles et le gaspillage alimentaire depuis septembre 2019 et participé à de nombreuses visioconférences organisées au plan international, notamment dans le cadre du processus d'élaboration du Code de conduite volontaire par la FAO.

La pandémie de la Covid-19 a rendu nécessaire quelques adaptations de calendrier et d'organisation. Aussi, la mission s'est efforcée de prendre en compte la riche actualité sur le sujet durant l'automne 2020 et jusqu'en mars 2021.

Compte tenu de ses multiples implications, la lutte contre les pertes agricoles et le gaspillage alimentaire concerne de nombreuses politiques publiques, en particulier l'alimentation et l'agriculture, l'environnement, l'économie et les finances, l'éducation et la cohésion sociale, la recherche. Une approche globale et cohérente est nécessaire.

Les analyses ont donc été menées de manière transversale en relation privilégiée avec les deux départements ministériels principalement concernés. Elles aboutissent à ce rapport qui est complété par 16 cahiers apportant des éclairages approfondis. Les trois premiers se situent au plan international (évolution du cadre conceptuel, principales initiatives, pays en développement sous l'angle des interactions entre bailleurs de fonds et pays bénéficiaires). Puis, sept cahiers concernent l'Union européenne et six Etats membres, dont la France, pour illustrer les points de convergences et les différences d'approches existant. Bien évidemment, l'ensemble des Etats membres a été pris en compte pour l'élaboration du rapport lui-même. Enfin, les cinq derniers cahiers se rapportent aux pays non européens à revenus élevés (Amérique du Nord, Océanie, Japon). Les autres zones ont été prises en compte dans l'analyse d'ensemble.

Le rapport lui-même est structuré en trois parties. La première apporte une vue d'ensemble au plan international, la seconde présente des approches transnationales et nationales, enfin la troisième dresse un bilan et pose la question des perspectives sur un plan général et en particulier pour la France.

Sept recommandations sont présentées. La première est tournée vers l'action internationale, la deuxième concerne la France sur son territoire et en qualité de membre de l'Union européenne ou partenaire d'autres pays. Toutes les autres concernent spécifiquement la France en vue d'atteindre les objectifs très ambitieux qu'elle s'est fixés avec une première échéance en 2025.

Les missionnaires remercient toutes les personnes qui ont accepté d'être auditionnées sur le sujet avec une attention particulière pour toutes celles qui ont bien voulu prendre le temps de répondre par écrit à un ensemble de questions afin de contribuer à l'approfondissement des réflexions.

1. PREMIERE PARTIE : DES ENGAGEMENTS ET INITIATIVES MULTIPLES AU PLAN INTERNATIONAL SUR DES BASES CHIFFREES EN CONSTRUCTION

1.1. Une place croissante dans l'agenda international

1.1.1. Dès les années 1970-1980, la nécessaire lutte contre les pertes agricoles identifiée dans les instances internationales

Elle a fait l'objet d'une **déclaration de l'Assemblée générale des Nations Unies en 1975** : « Réduire les pertes post récolte de moitié d'ici 1985 ».

En 1976, le programme spécial d'action de la FAO a identifié **trois déficits** pour une prévention des pertes après récolte dans les pays en développement (PED) :

- d'information sur l'ampleur et les causes des pertes ;
- d'infrastructure pour mettre en œuvre les mesures de prévention ;
- d'investissements.

Durant les dix années, la problématique a été **plutôt centrée sur le stockage**. Malgré des investissements sur le terrain, portés par quelques bailleurs de fonds, en 1985, aucun élément ne permettait de considérer que la cible était atteinte (d'ailleurs il n'existait pas d'indicateur d'évaluation). Les contraintes identifiées en 1976 persistaient toujours en 2015¹, et persistent encore, même si des progrès ont été réalisés.

1.1.2. Au début des années 2010, une approche élargie au gaspillage alimentaire

La **crise alimentaire de 2007-2008** relance le débat sur les disponibilités alimentaires mondiales, la question des pertes et du gaspillage alimentaires est posée.

En **2011**, la FAO a créé avec le groupe Messe Düsseldorf², **l'initiative mondiale pour la réduction des pertes et du gaspillage alimentaire SAVE FOOD**³.

Cette même année, la FAO a également coopéré avec l'Institut Suédois pour l'Alimentation et les Biotechnologies (SIK) et publié un **rapport sur l'étendue et les causes des pertes et du gaspillage alimentaires au niveau mondial**. Ce rapport a présenté la première estimation réalisée à l'échelle mondiale à partir de données se rapportant à 2007 : **un tiers environ des parties comestibles des aliments produits pour la consommation humaine est perdu ou gaspillé**, ce qui correspond approximativement à 1,3 milliard de tonnes de nourriture par an⁴ (soit plus de 1 000 milliards d'euros par an de valeur marchande)⁵.

À ce jour, cette étude, avec toutes ses limites, est la seule à fournir des estimations mondiales à tous les niveaux de la chaîne d'approvisionnement alimentaire et à couvrir tous les secteurs de la production alimentaire⁶. Le rapport met en avant « l'impact désastreux d'une consommation non durable et des systèmes alimentaires dysfonctionnels et inefficients ». Il insiste sur l'obligation de réduire les pertes et le gaspillage qui représentent un obstacle à l'amélioration de la **sécurité alimentaire et nutritionnelle** dans un monde où on estimait en 2011 que près d'un milliard de

¹ FAO 2018 cité par WRI 2019

² Organisateur de salons internationaux

³ <http://www.fao.org/save-food/fr/>; save-food@fao.org ; #savefood cf cahier 2

⁴ En 2019, la FAO estime de nouveau les pertes agricoles à partir d'un nouvel indice et sur des données de 2011

⁵ 940 milliards de dollars américains (*Food Wastage Footprint & Climate Change*. 2015. Rome: FAO)

⁶ Les estimations postérieures (cf infra) concernent soit les pertes soit le gaspillage
CGAAER n°19078

personnes étaient sous-alimentées^{7,8}. Les pertes et le gaspillage alimentaires constituent également une mauvaise utilisation des **ressources limitées de la planète**, avec une empreinte hydrique correspondant à 1/4 de l'eau utilisée en agriculture et une empreinte foncière équivalente à la surface de la Chine, et contribuent à aggraver le dérèglement climatique, avec une empreinte carbone estimée à 8 % des émissions de GES⁹.

Le **G20 agricole de 2012** sous présidence mexicaine¹⁰ a abordé, pour la première fois, le sujet des pertes agricoles post-récolte et du gaspillage alimentaire et encouragé l'échange de bonnes pratiques entre pays du G20. Il s'est engagé à soutenir les initiatives de politiques publiques et de coopération internationale en faveur de la réduction des pertes post-récoltes et du gaspillage alimentaire.

En 2014, le rapport du **Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition**, consacré aux pertes et gaspillage alimentaires dans une perspective de systèmes alimentaires durables¹¹, a analysé les causes des pertes et du gaspillage aux niveaux micro (les professionnels), meso (les chaînes de valeur) et macro (les politiques publiques et la réglementation).

1.1.3. Une année 2015 déterminante

C'est une année qui compte, à elle seule, **sept conférences internationales**¹² sur les pertes agricoles et/ou le gaspillage alimentaire. C'est également l'année où le sujet est repris avec force par le troisième G20 agricole¹³. C'est enfin, et surtout, l'année de l'adoption des ODD.

En mai **2015**, dans le cadre du **G20** sous la Présidence de la Turquie, et dans la suite logique du G20 agricole de 2012, les **ministres de l'agriculture** ont qualifié les pertes et gaspillages alimentaires de « **problème économique, environnemental et sociétal majeur à l'échelle mondiale** »¹⁴. Ils ont encouragé tous les membres du G20 à renforcer leurs efforts conjoints pour leurs réductions et pointé l'intérêt d'un cadre commun de définitions et de mesure en invitant la FAO et l'International Food Policy Research Institute (IFPRI)¹⁵ à développer une plateforme d'échange¹⁶.

En septembre 2015, **l'adoption des ODD**, plus précisément de **l'objectif 12** « Établir des modes de consommation et de production durables » avec sa **cible spécifique 12.3** marque une étape essentielle.

L'objectif retenu est : « **D'ici à 2030, réduire de moitié à l'échelle mondiale le volume de déchets alimentaires par habitant au niveau de la distribution comme de la consommation et réduire les pertes de produits alimentaires tout au long des chaînes de production et d'approvisionnement, y compris les pertes après récolte** ».

⁷ Programme alimentaire mondial (PAM), 2011

⁸ On estime qu'en 2019, 690 millions de personnes ont souffert de la faim et que 2 milliards de personnes ont connu la faim ou n'ont pas eu d'accès régulier à une alimentation suffisante. « L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2020 » FAO

⁹ « Si les pertes et le gaspillage alimentaire était un pays, il serait le 3^{ème} émetteur au monde de gaz à effet de serre » WRI, 2019

¹⁰ Le second depuis sa création en 2011 par la France, sur la volatilité des prix alimentaires et sur l'agriculture

¹¹ HLPE, 2014. Pertes et gaspillages de nourriture dans un contexte de systèmes alimentaires durables. Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale, Rome 2014

¹² Abu Dhabi et Dresde en mars, Tel Aviv en Avril, Vevey en mai, La Hague en juin, Rome et Milan en octobre

¹³ Les pertes et gaspillage alimentaires seront ensuite repris par tous les G20 agricole qui se sont succédés (Chine, Allemagne, Argentine, Japon et Arabie Saoudite)

¹⁴ https://www.3trois3.com/3tres3_common/art/3trois3/11013/fixers/G20%20Agriculture%20Ministers%20Final%20Communique.pdf

¹⁵ Institut international de recherche sur les politiques alimentaires

¹⁶ La plateforme technique sur la mesure et la réduction des pertes et des gaspillages alimentaires est lancée par la FAO et l'IFPRI en décembre 2015 (§1.4)

1.1.4. En 2019, deux publications de référence¹⁷ et adoption de la Journée internationale de sensibilisation aux pertes et gaspillage de nourriture

À l'automne 2019, la FAO a publié son rapport annuel sur la situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture (**SOFA**)¹⁸ en le centrant sur les pertes et gaspillage alimentaires avec le message : « **Aller plus loin** ». Ce rapport :

- propose l'harmonisation des définitions tant des pertes agricoles que du gaspillage alimentaire et la clarification du cadre conceptuel d'analyse et de mesure ainsi qu'une feuille de route pour l'amélioration de la collecte de données ;
- apporte des éclairages, avec quelques exemples chiffrés¹⁹, sur les effets potentiels, pour les acteurs privés et la société dans son ensemble, de la réduction des pertes et du gaspillage alimentaires ;
- invite les décideurs à considérer, de manière séquentielle, trois intérêts de la réduction des pertes et gaspillage alimentaires : gains privés ou micro-économiques, gains sociétaux ou macro-économique et externalités positives sur la sécurité alimentaire et la durabilité environnementale ;
- souligne que les liens entre les pertes et le gaspillage de nourriture, ainsi que les mesures prises pour les réduire, d'une part, la sécurité alimentaire et ses effets sur l'environnement, d'autre part, sont complexes et nécessitent du temps et une définition claire des objectifs.

Une seconde publication majeure de WRI²⁰ en 2019 apporte une synthèse complémentaire de celle du SOFA sur les connaissances au niveau mondial, avec de nombreuses références sur les actions menées, et la proposition d'un **agenda global d'actions « cibler-mesurer-agir »** par type d'acteur. Ces deux publications soulignent le **déficit d'information** considérable faisant obstacle à la nécessaire réalisation d'analyses plus détaillées.

Le 10 octobre 2019, le Secrétaire général des Nations Unies a annoncé qu'il convoquerait en 2021 un **sommet sur les systèmes alimentaires** précisant que « Il est inacceptable que la faim augmente alors que le monde gaspille plus d'un milliard de tonnes de nourriture chaque année ».²¹ Quelques mois plus tard, le 19 décembre 2019, l'Assemblée Générale des Nations Unies a adopté pour chaque année à venir²² le **29 septembre comme Journée internationale de sensibilisation aux pertes et gaspillage alimentaires**, en vue de contribuer à :

- élargir la mobilisation sur l'ampleur du problème ;
- renforcer la mise en avant des solutions possibles à tous les niveaux ;
- promouvoir des efforts mondiaux et l'action collective pour atteindre la cible 12.3 des ODD.

¹⁷ Pour lesquelles la France (experts, centres de recherche, universités, administration) n'est pas citée en tant que contributrice.

¹⁸ La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture (The State of Food and Agriculture) 2019. FAO

¹⁹ Pour davantage d'indications sur les aspects financiers, lire les rapports « The Business Case for Reducing FLW » publiés par Champions 12.3 (2017-2019)

²⁰ Reducing Food Loss and Waste – Setting a Global Action Agenda

²¹ Il poursuit « Il est temps de changer nos modes de production et de consommation, y compris pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. La transformation des systèmes alimentaires est essentielle à la réalisation de tous les objectifs de développement durable. En tant que grande famille humaine, nous devons absolument créer un monde délivré de la faim »

²² Sur une proposition de l'Argentine

1.1.5. En 2020, un rapport de la Banque mondiale porté au plus haut niveau de l'institution

Avec la **parution en septembre 2020 de son rapport** *“Addressing Food Loss and Waste: A Global Problem with Local Solutions”*²³ et la tenue d'un **évènement**²⁴ dédié, le 29 septembre 2020,²⁵ auquel ont participé le Président de l'institution et la Secrétaire générale adjointe des Nations Unies et dont l'animation était assurée par le Vice-président de la Banque mondiale en charge du développement durable²⁶, le sujet est devenu une des **priorités de la Banque mondiale (BM)**, en cohérence avec son mandat de réduction de la pauvreté et de partage de la prospérité.

L'approche globale, empirique et cohérente présentée par la BM apporte une valeur ajoutée pour les pays engagés dans l'atteinte de la cible 12.3 des ODD. A la demande des pays, la BM apportera son **appui analytique et financier** à la gestion des pertes et du gaspillage alimentaires. Au niveau global, la BM introduit l'idée de financements dédiés à la transformation des systèmes alimentaires mondiaux, incluant la réduction des pertes et gaspillage alimentaires, avec la création d'une **facilité financière**, en lien possible avec les Contributions déterminées au niveau national (CDN)²⁷, alimentée par une combinaison de fonds publics et de capital privé²⁸, selon le modèle du financement pour le climat. C'est le signe que **la mobilisation s'amplifie** et que des **investissements dédiés** à la réduction des pertes et du gaspillage pourraient rapidement voir le jour.

1.1.6. En mars 2021, un rapport du PNUE et inscription à l'ordre du jour de l'ISO

Le 4 mars, le PNUE a publié son rapport sur les estimations mondiales du gaspillage alimentaire (cf. §1.3). Le 11 mars, une consultation publique a été lancée sur l'opportunité, ou non, d'établir dans le cadre de l'ISO²⁹ des normes privées volontaires sur le gaspillage alimentaire³⁰. Les trois premières normes envisagées pourraient se rapporter à la terminologie et aux exigences générales, à la méthode de mesure et au guide de bonnes pratiques. Il se pourrait que des dispositifs de certification suivent.

1.2. Les processus d'harmonisation des définitions et de mise au point des systèmes de mesure progressent au plan international

Au niveau international, il n'existe pas encore de définition commune unanimement reconnue³¹ et de portée générale des pertes agricoles et du gaspillage alimentaire. Le processus d'harmonisation du cadre conceptuel d'analyse et de mesure est encore en cours³².

²³ “World Bank. 2020. Addressing Food Loss and Waste: A Global Problem with Local Solutions. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34521> License: CC BY 3.0 IGO.” Cf. cahier 3

²⁴ <https://live.worldbank.org/addressing-food-loss-and-waste-global-problem-local-solutions>

²⁵ En marge de ses réunions annuelles d'automne

²⁶ Couvrant donc, entre autre, à la fois l'agriculture et l'alimentation, l'environnement et le climat

²⁷ Les CDN incarnent les efforts déployés par chaque pays pour réduire ses émissions nationales et s'adapter aux effets du changement climatique (Accord de Paris, 2015)

²⁸ A noter qu'en 2019, le Groupe de la Banque mondiale lance pour la première fois, des obligations pour le développement durable (*Sustainable Development Bond* - SDB) permettant aux investisseurs d'aider les pays membres emprunteurs à atteindre leurs objectifs de développement : en septembre 2020, 2,2 milliards de dollars américains du SDB étaient dédiés au sujet des pertes et du gaspillage alimentaires

²⁹ Organisation Internationale de Normalisation

³⁰ La consultation fait suite à une proposition danoise visant à créer un nouveau sous-comité technique ISO/TC 34 pour élaborer des normes sur le gaspillage alimentaire. Actuellement, la lutte contre le gaspillage alimentaire est intégrée dans la norme 26 030 relative à la Responsabilité Sociétale des Entreprises pour le domaine agroalimentaire

³¹ En dehors de celle de la FAO établie par consensus d'experts en 2019

³² Cf. cahier 1 pour une synthèse des principaux concepts et systèmes de mesure
CGAAER n°19078

1.2.1. En 2019, une définition par consensus d'experts publiée par la FAO

Sont considérés comme :

- pertes et gaspillage alimentaires : « **la diminution de la quantité ou de la qualité** (baisse de la valeur nutritionnelle et/ou économique ou sanitaire) **des aliments** (parties comestibles) **qui transitent le long de la chaîne d'approvisionnement alimentaire** » ;
- les **pertes** alimentaires étant celles qui se produisent du stade de la récolte³³ (inclus) à celui de la vente au détail (exclu) ;
- le **gaspillage** alimentaire correspondant aux pertes enregistrées aux stades de la vente au détail et de la consommation.

1.2.2. Deux indices de mesure retenus au plan international

La **cible 12.3 des ODD** telle que définie à l'horizon 2030, avec les deux éléments, renvoie à **deux aspects distincts**, quoiqu'intimement liés, d'un système alimentaire durable efficient :

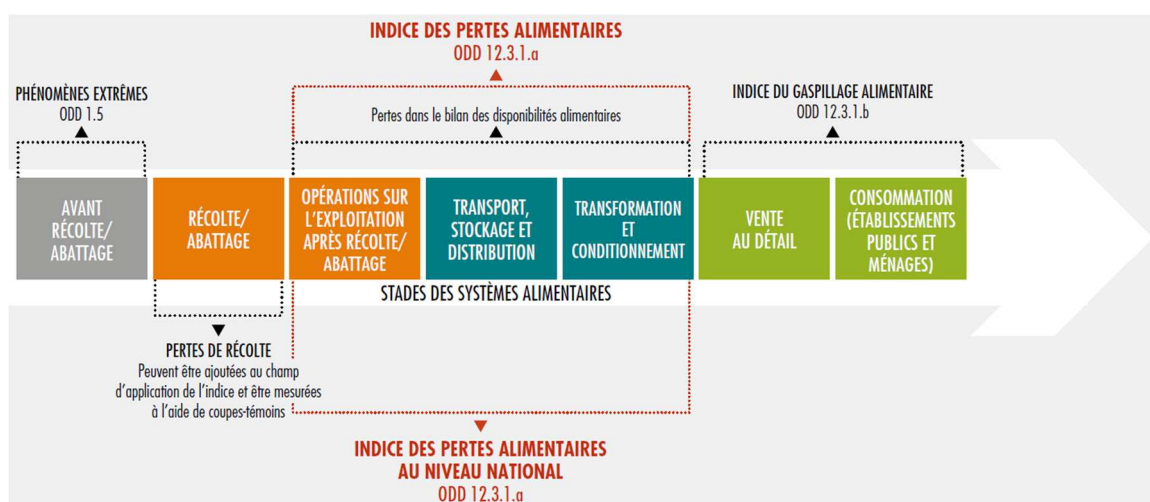
- les **pertes** concernant l'offre, avec une cible spécifiant juste la tendance : « **réduire** », et
- le **gaspillage** se rapportant à la demande avec une cible quantitative « **réduire de moitié** ».

Quoique les frontières soient parfois floues entre les deux concepts³⁴, les deux agences onusiennes chargées du développement des indicateurs, la FAO et le PNUE, ont préféré les séparer pour pouvoir mieux les mesurer et obtenir des résultats plus fiables.

Il s'ensuit que **deux indices de mesures** ont été retenus :

- **l'indice des pertes alimentaires** (*Food Loss Index, FLI* ; ou indice 12.3.1a) développé par la FAO³⁵ et approuvé par le Groupe d'experts inter-agences sur les ODD (IAEG-SDG³⁶) en novembre 2018, et
- **l'indice du gaspillage alimentaire** (*Food Waste Index, FWI* ; ou indice 12.3.1b) développé par le PNUE et approuvé par le IAEG-SDG en mars 2020.

Les **champs d'application respectifs** des deux indices dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire sont représentés, de manière simplifiée³⁷, ci-dessous :



Source : SOFA 2019, FAO

³³ Le stade récolte est employé de manière générique et comprend les stades de la récolte, de l'abattage et de la capture

³⁴ Dans le cadre de l'étude de l'ADEME de 2016 en France, les deux termes, pertes et gaspillages, sont retenus comme indissociables et susceptibles de cibler tous les acteurs et toutes les phases d'élaboration, de transformation et de consommation des produits

³⁵ La FAO, en tant qu'organisation responsable, évaluera les pertes après récolte et les progrès accomplis par rapport à la cible 12.3.1.a des ODD au niveau mondial, rendra compte des variations du FLI mondial et aidera les pays à compiler leurs propres FLI nationaux

³⁶ Dont la France est membre depuis 2015. <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/members/>

³⁷ En pratique, un chevauchement entre le FLI et le FWI est possible pour les étapes transformation et distribution - cf cahier 1 CGAAER n°19078

Des **différences substantielles** apparaissent donc entre :

- le concept retenu dans le cadre de la **définition générale de la FAO** de 2019 incluant les pertes de récolte et les diminutions de qualité et ne prenant en compte que les parties comestibles qui ne donne pas lieu à un chiffrage ; et
- la **définition qui s'applique aux deux indices FLI³⁸ et FWI**, en cohérence avec l'ODD 12.3, démarrante au stade post récolte (pour des raisons de comparabilité internationale³⁹), ne prenant en compte que l'aspect quantitatif (pour des raisons de mesurabilité⁴⁰) et considérant les parties comestibles et non-comestibles associées à l'aliment⁴¹.

Cependant, les pertes de récolte peuvent être ajoutées au champ d'application d'un indice des pertes agricoles de portée nationale⁴².

1.3. Quelques repères chiffrés au plan mondial

En dépit des difficultés de mise au point des systèmes de mesure, des repères chiffrés sont disponibles au plan mondial grâce aux estimations publiées par la FAO et le PNUE en :

- **2011**, avec l'**estimation globale** « plus d'un tiers des aliments est perdu ou gaspillé dans le monde en 2007 », de valeur indicative compte tenu des analyses très lacunaires sur lesquelles elle repose mais qui alerte l'opinion publique sur l'ampleur du problème ;
- **2019**, avec le chiffrage à « 14 % de **pertes** des aliments produits en 2016 » apporté par l'indice des pertes alimentaires FLI qui affine l'estimation sur les premières étapes de la chaîne d'approvisionnement alimentaire ;
- **2021**, avec le chiffrage à « 17 % de **gaspillage** alimentaire en 2019 » apporté par l'indice du gaspillage alimentaire FWI qui affine l'estimation sur les dernières étapes de la chaîne d'approvisionnement alimentaire.

On notera que les estimations publiées en 2019 et en 2021 **ne permettent pas de comparaisons** avec celles qui avaient été faites en 2011⁴³.

1.3.1. Les estimations de 2011 sur les pertes et le gaspillage alimentaires

En 2011, la **FAO** a estimé en coopération avec **SIK⁴⁴** et **sur la base des données de 2007**, que dans le monde **plus d'un tiers des aliments est perdu ou gaspillé** (soit 1,3 milliard de tonnes)⁴⁵. A l'époque, les définitions étaient très hétérogènes et les bases statistiques très faibles pour réaliser ces estimations ; ces chiffreages sont donc à considérer comme des **ordres de grandeur à titre indicatif⁴⁶**.

³⁸ Un certain nombre d'obstacles ont été rencontrés et des critiques ont été formulées durant l'élaboration de l'indice FLI. Une synthèse, en a été récemment faite par la FAO. FAO Statistical Division – Methodological Proposal for Monitoring SDG Target 12.3. The Global Food Loss Index Design, Data Collection Methods and Challenges - Carola Fabi and Alicia English, 2019

³⁹ Liée notamment aux statistiques agricoles : le questionnaire annuel FAO et le Manuel d'enquête 2020 excluent le stade récolte de la production agricole (Carola Fabi FAO communication personnelle). Lire également : (1) Redlingshöfer, B., Coudurier B., Georget, M. (2017), "Quantifying food loss during primary production and processing in France". Journal of Cleaner Production 164, 703-714; et (2) Fabi, C., Cachia, F., Conforti, P., English A., Rosero Moncayo, J. (2020), "Improving Data on Food Losses and Waste: from theory to practice", Food Policy special issue on Food Loss and Waste (forthcoming)

⁴⁰ Avec cependant la possibilité d'introduire dans un second temps des aspects qualitatifs et économiques à partir des variations de prix et des destinations (Carola Fabi FAO communication personnelle)

⁴¹ Cf. cahier 1, tableau 1, pour une comparaison entre les estimations publiées par la FAO en 2011 et 2019, et les définitions des cadres conceptuel et opérationnel

⁴² Il peut donc exister à l'échelle d'un pays deux FLI : celui qui alimente le FLI au niveau global (FLI global) dont l'objectif est d'aboutir à une estimation générale avec des chiffres macro, et celui qui permet le suivi des politiques nationales et l'élaboration de programmes d'investissements (FLI national)

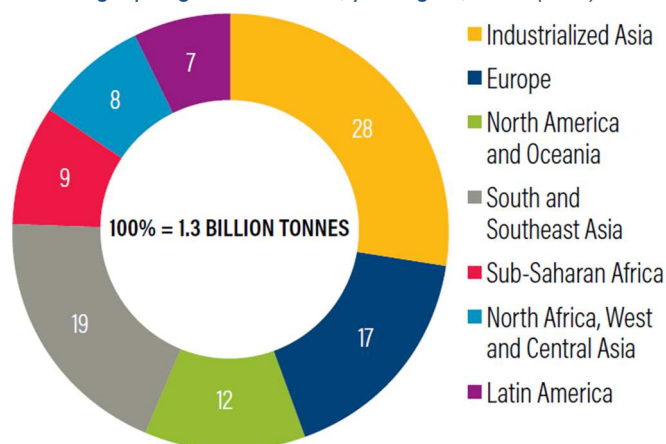
⁴³ Cf. cahier 1

⁴⁴ Institut Suédois pour l'Alimentation et les Biotechnologies

⁴⁵ Global Food Losses and Food Waste: Extent, Causes and Prevention, FAO 2011

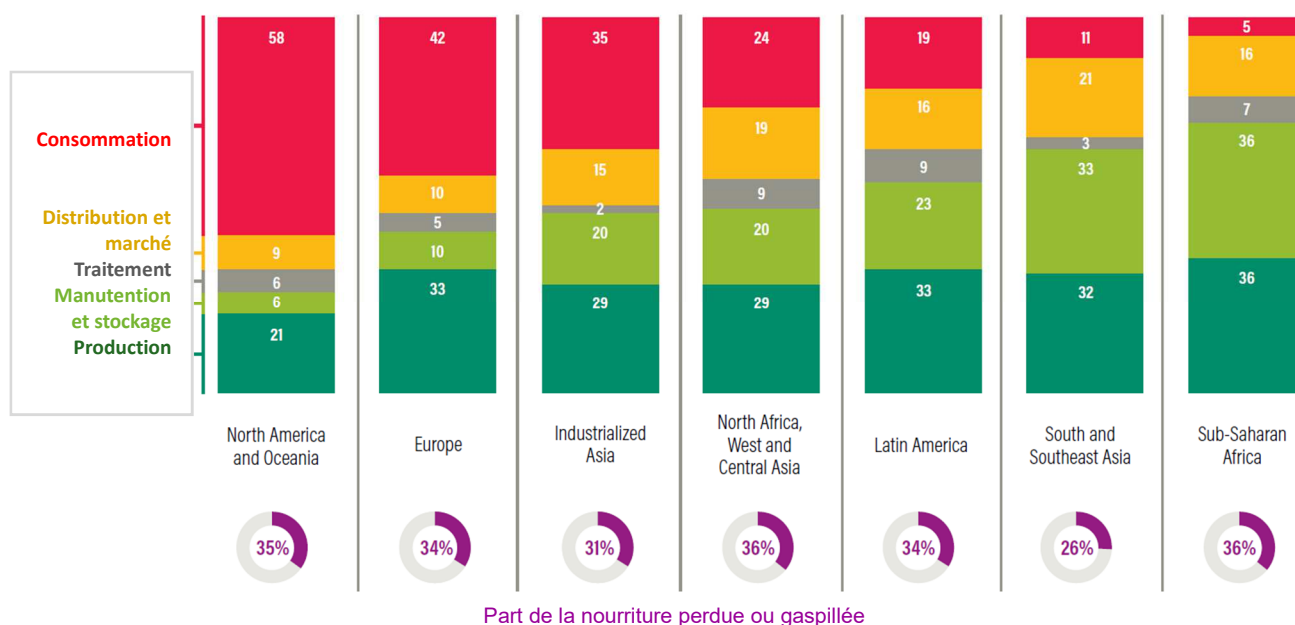
⁴⁶ Les figures 1 à 3 sont issues des analyses de WRI publiées en 2019 (sur la base des données de 2007 publiées par la FAO en 2011) : Reducing Food Loss and Waste: Setting a Global Action Agenda.

Figure 1 : Contributions aux pertes et gaspillage alimentaires, par région, 2007 (WRI)



L'Europe (17 %), l'Amérique du nord et l'Océanie (12 %) et l'Asie industrialisée (28 %) représentaient 57 % de l'ensemble des pertes agricoles et du gaspillage alimentaire. L'Afrique Sub-Saharienne (9 %), l'Afrique du Nord et l'Asie Occidentale et Centrale (8 %), l'Asie du Sud et du Sud-Est hors pays industrialisés (19 %) et l'Amérique Latine (7 %) en représentaient 43 %. Les moyennes de pertes et gaspillage cumulés tout au long de la chaîne alimentaire ont été estimées à 110 kg par habitant en Asie du Sud et du Sud-est, 160 en Afrique sub-Saharienne, 200 en Afrique du Nord et en Asie occidentale et centrale, 220 en Amérique Latine, 240 en Asie industrialisée, 280 en Europe et près de 300 en Amérique du Nord et en Océanie⁴⁷.

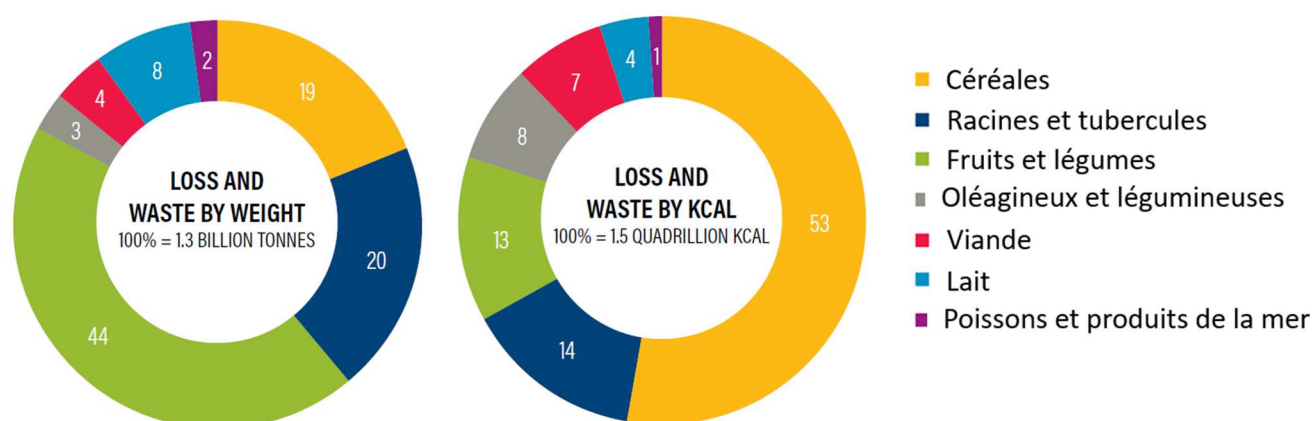
Figure 2 : Distribution des pertes et gaspillages par région et étape de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, pourcentage en tonnage, 2007 (WRI)



Les étapes principales de la chaîne alimentaire auxquelles avaient lieu ces pertes et ce gaspillage s'inversent selon que l'on se situe en pays industrialisés (stade consommation 58 % en Amérique du Nord et en Océanie) ou dans des pays en développement (stades de la production, du transport, du stockage et de la transformation avec 72 % en Afrique sub-Saharienne).

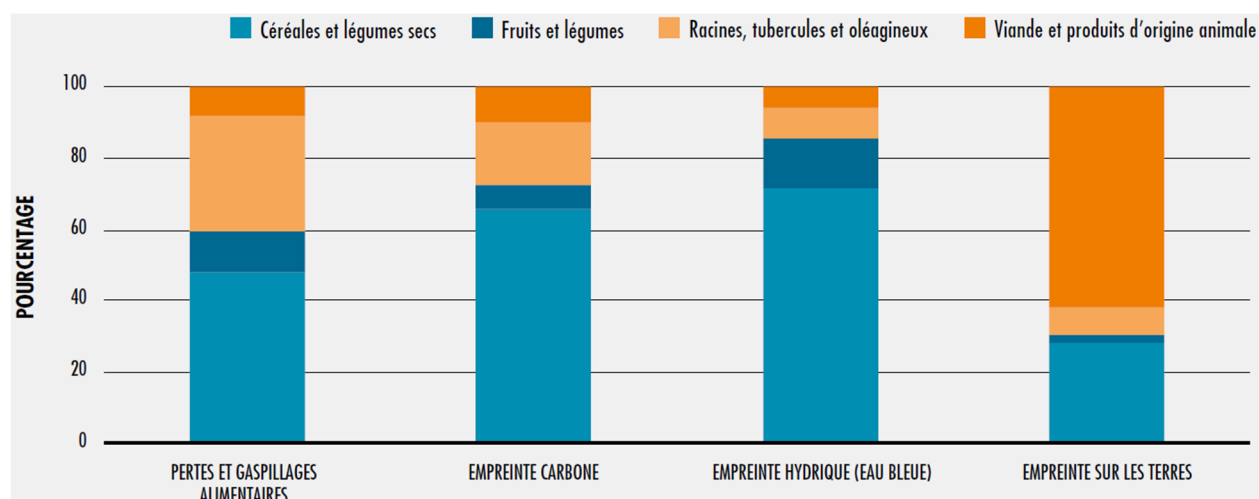
⁴⁷ Source : WRI 2019 d'après FAO 2011
CGAAER n°19078

Figure 3 : Contributions aux pertes et gaspillage alimentaires, par catégorie de produit, en calories et en tonnage, 2007 (WRI)



En poids, les fruits et légumes occupaient le premier poste avec 44 % des pertes, alors qu'en kcal c'étaient les céréales avec 53 %.

Figure 4 : Estimation de la contribution relative des principaux groupes d'aliments aux pertes et gaspillages alimentaires totaux et leur empreinte (carbone, eau bleue, terre), FAO 2019



Les classements de produits sont variables selon que l'on considère les chiffres pondéraux ou les empreintes calorique, carbone, hydrique (eau bleue) ou foncière, et leur implication sur les objectifs de sécurité alimentaire et nutritionnelle ou environnementaux⁴⁸.

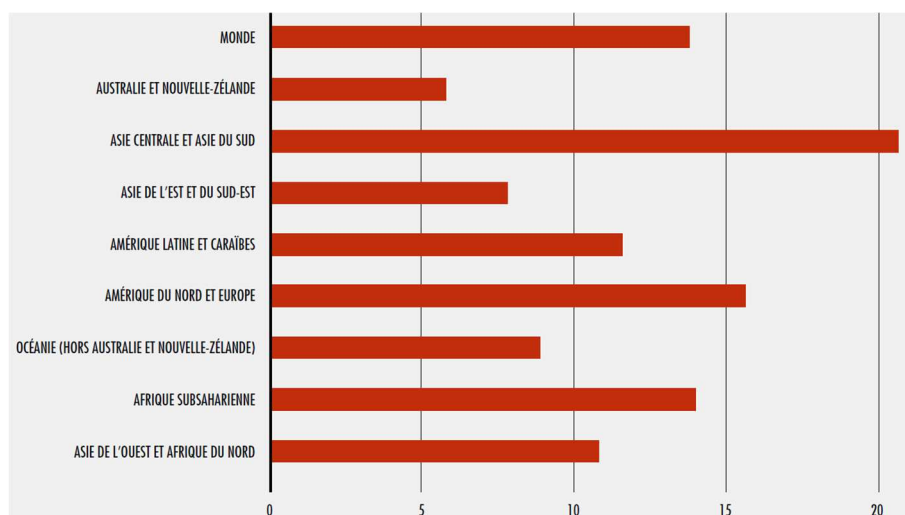
1.3.2. Les estimations de 2019 sur les pertes agricoles

Au niveau mondial, la part des pertes de denrées alimentaires en 2016 entre la fin de la récolte et le commerce de gros inclus (opérations sur l'exploitation après récolte, abattage ou capture pour les poissons, transport-stockage-distribution, transformation et conditionnement) est estimée⁴⁹ par la FAO en utilisant le nouvel indice FLI global à : « **13,8 % des aliments produits en 2016 perdus entre l'exploitation agricole et le stade de la vente au détail (exclu)** ».

⁴⁸ Pertes et gaspillages en volume (et non en valeur économique). Sont exclus les stades avant récolte, récolte, consommation

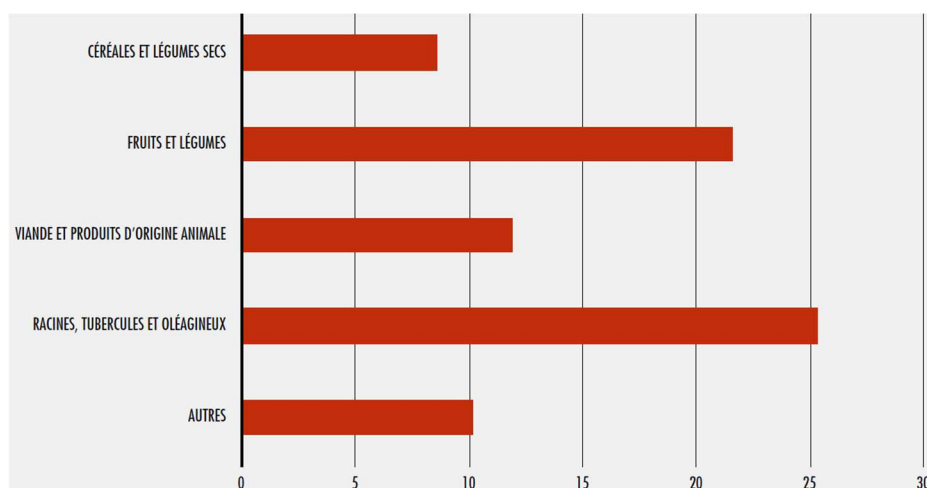
⁴⁹ Ces estimations ne permettent pas de comparaison avec celles de 2011 (Tableau 1 cahier 1)

Figure 5 : Pertes de denrées alimentaires, pourcentages au niveau mondial et par région, 2016 (FAO)



Ce pourcentage varie beaucoup selon les zones : d'un peu plus de 20 % en Asie Centrale et en Asie du Sud à moins de 6 % en Australie et en Nouvelle Zélande.

Figure 6 : Pertes de denrées alimentaires, pourcentages par groupe de produits, 2016 (FAO)



Pour ce qui est des groupes d'aliments, ce sont les racines, tubercules et oléagineux pour lesquels le niveau de pertes pondérales est le plus élevé, suivis par les fruits et légumes.

Comme identifié en 2011, les fruits et légumes subissent des niveaux de pertes élevés compte tenu de leur nature éminemment périssable. Quant aux résultats obtenus pour les racines, tubercules et oléagineux, ils proviennent principalement des pertes enregistrées avec le manioc et les pommes de terre, produits pour lesquels le volume de données déclarées est important.

1.3.3. Les estimations de 2021 sur le gaspillage alimentaire

D'après le rapport sur l'indice de gaspillage alimentaire 2021 du **PNUE**, et de l'organisation partenaire WRAP,⁵⁰ 931 millions de tonnes de nourriture⁵¹, soit **17 % de la nourriture totale disponible** pour les consommateurs en 2019, ont été jetés dans les poubelles des ménages, des détaillants, des restaurants et autres services alimentaires.

Dans presque tous les pays ayant mesuré le gaspillage alimentaire, celui-ci est important, quel que soit le niveau de revenu (tableau 1). La majeure partie de ce gaspillage provient des ménages, qui

⁵⁰ Waste and Resources Action Program cf cahier 11

⁵¹ D'après le PNUE, « ... ce poids est à peu près l'équivalent du poids de 23 millions de camions de 40 tonnes chargés à pleine capacité, en file indienne, ce qui permettrait de faire 7 fois le tour de la Terre. »

jettent 11 % de la nourriture totale disponible au stade de la consommation. Dans les services de restauration et les points de vente au détail, respectivement 5 % et 2 % sont gaspillés. Sur le plan mondial, **121 kg** de denrées alimentaires sont gaspillés chaque année par consommateur, dont 74 kg à la maison.

Le rapport présente également des estimations régionales et nationales par habitant.

Tableau 1 : **gaspillage alimentaire en moyenne par groupe de pays** (selon la classification de la Banque mondiale par revenu), en extrapolant à partir des pays dont les estimations sont les plus robustes

Groupe de pays	gaspillage alimentaire (kg/hab./an) en moyenne		
	Ménages	Services alimentaires	Détaillants
Revenu élevé	79	26	13
Revenu intermédiaire haut	76	Données insuffisantes	
Revenu intermédiaire bas	91	Données insuffisantes	
Revenu faible	Données insuffisantes		

Source : PNUE 2021 Food Waste Index Report

1.3.4. Limites et mérite des estimations

La méta-analyse d'études existantes réalisée par la FAO pour la publication du SOFA 2019 illustre de nouveau la **variabilité des pertes et du gaspillage** selon les stades de la chaîne d'approvisionnement, mais aussi d'une région et d'un groupe de produits à un autre, et fait ressortir la nécessité de **mesurer les pertes de façon minutieuse**.

Or, les enquêtes sur l'étendue, la localisation et les causes des pertes et du gaspillage de denrées alimentaires sont complexes et coûteuses. **39 pays seulement** ont communiqué à la FAO des données officielles sur les pertes de denrées alimentaires sur une base annuelle entre 1990 et 2017.

Le rapport PNUE-WRAP 2021 présente la collecte, l'analyse et la modélisation des données sur le gaspillage alimentaire les plus complètes avec 152 sources de données sur le gaspillage alimentaire identifiées dans 54 pays. Il souligne néanmoins les limites des estimations publiées notamment du fait du manque de robustesse de nombreuses études disponibles.

En dépit de leurs limites reconnues, les données actuelles ont le mérite de **mobiliser la communauté internationale, les pays industrialisés ainsi qu'un bon nombre de pays en développement et d'éclairer sur les points d'intervention prioritaires**.

1.4. La mise en réseau et les actions de sensibilisation progressent au plan international

Des campagnes de sensibilisation sont menées pour alerter l'opinion publique, mobiliser les parties prenantes et pour mieux répondre aux enjeux complexes des pertes agricoles et du gaspillage alimentaire. De nombreuses coalitions ont vu le jour.

1.4.1. Partager les informations et échanger les savoirs entre pays

Depuis 2011, une volumineuse littérature a émergé sur les différentes facettes des pertes et du gaspillage alimentaires, sur leurs causes et les problèmes qu'ils génèrent ainsi qu'une myriade de propositions sur la façon de les gérer⁵². Parallèlement, de nombreuses initiatives locales, nationales

⁵² Depuis 2011, 9 268 études ont été répertoriées sur les pertes post-culture des productions végétales dans 30 pays à travers l'Afrique, l'Amérique latine et l'Asie du sud, et Google Scholar recense, depuis 2018, 1 800 publications sur les pertes et 14 200 sur le gaspillage (Banque mondiale 2020)

ou régionales, souvent sous forme de partenariats public-privé, ont vu le jour. Un certain nombre d'initiatives **internationales** traitent de manière plus ou moins complète et directe le sujet des pertes agricoles et du gaspillage alimentaire. Les plus visibles et actives sont **SAVE FOOD**, la **Plateforme technique** de la FAO, la **Communauté des praticiens**, et **Champions 12.3**⁵³.

A la demande du Comité de l'agriculture (COAG) de 2018, dans le contexte de la promotion du développement des systèmes alimentaires durables, la FAO a développé de manière collaborative⁵⁴ un **code de conduite volontaire** pour la réduction des pertes et du gaspillage alimentaires^{55,56}.

1.4.2. Sensibiliser l'opinion publique : la Journée internationale le 29 septembre

Même si des actions de sensibilisation au problème des pertes et du gaspillage alimentaires avaient déjà été lancées par des pays ou des villes dès 2007 (§3.1.), on peut considérer que la première initiative de portée internationale est **SAVE FOOD** qui, depuis sa création en 2011, œuvre à sensibiliser le public sur l'impact du gaspillage alimentaire. En 2013, le PNUE et la FAO ont lancé la campagne **Think.Eat.Save**⁵⁷ sur le gaspillage alimentaire des foyers, distributeurs de détail et restaurateurs.

Le 29 septembre 2020 a eu lieu la première **Journée internationale de sensibilisation aux pertes et gaspillage de nourriture**. La FAO a mis à disposition du matériel d'information, lancé un appel à projets aux secteurs public et privé et organisé une conférence internationale⁵⁸.

1.5. Les actions d'aides au développement sont très rarement ciblées spécifiquement sur la lutte contre les pertes agricoles et le gaspillage alimentaire⁵⁹

Au plan international, comme indiqué au début de ce rapport, les premières ambitions formulées en 1975 concernaient les pays en développement (PED) : pays à faible revenu⁶⁰ et pays à revenu intermédiaire⁶¹. Elles n'ont cessé d'être réaffirmées et élargies ultérieurement.

1.5.1. Un nombre important de partenaires techniques et financiers ont vocation à participer à l'effort de réduction des pertes agricoles

En collaboration avec les **acteurs nationaux** (publics, privés, et associatifs) et les **institutions régionales**⁶², un **nombre important de partenaires techniques et financiers** interviennent dans les PED pour contribuer à l'évolution de l'agriculture et de l'alimentation : les organisations onusiennes⁶³, les agences de coopération bilatérale⁶⁴, des banques multilatérales de développement⁶⁵, des fondations (notamment Rockefeller et Gates), des organismes de recherche et de formation⁶⁶, des organisations non gouvernementales⁶⁷, des organisations de la société civile,

⁵³ Cf. cahier 2

⁵⁴ Un expert du Ministère français de l'agriculture et de l'alimentation a participé à la relecture du document en qualité « d'expert Europe »

⁵⁵ Ce code a fait l'objet de plusieurs consultations publiques et sera soumis pour approbation au COAG en juillet 2021

⁵⁶ <http://www.fao.org/3/nd409fr/nd409fr.pdf>

⁵⁷ <https://www.unenvironment.org/thinkeatsave/>

⁵⁸ <http://www.fao.org/international-day-awareness-food-loss-waste/fr>

⁵⁹ Cf. cahier 3. Voir également les synoptis cartographiques en annexe 1

⁶⁰ Pays pour lesquels le Revenu National Brut par habitant est inférieur ou égal à 1 025 dollars américains (BM 2019 ; 31 pays)

⁶¹ Pays pour lesquels le Revenu National Brut par habitant est compris entre 1 026 et 12 375 dollars américains (BM 2019 ; 107 pays)

⁶² La Commission de l'Union Africaine, le NEPAD, les Commission économiques régionales, le Forum pour la recherche agricole en Afrique, l'APEC, le groupe des pays de l'Amérique Latine et des Caraïbes

⁶³ Notamment la FAO, le PNUE, le PNUD, le PAM, et le FIDA

⁶⁴ USAID, CIDA, AUSAID, JICA, DFID, AFD, KfW, GIZ, DANIDA, SIDA, SDC, AECID, BTC, LuxDev, etc.

⁶⁵ Le groupe de la Banque mondiale, les banques régionales de développement

⁶⁶ Le Groupe consultatif sur la recherche agricole internationale (principalement l'IFPRI), le CIRAD, l'IRD, le WUR, etc.

⁶⁷ Notamment FERT pour la France
CGAAER n°19078

et les professionnels (entreprises agroalimentaires, coopératives agricoles).

Dans le paysage des partenaires des PED qui participent plus spécifiquement à l'effort de réduction des pertes agricoles, la FAO occupe une place particulière. Elle a très tôt lancé le débat et su mobiliser la communauté internationale sur l'importance du sujet au niveau mondial. Au-delà des initiatives portées par les agences onusiennes, en particulier la **FAO**, le **PNUE** et le **FIDA**, un nombre important de **partenaires techniques, centres de recherche, universités, instituts** œuvrent pour la réduction des pertes agricoles et du gaspillage alimentaire dans les PED ; notamment par des études avec **WRI**⁶⁸, **IFPRI**⁶⁹, l'Université et Centre de Recherche Wageningen (**WUR**)⁷⁰, et plusieurs **universités américaines**⁷¹. S'agissant du **CIRAD** et **INRAE**, la question des pertes et du gaspillage alimentaire est essentielle mais ne fait pas l'objet de sujets de recherche spécifiques, faute de financements dédiés. Elle a été intégrée dans les travaux prospectifs⁷².

Les bailleurs de fonds ont, depuis de nombreuses années, joué un certain rôle dans la promotion de la réduction des pertes, à travers leurs appuis dans la formulation et la mise en œuvre des politiques agricoles et alimentaires. Certaines **banques et institutions financières multilatérales**⁷³ ou **bilatérales**⁷⁴ mentionnent le sujet des pertes agricoles dans les PED (Banque Africaine de Développement, Coopération Norvégienne, Coopération Suisse, FIDA, Banque mondiale), mais peu de projets en font leur objectif premier. Ces appuis sont le plus souvent intégrés dans des **projets et programmes aux objectifs plus généraux**. C'est le cas par exemple pour l'AFD et la Commission européenne. De ce fait, l'identification des **impacts** des programmes d'actions mis en œuvre sur la réduction des pertes agricoles est quasi impossible.

Certaines **fondations**⁷⁵ participent également à l'effort international de réduction des pertes et du gaspillage alimentaires. La plus visible est la fondation Rockefeller avec notamment son initiative YieldWise Food Loss lancée en 2016 et ses nombreux appuis (FAO, IFPRI, FIDA, WRI).

Diverses catégories **d'organisations de producteurs** ont travaillé en étroite collaboration avec la FAO aux niveaux national et local, en Afrique, aux Caraïbes et dans le Pacifique, afin de développer des mécanismes et des outils pour la réduction des pertes dans les toutes premières étapes de la chaîne⁷⁶. Le rôle des **autres acteurs privés et associatifs** est également déterminant pour apporter un appui aux organisations de producteurs agricoles et entreprises agroalimentaires, pour renforcer des filières et permettre l'accès aux marchés. **Des exemples positifs existent (Twiga Foods et On-Farm Storage Challenge au Kenya, Fruti-Cycle en Ouganda)**. Même si la plupart des **grandes compagnies** qui se sont engagées à réduire les pertes et/ou le gaspillage alimentaires ont leurs sièges en Europe ou en Amérique du Nord, bon nombre d'entre elles conduisent des opérations en Asie et en Afrique⁷⁷. L'engagement à respecter la norme internationale concernant la Responsabilité Sociétale des Entreprises (RSE) qui intègre maintenant la lutte contre les pertes et le gaspillage alimentaires constitue un levier. Des ateliers de sensibilisation à la RSE ont d'ailleurs

⁶⁸ World Resources Institute avec notamment la publication de son rapport « Reducing Food Loss and Waste – Setting a Global Action Agenda » en 2019

⁶⁹ International Food Policy Research Institute, avec la plateforme technique FAO-IFPRI, son étude de 2017, ses contributions importantes sur la mesure, les deux rapports SOFA et WRI en 2019, et sa participation à Champions 12.3

⁷⁰ Wageningen University & Research, très présente sur le sujet avec notamment ses contributions aux deux rapports SOFA et WRI de 2019, son étude de 2014 et sa participation à Champions 12.3

⁷¹ Par exemple les universités de Cornell, de Purdue, de l'Etat du Kansas, de l'Iowa, et du Maryland

⁷² Cf. cahier 8

⁷³ Banque mondiale et Société Financière Internationale, Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement, Banque Africaine de développement

⁷⁴ Coopération suisse SDC, Norvégienne DANIDA, USAID, AUSAID, DFID, DANIDA, AFD, GIZ/BMZ et KfW, JICA

⁷⁵ La fondation Rockefeller, la fondation Bill et Melinda Gates (BMGF), la fondation pour la recherche agricole et alimentaire (FFAR)

⁷⁶ FAO-PAM-FIDA - Le rôle des organisations de producteurs dans la réduction des pertes et du gaspillage alimentaires, 2012

⁷⁷ Nestlé entre 2017 et 2018 a ainsi pu réduire ses rejets de maïs dans ses installations du Nigéria de 17 à 4 pourcent en améliorant les pratiques de gestion après-récolte

été organisés dans certains PED.

De plus, à l'instar du rôle qu'elle joue dans les pays industrialisés, la **société civile** dans les pays en développement peut contribuer à la sensibilisation des populations aux pertes agricoles, et dans certains cas, au gaspillage alimentaire auprès des consommateurs. Déjà, des initiatives ont été prises par des consommateurs eux-mêmes pour transformer des fruits invendus en confitures, les amenant à devenir des petits entrepreneurs.

1.5.2. La prise en compte du contexte général et de la diversité des situations est essentielle

Dans le cadre des ODD, l'**objectif 12.a** « Aider les pays en développement à se doter des moyens scientifiques et technologiques qui leur permettent de s'orienter vers des modes de consommation et de production plus durables » est fixé en cohérence avec l'objectif 12-3.

En fonction de leur niveau économique et social, les PED peuvent se fixer des **objectifs différents** pour orienter leurs choix en matière de réduction des pertes agricoles et du gaspillage alimentaire⁷⁸. Mais, la question du **gaspillage alimentaire *stricto sensu*** suscite, en apparence, relativement **peu d'intérêt de la part des décideurs des PED** (pour l'Afrique, la déclaration de Malabo ne mentionne que le sujet des pertes après récoltes, les quelques appuis ciblés de la communauté des bailleurs de fonds ne concernent que les pertes agricoles). Le rapport récent du PNUE sur les estimations mondiales du gaspillage alimentaire indique que le gaspillage alimentaire est également important pour les PED à revenu intermédiaire⁷⁹, ce qui pourrait faire évoluer le regard sur ces pays. A l'inverse, les niveaux de pertes agricoles dans les PED ne sont pas toujours aussi élevés qu'escomptés⁸⁰. Afin de mieux répondre aux attentes des décideurs des PED, leurs partenaires situent leurs actions au niveau général de la sécurité alimentaire et nutritionnelle ou de la durabilité environnementale avec des efforts ciblés sur la réduction de la pauvreté, l'augmentation des revenus et la création d'emplois, la croissance économique etc. La lutte contre les pertes agricoles et le gaspillage alimentaire y participe, mais n'est **pas spécifiquement identifiée**, sauf à de très rares exceptions. La prise en compte par les bailleurs de fonds de la lutte contre les pertes agricoles est de ce fait peu visible. Cela rend difficile l'évaluation des **efforts de l'aide publique au développement (APD)**⁸¹, et plus encore de leurs impacts sur la réduction des pertes agricoles et du gaspillage alimentaire.

Vu la nature du sujet et la diversité des situations rencontrées, les organisations internationales, à l'instar de la FAO (SOFA 2019) ou de la Banque mondiale (2020) prônent une **approche holistique** sur l'ensemble des systèmes alimentaires et leurs interactions avec les ODD **et différenciée** pour prendre en compte, au cas par cas, les caractéristiques propres des pays : leur structure économique, leurs objectifs de politiques publiques, leurs produits prioritaires.

Une **attention plus soutenue** est donc escomptée de la part de la communauté internationale envers les PED pour lesquelles les pertes agricoles demeurent, et le gaspillage alimentaire apparaît, comme un des défis majeurs pour développer des **systèmes alimentaires durables**.

⁷⁸ Par exemple, l'amélioration de la sécurité alimentaire et de la nutrition est une orientation forte des pays à faible revenu qui demande que l'on réduise les pertes et gaspillages aux premiers stades de la chaîne d'approvisionnement, alors que les pays à revenu intermédiaire se préoccupent davantage des aspects environnementaux et économiques qui demandent que l'on intervienne aussi à un stade plus avancé de la chaîne d'approvisionnement. FAO 2019

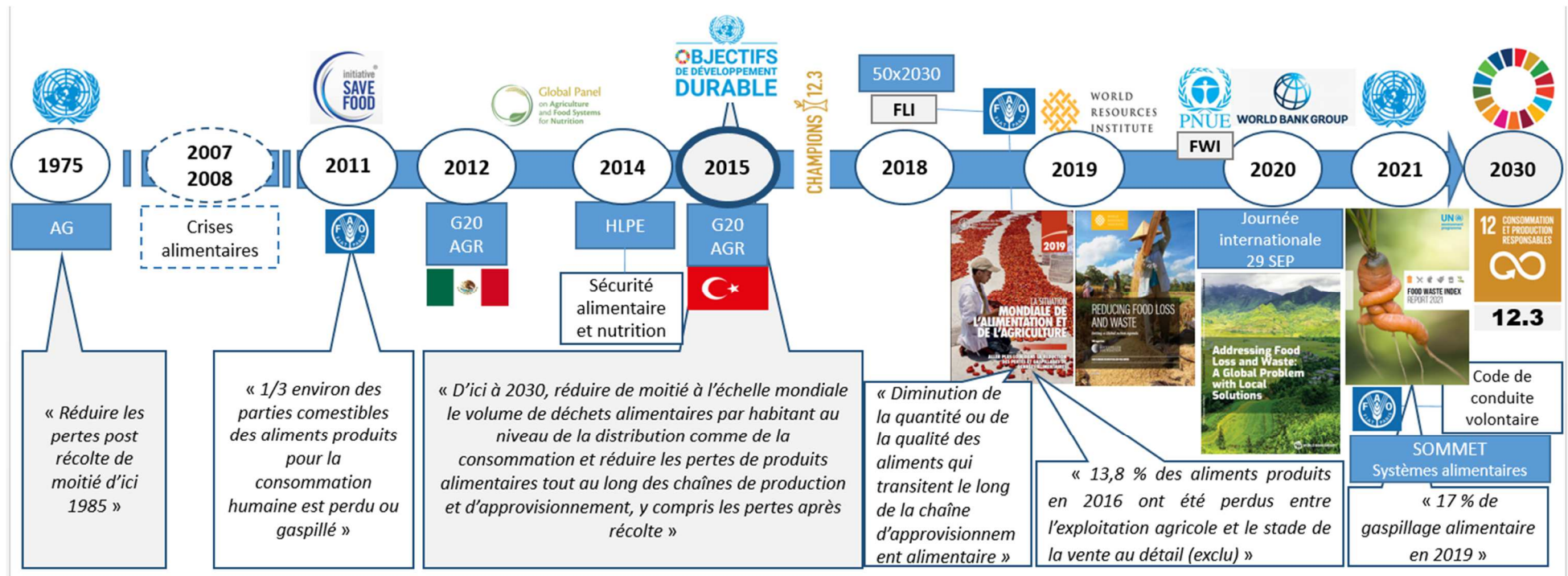
⁷⁹ Les données sur les pays à revenu faible ne sont pas suffisantes pour conclure

⁸⁰ Communication de Paule Moustier, 2020 cf Biblio Chaboud G. et al.

⁸¹ Conformément à la définition arrêtée par les membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

SYNOPSIS

Une place croissante des pertes et du gaspillage alimentaires dans l'agenda international (1975-2021)



2. DEUXIEME PARTIE : DES STRATEGIES TRANSNATIONALES ET NATIONALES PLUS OU MOINS DEVELOPPEES

En cohérence avec les engagements et initiatives pris au plan international, de nombreux pays s'impliquent de plus en plus dans la lutte contre les pertes agricoles et le gaspillage alimentaire. S'agissant des pays à revenus élevés, les stratégies reposent généralement sur la mobilisation de nombreuses parties prenantes publiques, professionnelles, associatives et scientifiques⁸². En Chine et en Inde, le processus est à ses débuts.

2.1. L'Union européenne et ses Etats membres

Dans l'Union européenne, le processus a progressivement pris de l'ampleur avec des années charnières, souvent en cohérence avec des initiatives d'envergure internationale.

Présentement, tous les pays ont engagé des actions, mais pas toujours dans le cadre d'une stratégie spécifique à la lutte contre les pertes et le gaspillage alimentaires. Les dynamiques sont très contrastées. Elles reflètent la diversité des cultures, des organisations politiques et administratives et des tissus économiques. Néanmoins, les principaux points critiques identifiés tout au long de la chaîne alimentaire sont les mêmes. L'intérêt pour les échanges d'expériences est partagé par beaucoup d'acteurs.

2.1.1. De plus en plus d'initiatives fortes au fil des années

Au milieu des années 80, dans un contexte de surproduction agricole, des initiatives pionnières ont été prises au plan européen, suite à une proposition française, avec la création du programme d'aide aux personnes les plus démunies à partir des stocks d'intervention. Par la suite, le programme s'est métamorphosé en relation avec l'évolution de la PAC.

En **2005**, au **Royaume-Uni**, les premiers **accords de Courtauld** ont été signés avec l'engagement de multiples partenaires, durant 4 années, en vue d'utiliser plus efficacement les ressources et de réduire le gaspillage alimentaire. Leur mise en œuvre a été financée par les Pouvoirs publics et assurée par le **WRAP**⁸³ qui a lancé en **2007** une campagne de sensibilisation « **Love Food, Hate Waste** ». Celle-ci n'a cessé de prendre de l'ampleur au fil des années ainsi que les accords de Courtauld dont la 4^{ème} édition s'étend sur 10 ans de 2015 à 2025.

En **2008**, une autre initiative forte a vu le jour au **Danemark** avec la création de l'**association Stop Splid af Mad**⁸⁴ qui a été rapidement très active. **Au plan européen**, la **directive 2008/98 relative aux déchets** a été adoptée. Elle a amené la mise en place dans chaque Etat membre des plans de prévention et de réduction des déchets 2014-2020, qui intègrent un volet gaspillage alimentaire. De 2009 à 2011, plusieurs rapports en Europe ont mobilisé sur le sujet. Ils ont été suivis de résolutions⁸⁵.

L'année **2012** fut marquée par de **très fortes impulsions** avec en particulier :

- en **France**⁸⁶ et en **Italie**⁸⁷, la mise en place de groupes de travail ayant conduit en France à l'élaboration du premier plan national, puis à la signature du Pacte I de lutte contre le gaspillage alimentaire 2013-2016 avec de nombreuses parties prenantes, pacte renouvelé

⁸² Les trajectoires et dynamiques propres à certaines zones ou pays sont présentées dans les cahiers 4 à 16 joints à ce rapport

⁸³ Waste and Resources Action Programme, cf cahier 11

⁸⁴ Halte au gaspillage alimentaire, cf. cahier 6

⁸⁵ Cf. cahier 4 résolutions en 2012, 2015, 2017

⁸⁶ Cf. cahier 8

⁸⁷ Cf. cahier 9

et élargi pour la période 2017-2020 d'une part, et en Italie au lancement de la Commission de concertation d'autre part ;

- aux **Pays-Bas**, l'adoption de la première stratégie nationale⁸⁸ ;
- en **Allemagne**, le lancement de la campagne « Zu Gut für die Tonne »⁸⁹ ;
- **au plan européen**, le lancement d'un premier programme de recherche de référence, **FUSIONS**⁹⁰, coordonné par Wageningen University and Research (WUR), pour une durée de quatre ans. Ce programme a réuni 21 partenaires de treize pays.

En **2013**, une stratégie triennale a été lancée en **Espagne**⁹¹, en **Autriche** la campagne « Lebensmittel sind kostbar »⁹² et en **Hongrie** le Forum « Food is Value » a été créé pour rassembler l'ensemble des parties prenantes.

En **2015**, **au plan européen**, un deuxième programme de recherche de référence a démarré pour quatre ans : **REFRESH**⁹³, de nouveau piloté par WUR. Il a permis de développer des plateformes nationales sur une base volontaire dans cinq pays : Espagne, Hongrie, Allemagne, Pays-Bas et Chine.

2016 fut aussi une **année charnière** avec notamment :

- **l'adoption de deux lois de référence** : en février en **France** la loi Garot qui a fixé les principes généraux de la lutte contre les pertes et le gaspillage alimentaires et introduit des dispositions spécifiques pour l'organisation des dons par la grande distribution d'une part, en août en **Italie** avec la loi GADDA qui promeut le don, prévoit des actions d'information et crée le fonds national pour soutenir des projets innovants d'autre part⁹⁴ ;
- la création de la plateforme européenne de lutte contre les pertes agricoles et le gaspillage alimentaire⁹⁵, animée par la DG SANTE, ayant conduit à l'adoption le 12 décembre 2019 de recommandations d'action⁹⁶. Son mandat a été prolongé jusqu'en fin 2021. D'ici là, un nouveau mandat sera établi pour la période 2022-2026.

Depuis 2018, les ambitions ont été renouvelées et élargies avec notamment :

- la modification, en 2018, de la directive UE sur les déchets ayant conduit à l'adoption, en mai 2019, d'une décision déléguée pour harmoniser le cadre conceptuel et la mesure ;
- le lancement de nouvelles stratégies en 2018 aux Pays-Bas (avec la création d'une fondation dédiée), en 2019 en Allemagne et au Danemark l'installation de ONE/THIRD⁹⁷ ;
- de nouvelles dispositions législatives en France⁹⁸. Il en résulte que le don des invendus consommables via les organisations caritatives est désormais organisé pour les industries agroalimentaires, le commerce de gros et de détail et toute la restauration collective⁹⁹ ;
- l'adoption de la stratégie européenne « **de la ferme à la table** ».

⁸⁸ Cf. cahier 10

⁸⁹ « Trop bon pour la poubelle », cf cahier 5

⁹⁰ Food Use for Social Innovation by Optimising Waste Prevention Strategies, cf www.eu-fusions.org

⁹¹ Et renouvelée en 2017, cf cahier 7

⁹² « L'alimentation est précieuse ». Au final, plus de 70 partenaires (entreprises, consommateurs, municipalités, institutions sociales), qui, avec cette initiative, prennent des mesures contre le gaspillage alimentaire tout au long de la chaîne de valeur

⁹³ Resource Efficient Food and Rink for the Entire Supply chain <http://eu-refresh.org>, cf cahier 4

⁹⁴ Cf. cahier 9 La loi GADDA fixe aussi d'autres dispositions

⁹⁵ https://ec.europa.eu/food/safety/food_waste_en

⁹⁶ https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fs_eu-actions_action_platform_key-recs_en.pdf?wtclear=laco

⁹⁷ ONE/THIRD est un think tank créé par le Gouvernement danois, cf cahier 6

⁹⁸ Loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et pour une alimentation saine, durable et accessible à tous dite loi EGALIM, son ordonnance d'application du 21 octobre 2019, et la loi anti gaspillage et économie circulaire du 10 février 2020 (dite AGECE)

⁹⁹ Obligations de proposer une convention de dons à au moins une organisation caritative pour les distributeurs dont la surface commerciale dépasse 400 m², pour les industries agroalimentaires et les grossistes dont le chiffre d'affaires annuel dépasse 50 millions d'euros et les établissements de restauration collective servant plus de 3 000 repas par jour

2.1.2. Des implications différentes des pouvoirs publics d'un pays à l'autre

Si, tous les Etats membres ont adopté l'**ODD 12.3** à horizon 2030, très rares sont ceux, comme la France, ayant renforcé l'objectif.

A *minima*, la lutte contre les pertes agricoles et le gaspillage alimentaire a été intégrée dans les **programmes de prévention et de réduction des déchets**. Dans certains pays, elle est renforcée dans le cadre de la **politique de l'alimentation**, en particulier en France, Allemagne, Italie, aux Pays-Bas et en Espagne. Le rôle des pouvoirs publics est plus ou moins étendu, allant de celui de facilitateur à celui de législateur, avec des contributions financières variables.

Dans la majorité des pays, la conception des programmes d'action, puis leur mise en œuvre, repose sur le **dialogue avec les parties prenantes**. L'implication effective de chacune d'entre elles est cependant plus ou moins forte en fonction de la gouvernance et du pilotage des programmes d'action, des moyens alloués et du cadre général au plan politique et réglementaire.

Des **stratégies nationales**, avec feuille de route ou plan d'actions faisant participer tous les acteurs clé, ont été adoptées dans des pays comme l'Allemagne, la Croatie, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède (et au Royaume-Uni ainsi qu'en Norvège¹⁰⁰). Le 27 mai 2020, en Bulgarie, une loi a été votée prévoyant la mise en place de groupes de travail avec les parties prenantes et la création d'une plateforme. En Autriche, le 11 décembre 2020, le Parlement a adopté une résolution contre le gaspillage alimentaire prévoyant la mise au point d'un plan d'action en collaboration avec les entreprises du commerce, les producteurs et les associations caritatives¹⁰¹. En Estonie, un plan national se met en place¹⁰².

De plus, certains Etats membres ont appuyé leur stratégie sur l'établissement d'un **cadre législatif** en particulier pour l'organisation des dons de surplus consommables. Outre l'Italie et la France¹⁰³, la République Tchèque s'est dotée d'une loi rendant obligatoire les dons dans les magasins de plus de 400 m²¹⁰⁴. Sur un plan général, les pays et la Commission européenne facilitent à minima l'organisation des dons alimentaires par la mise à disposition de **guides**.

Les **partenariats public-privé** sont importants en Allemagne¹⁰⁵, au Danemark, en France, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni ainsi qu'en Norvège. Des accords volontaires ont été mis en place en particulier au Royaume-Uni depuis 2005, plus récemment et progressivement dans des pays engagés dans le programme REFRESH, en particulier en Allemagne, Espagne et Hongrie. En Autriche, une initiative conjointe du gouvernement fédéral, des Länder, des entreprises de la restauration, de la recherche et des ONG, United Against Waste¹⁰⁶, a été lancée en 2014 en tant que plateforme intersectorielle.

Dans certains pays, **des structures dédiées à la lutte contre le gaspillage alimentaire ont été créées**. Il s'agit de la **Fondation Ensemble contre le gaspillage alimentaire (STV)**¹⁰⁷ aux Pays-Bas et d'un **think tank ONE/THIRD** au Danemark. Ces structures ont un effet de levier important.

¹⁰⁰ Pays associé à l'UE participant aux travaux de la plateforme européenne de lutte contre les pertes agricoles et le gaspillage alimentaire

¹⁰¹ Ce plan devrait interdire l'élimination des denrées alimentaires comestibles dans les magasins d'alimentation, créer un organisme national de coordination, évaluer les lois existantes et fournir une meilleure base de données. La motion votée par le Parlement à l'unanimité appelle également à une campagne de sensibilisation des consommateurs pour réduire les déchets ménagers

¹⁰² La Roumanie a adopté une loi en 2016 d'application volontaire, donc sans effet réel, une évolution est envisagée en 2021. En Espagne, des débats auront vraisemblablement lieu en 2021 en relation avec l'avant-projet de loi sur les déchets et les sols contaminés, adopté par le Conseil des Ministres en juin 2020, avec un article concernant spécifiquement la lutte contre le gaspillage alimentaire, cf. cahier 7

¹⁰³ Cf. cahiers 8 et 9

¹⁰⁴ Dans certains pays, la loi française a fait l'objet d'un examen très attentif pointant les questions de qualité des dons et de niveau de contrôles. Elle est parfois présentée aux acteurs professionnels comme une solution susceptible d'être retenue si les démarches volontaires ne produisent pas suffisamment de résultats

¹⁰⁵ En cours de mise en place dans le cadre de la stratégie lancée en février 2019

¹⁰⁶ <https://united-against-waste.at/die-initiative/>

¹⁰⁷ www.samentegenvoedselverspilling.nl, cf. cahier 10

Outre une forte visibilité donnée au sujet et des synergies opérationnelles, STV a permis de tripler en trois ans la dotation initiale allouée par le Ministère chargé de l'agriculture. Au Danemark, chaque année ONE/THIRD doit présenter des recommandations au Gouvernement¹⁰⁸. Au **Royaume-Uni**, le **WRAP**¹⁰⁹ consacre une grande partie de son activité à la lutte contre le gaspillage alimentaire depuis 2005 en mettant en œuvre une panoplie complète d'actions interdépendantes (communication, éducation sur le terrain, accords sectoriels, mesure) avec des résultats très visibles¹¹⁰.

Au plan européen, les actions menées reposent essentiellement sur un triptyque : **recherche, réglementation, communication** et développement des **synergies** avec (et entre) les Etats membres via la plateforme. Des progrès ont été réalisés dans l'ensemble de l'UE¹¹¹, mais des freins sont encore à lever, notamment en raison du manque de données chiffrées, robustes et actualisées ainsi que des difficultés de compréhension des dates de consommation figurant sur les emballages¹¹². Des impulsions données dans le cadre du pacte vert et de la stratégie de la ferme à la table sont aussi à concrétiser.

2.1.3. Une connaissance chiffrée encore très insuffisante

Les travaux menés dans le cadre de FUSIONS constituent toujours la référence¹¹³. Les pertes et gaspillage alimentaires ont été estimés à un total **de l'ordre de 88 millions de tonnes par an dans l'UE à 28, équivalant à 173 kilos par personne et par an en moyenne dans l'UE**.

Vu le faible nombre d'études disponibles de qualité statistique suffisante, une importante marge d'incertitude existe. Elle a amené les partenaires du programme à considérer que le volume de pertes et gaspillage alimentaires se situe entre 74 et 101 millions de tonnes. Les 3/4 de l'ensemble des pertes et gaspillage alimentaires ont lieu aux stades de la distribution et consommation, plus de la moitié à la maison. Au total, d'après FUSIONS, environ 20 % de la production agricole et alimentaire sont perdus ou gaspillés. Du point de vue environnemental, le potentiel de réchauffement global (PRG) du gaspillage alimentaire pour l'UE en 2011 a été estimé à au moins 227 millions de tonnes d'équivalents CO₂, soit 16 % du PRG¹¹⁴ total d'utilisation des aliments. Du point de vue économique, le coût à l'échelle de l'UE a été estimé à 143 milliards d'euros par an.

Le **3 mai 2019, la décision déléguée (UE) 2019/1597**¹¹⁵ fixant une méthodologie commune et des exigences minimales de qualité pour mesurer de manière uniforme dans l'UE les niveaux de déchets alimentaires a été adoptée. Elle précise que les déchets alimentaires :

- englobent toute la chaîne d'approvisionnement alimentaire, à partir du stade de la récolte ;
- comprennent les parties non comestibles associées à l'aliment (exemple : os) ;
- n'incluent pas les produits réorientés vers l'alimentation animale ;
- ne prennent pas en compte les déchets évacués avec les eaux usées.

La possibilité est offerte aux États membres de communiquer, sur une base volontaire, des informations sur les trois derniers composants listés. Ces informations peuvent être utiles, d'une part pour approfondir les analyses des flux de matières quand cela est possible statistiquement et d'autre part, pour faire le lien avec certains chiffres nationaux existant établis sur la base de définitions comportant des différences par rapport à la définition adoptée au plan européen, devenue la

¹⁰⁸ Cf. cahier 6

¹⁰⁹ Waste and Resources Action Programme <https://wrap.org.uk> agence indépendante mais financée sur fonds publics

¹¹⁰ En France, l'ADEME est l'opérateur qui s'en rapproche le plus, mais avec de substantielles différences en termes de statut, champ et modalités d'action, moyens et gouvernance

¹¹¹ Ainsi que relevé lors du Conseil des Ministres agriculture et pêche de la mi-novembre 2020

¹¹² Ces axes d'actions font partie des recommandations publiées par la plateforme européenne en décembre 2019

¹¹³ Cf. cahier 4

¹¹⁴ Potentiel de réchauffement climatique

¹¹⁵ <https://www.europe-bfc.eu/wp-content/uploads/2019/05/Act%C3%A9-d%C3%A9l%C3%A9gu%C3%A9.pdf>
CGAAER n°19078

référence commune. C'est le cas de la France ayant initialement retenu de s'appuyer sur la notion de nourriture directement destinée à la consommation humaine¹¹⁶.

De plus, en vue de permettre une analyse aux différents stades de la chaîne alimentaire, il est prévu que les États membres précisent les volumes se rapportant à la production, à la transformation et fabrication, au commerce et aux autres formes de distribution¹¹⁷, aux services alimentaires (hôtellerie, restauration) et à la consommation à domicile en respectant la classification dans l'un des 5 stades. Les approches retenues jusqu'à présent dans les États membres comportent quelques différences de classification.

Un calendrier a été adopté avec une analyse approfondie tous les 4 ans à chaque étape de la chaîne alimentaire et des estimations pour chaque année intermédiaire. La 1^{ère} année de référence est 2020 avec transmission des données à la Commission européenne au plus tard à la mi 2022¹¹⁸. Tous les États membres considèrent que le chiffrage des pertes et gaspillage alimentaires est essentiel pour le pilotage de l'action, outre l'obligation de rendre compte à la Commission européenne. Certains pays sont à une étape de défrichage alors que d'autres ont déjà mené des travaux substantiels¹¹⁹. Dans nombre de pays, des besoins importants d'approfondissement sont clairement identifiés s'agissant surtout de la consommation à la maison (dont le poids est prédominant en matière de gaspillage alimentaire dans l'UE) et de la production primaire.

Suivant les pays, le système de mesure repose essentiellement sur les services publics, des prestataires ou des universitaires. Aux Pays-Bas et en Allemagne, respectivement WUR¹²⁰ et le Thünen Institute apportent des contributions majeures. En Italie, l'observatoire a été créé par la loi GADDA. Il est réalisé par le centre de recherche interne au Ministère en charge de l'agriculture (CREA). Dans le cadre d'accords sectoriels avec les représentants des différents stades des filières, certains pays s'efforcent d'organiser le système avec l'adhésion des parties prenantes et des remontées d'informations découlant des actions mises en œuvre sur le terrain. Le WRAP a ouvert la voie dans ce sens et la promeut largement au plan international.

2.1.4. Un besoin récurrent : clarifier les dates de consommation

Une étude¹²¹ estime que jusqu'à 10 % des 88 millions de tonnes de déchets alimentaires générés annuellement dans l'UE sont liés à l'indication des dates de consommation.

La Commission a entrepris des travaux pour promouvoir une meilleure utilisation des dates de consommation dans toute la chaîne alimentaire en s'appuyant sur des avis scientifiques de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (Aesa). Un rapport a été publié le 2 décembre 2020¹²². Puis, un guide, adopté par l'Aesa le 10 mars 2021, doit être publié en avril avec des conseils, pour éviter une augmentation des risques en matière de sécurité alimentaire, sur les conditions de stockage et/ou les délais de consommation après ouverture de l'emballage et la décongélation des aliments. Aussi, le règlement 852/2004 sur l'hygiène des aliments a été modifié le 3 mars 2021 avec des amendements spécifiques au don alimentaire pour harmoniser les modalités de mise en œuvre dans l'Union européenne¹²³. Enfin, la réalisation d'une étude d'impact est programmée en vue d'une

¹¹⁶ En d'autres termes, l'estimation réalisée en 2016 par l'ADEME comprend la seule partie comestible de la denrée alimentaire et considère comme des pertes et gaspillage la nourriture réorientée vers l'alimentation animale

¹¹⁷ Y compris le commerce de gros

¹¹⁸ Compte tenu de la pandémie de la Covid-19, il est évident que 2020 est une année atypique, quelques préoccupations ont été exprimées à ce sujet dans le cadre du groupe de travail sur le système de mesure animé par la Commission européenne

¹¹⁹ Cf. cahier 5 à 11 et partie 4 du cahier 4

¹²⁰ Wageningen University and Research a créé l'observatoire : Dutch Monitor Voedselverspilling (MVV), cf partie 2 cahier 10

¹²¹ <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/e7be006f-0d55-11e8-966a-01aa75ed71a1>

¹²² https://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/eu-platform_en

¹²³ Règlement UE 2021/382 modifiant les annexes du règlement 852/2004 CGAER n°19078

révision du règlement 1169-2011 sur l'information des consommateurs, dit INCO, fin 2022 en vue d'améliorer la compréhension des Dates Limites de Consommation (DLC) et Dates de Durabilité Minimale (DDM) par les consommateurs.

Dans les Etats membres, des campagnes sont mises en œuvre pour expliquer la portée de ces dates. C'est le cas, en particulier, en Allemagne, au Danemark, en France¹²⁴ et aux Pays-Bas. Qu'il s'agisse d'actions sur les lieux de vente ou de campagne TV, les messages sont très proches, encourageant à apprécier les qualités sensorielles des produits avec DDM. Ces actions sont intégrées dans les programmes de communication.

2.1.5. La communication et l'éducation à l'alimentation : un axe d'action très important

Tous les pays et les instances européennes s'accordent sur l'importance de ces actions qui sont à la fois tournées vers le grand public et les professionnels.

La **sensibilisation de la population** est assurée notamment par la distribution de brochures et d'affiches ainsi que la mise en œuvre dans certains pays de campagnes¹²⁵ telles « Love Food Hate Waste » depuis 2007 au Royaume-Uni, « Zu Gut für die Tonne »¹²⁶ en Allemagne depuis 2012¹²⁷, « Lebensmittel sind kostbar »¹²⁸ en Autriche depuis 2013, une campagne cofinancée par le programme LIFE en Hongrie et aux Pays-Bas « Samentegenvoedselverspilling »¹²⁹ depuis début 2020. En Italie, la loi de 2016 a prévu que des actions d'information soient menées afin de sensibiliser les citoyens, consommateurs et enfants avec des temps d'antenne à la radio ou à la télévision du service public pour la diffusion de programmes d'information et de sensibilisation à l'aide alimentaire. En France, une campagne radio a été menée durant l'été 2013. Du matériel a ensuite été mis largement à disposition notamment des enseignants : les « contes de l'antigaspi ». Un annuaire des outils pédagogiques a été réalisé¹³⁰. Sur un plan général, l'**éducation à l'école** est considérée essentielle, mais insuffisante. Les Pouvoirs publics ou des associations mettent à disposition des enseignants du matériel adapté aux différentes classes d'âge.

Les campagnes sont mises en œuvre par différentes voies : animations en magasins, diffusion de messages à la télévision, réseaux sociaux, matériels d'information et animation, organisation de concours, sites web, conférences de presse. En Allemagne et aux Pays-Bas, des budgets respectivement de 1,8 et 1,5 million d'euros y ont été consacrés en 2020.

Les **sites web** dédiés à la lutte contre le gaspillage alimentaire ont été mis en place dans de nombreux pays, ou sont prévus dans le cadre des nouveaux plans d'action qui démarrent ou se préparent. Dans certains pays, il en existe plusieurs. Des **plateformes digitales** permettent de faire le lien entre tous les outils et surtout de développer des fonctionnalités supplémentaires. Par exemple, en Allemagne, depuis octobre 2017, une plateforme d'échanges existe¹³¹. Elle est gérée par le centre de l'alimentation avec le soutien de Länder. Elle met en partage des informations sur la stratégie et ses instruments, les chiffres de référence, les activités aux différents stades des filières, les outils, les événements, des nouvelles internationales. Au Royaume-Uni, le site web est largement utilisé depuis longtemps, pour stimuler des interactions.

¹²⁴ Dans le cadre d'un partenariat avec Too Good To Go

¹²⁵ Successivement « aimons la nourriture, détestons le gaspillage », « trop bon pour la poubelle », « l'alimentation a de la valeur », « ensemble contre le gaspillage alimentaire », non exhaustif

¹²⁶ « Trop bon pour la poubelle »

¹²⁷ Avec une suspension en 2017 et 2018 suivie d'une reprise avec amplification

¹²⁸ « L'alimentation est précieuse »

¹²⁹ « Ensemble contre le gaspillage alimentaire »

¹³⁰ <https://edd.educagri.fr/?AnnuaireDesOutilsPedagogiquesPourLutterCo>

¹³¹ www.lebensmittelwertschaetzen.de

CGAAER n°19078

Outre les **concours**, des **labels** ont aussi pour objet la **promotion par l'exemplarité**¹³². Enfin, des **événements** sont organisés, en particulier des journées¹³³ ou semaines sans gaspillage¹³⁴. Ces initiatives mobilisent de nombreux partenaires et donnent une très forte visibilité à la lutte contre le gaspillage alimentaire quand elles sont accompagnées de conférences de presse.

Au plan européen, le choix est fait de soutenir la Journée internationale de sensibilisation au gaspillage de nourriture fixée au 29 septembre. Des informations sur les actions mises en œuvre par les Etats membres sont disponibles sur le site de la plateforme européenne.

2.1.6. Des investissements en recherche-innovations inégaux

Prévenir et réduire les pertes agricoles et le gaspillage alimentaire suppose beaucoup de changements de comportements par l'ensemble des acteurs, des évolutions systémiques et la **mise en place d'un système de mesure approprié. Les innovations technologiques, commerciales et sociales** peuvent y contribuer substantiellement.

Au niveau européen, deux programmes **FUSIONS et REFRESH**, tous deux coordonnés par WUR, ont constitué un socle de base fédérateur et stimulant pour de nombreux pays. Le soutien des travaux de recherche et l'encouragement des innovations est un axe important d'actions dans de nombreux pays. Des **exemples** peuvent être donnés.

En **Allemagne**, le développement de la recherche et la transformation digitale est le 4^{ème} champ d'actions retenu dans la stratégie nationale adoptée en février 2019. Un budget de 16 millions d'euros est prévu sur plusieurs années pour financer des projets sur « l'emballage intelligent » et le système de mesure en relation avec les actions menées en particulier en restauration collective¹³⁵. Le Thünen Institute et l'Université de Stuttgart sont très actifs sur le sujet. Le **Danemark** soutient aussi des travaux de recherche aux multiples orientations¹³⁶. Il se distingue en portant une grande attention au secteur des ingrédients alimentaires. Aux **Pays-Bas**, la mise au point des puces fraîcheur mobilise beaucoup les universités et instituts techniques, notamment le consortium OnePlanet. En **Italie**¹³⁷, l'université de Bologne est très impliquée et s'est distinguée avec le projet REDUCE. En **France**¹³⁸, certains chercheurs travaillent sur les questions relatives à la conservation des aliments et la chaîne du froid, d'autres mènent des analyses sociologiques¹³⁹. En **République Tchèque**, l'Université Mendel mène deux projets jusqu'en juin 2022 sur la mesure du gaspillage alimentaire et la compréhension des facteurs influençant le comportement des consommateurs, celui concernant la restauration collective publique est en phase finale.

Sur un plan général, la mission relève que les analyses pluridisciplinaires et transversales ne paraissent pas très développées alors que les évolutions systémiques recherchées les nécessitent. La mission a également remarqué quelques initiatives fortes visant à faciliter **l'innovation**. Au **Danemark**, des postes de consultants « chasseurs de gaspillage alimentaire » dans les restaurants d'entreprises ont été financés en 2016 par le Ministère de l'environnement et de l'alimentation. Aux **Pays-Bas**, depuis 2019, des entreprises peuvent recourir à des conseillers du WUR pour trouver des solutions innovantes ou adaptées à la situation de l'entreprise. En France, cette possibilité de

¹³² Cf. le label Refood au Danemark et le label antigaspi qui va être lancé en 2021 en France

¹³³ Par exemple : France le 16 octobre depuis 2013, Italie le 5 février depuis 2014, Danemark pour la première fois en 2020 avec le choix de la synergie avec la Journée internationale de sensibilisation sur le gaspillage de nourriture le 29 septembre

¹³⁴ Par exemple en 2020 : du 1 au 7 septembre aux Pays-Bas, du 21 au 29 septembre en Allemagne, où les dates sont fixées du 29 septembre au 6 octobre pour 2021

¹³⁵ Cf. cahier 5 avec exemples des projets ELOFOS et FRESH

¹³⁶ Cf. cahier 6 §6

¹³⁷ Cf. cahier 9

¹³⁸ Cf. cahier 8

¹³⁹ Elles sont d'autant plus nécessaires que prolonger la durée de vie des aliments n'est pas suffisant pour apporter la garantie qu'ils ne seront pas *in fine* jetés

conseil a été mise en place par l'ADEME dans le cadre des opérations témoins¹⁴⁰, mais n'est pas ouverte à toutes les entreprises. Enfin, notons que l'Italie s'est distinguée avec la création d'un fonds pour l'innovation géré par le Ministère en charge de l'agriculture pendant 4 ans¹⁴¹.

2.1.7. Des opportunités à saisir dans le contexte de la nouvelle programmation européenne à horizon 2027

Celles-ci sont liées au plan européen à la mise en œuvre de plusieurs politiques : agriculture, recherche, environnement et climat, marché unique, cohésion sociale et territoriale, pêche¹⁴². De nombreuses échéances se présentent.

La prochaine programmation de la **PAC 2023-2027** offrira, à travers ses instruments financiers, des opportunités de mise en œuvre d'actions dès lors que les objectifs de réduction des pertes et gaspillage alimentaires seront bien intégrés dans les objectifs des plans stratégiques nationaux.

Le programme Horizon **Europe** (2021-2027) ciblé sur la **recherche et l'innovation** s'articulera autour de 3 piliers. Au sein du deuxième pilier, le cluster 6 « Alimentation, Bioéconomie, Ressources Naturelles, Agriculture et Environnement » a pour objet de soutenir le passage à un environnement compétitif, circulaire et bio-basé, ainsi qu'à une économie climatiquement neutre, résiliente et respectueuse de l'environnement, permettant à certaines recherches visant la lutte contre les pertes et le gaspillage alimentaires de s'intégrer. Les programmes seront sélectionnés à l'issue d'appels à projets¹⁴³. Suivant la même procédure, l'instrument financier de la Commission européenne de soutien aux projets publics ou privés innovants dans les domaines de l'**environnement** et du **climat** qu'est le programme LIFE constitue une piste intéressante pour la période 2021-2027. En principe, des appels à proposition devraient être lancés d'ici le début de l'été 2021.

De même, dans le cadre du programme pour le **marché unique**, la compétitivité des entreprises, y incluses les entreprises de petites et moyennes tailles, et les statistiques européennes 2021-2027¹⁴⁴, des appels à proposition devraient être lancés vers la fin du printemps 2021¹⁴⁵. Des soutiens financiers pour réaliser des travaux statistiques rendus obligatoires par la décision déléguée du 3 mai 2019 devraient, en principe, être rendus possibles. Enfin, les différentes catégories de dispositifs de coopération territoriale dans l'Union européenne offrent des possibilités de financement des échanges d'expériences via le FEDER. Les premiers programmes sont escomptés fin 2021 ou début 2022.

2.1.8. Des questions ouvertes : les normes de commercialisation

Leur pertinence fait régulièrement l'objet d'interrogations, voire de mises en cause¹⁴⁶. **Un rapport d'évaluation publié par la Commission européenne le 27 octobre 2020**¹⁴⁷ conclut que ces normes ont été efficaces pour atteindre leurs objectifs sans effets significatifs involontaires ou inattendus, mais peuvent être améliorées pour répondre à de nouveaux besoins notamment technologiques ou pour répondre aux préférences des consommateurs ou peuvent être rendues plus cohérentes avec les normes relatives à la qualité des produits, à la sécurité sanitaire (température d'entreposage, DDM, cas particulier des œufs) et à l'information des consommateurs.

¹⁴⁰ Cf. cahier 8 §4.2.2

¹⁴¹ Cf. cahier 9 §2.2

¹⁴² Avec un décalage temporel

¹⁴³ Le Partenariat européen à l'innovation (PEI) est soutenu à la fois par le FEADER et Horizon Europe

¹⁴⁴ 2018/0231 (COD)

¹⁴⁵ La possibilité d'un report en 2022 n'est pas totalement à exclure, tout dépendra de la date d'aboutissement des négociations générales pour la prochaine programmation

¹⁴⁶ Cf. livre blanc élaboré par Too Good To Go

¹⁴⁷ <https://ec.europa.eu/info/news/eu-marketing-standards-contribute-high-quality-standards-eu-agri-food-products-2020-oct-27en>

Dans ce rapport, des effets potentiels des normes de commercialisation sur les pertes et gaspillage alimentaires sont identifiés pour les secteurs des œufs (des centres de conditionnement vers la consommation à la maison) et des fruits et légumes en soulignant les fortes divergences d'analyse des acteurs économiques, certains estimant que les normes actuelles n'ont pas d'impact négatif (et jouent même un rôle plutôt positif) alors que d'autres, notamment via « la littérature », considèrent que c'est clairement l'inverse¹⁴⁸.

Il s'ensuit qu'à la lumière des preuves limitées dans ce domaine, les auteurs du rapport soulignent que toute recherche empirique sur le sujet serait bienvenue pour apprécier la nature, l'étendue et la gravité des pertes éventuelles. C'est la raison pour laquelle la Commission européenne a prévu de poursuivre les travaux à ce sujet.

2.1.9. Un intérêt confirmé pour les partages d'expertises et d'expériences

La mission a constaté que de nombreux pays sont à la fois intéressés par les échanges d'expertises, dans le cadre de réunions bilatérales, ou d'expériences à travers des programmes de coopération sur le terrain dont l'effet de levier peut être important. Cela suppose pour les services concernés au sein du ministère de l'agriculture et de l'alimentation de disposer de disponibilités en temps pour pouvoir y répondre. La plateforme européenne offre certaines opportunités institutionnelles mais ne suffit pas pour approfondir les questions.

2.2. Les pays non européens à revenus élevés sont aussi confrontés au gaspillage alimentaire

Hors Europe, la plupart des pays à revenu élevé connaissent d'importantes mobilisations d'associations, d'entreprises, de fondations, de pouvoirs locaux ou d'universités pour la réduction des pertes agricoles et du gaspillage alimentaire. Des campagnes de communication et de sensibilisation ont été organisées, en particulier selon l'approche développée dans le cadre de Love Food Hate Waste. Partout, la question de la mesure et des progrès accomplis est posée ainsi que celle de la compréhension des dates de consommation indiquées sur les étiquettes. La structuration des efforts au plan national ou fédéral s'avère difficile. A ce jour, seuls l'Australie et le Japon ont adopté une stratégie nationale.

2.2.1. Etats-Unis : de nombreuses initiatives mais un manque de coordination fédérale

Aux **Etats-Unis, au niveau fédéral**, dès 1977, un rapport du GAO¹⁴⁹, notait que les informations sur les pertes agricoles et le gaspillage alimentaire n'étaient disponibles que de manière dispersée. Il recommandait à l'USDA¹⁵⁰ de réaliser une étude sur cette question importante¹⁵¹ dans un pays où coexistent une surproduction agroalimentaire systémique et la précarité alimentaire.

L'initiative la plus forte a été prise avec **l'adoption du Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act**¹⁵², **promulgué en 1996**, afin de lever un obstacle aux dons alimentaires. Cette loi clarifie la question de la responsabilité des donateurs pour éviter leur mise en cause devant les tribunaux. Ce texte demeure la référence. Au cours des années suivantes, plusieurs projets de loi

¹⁴⁸ A ce sujet, les auteurs du rapport s'interrogent considérant que cet effet négatif peut être provoqué par des normes privées

¹⁴⁹ GAO : Government Accountability Office

¹⁵⁰ USDA United States Department of Agriculture

¹⁵¹ Cf. cahier 13

¹⁵² La loi sur les dons alimentaires concerne les particuliers, les entreprises, les organisations à but non lucratif. Afin d'être exempté de toute responsabilité civile et pénale, un donateur doit faire un don de bonne foi à une organisation à but non lucratif qui distribue les aliments donnés aux populations nécessiteuses. Les aliments doivent répondre à toutes les normes de qualité et d'étiquetage imposées par les lois et réglementations fédérales et locales

ont été introduits au Congrès pour aller plus loin dans la lutte contre les pertes et le gaspillage alimentaire. Aucun n'a abouti.

En 2015, l'**EPA**¹⁵³, l'**USDA** et la **FDA**¹⁵⁴ se sont ralliés autour d'un **objectif national** de réduction de moitié des pertes agricoles et du gaspillage alimentaire à horizon 2030. En 2018-2019, ces trois institutions se sont accordées sur un plan stratégique. Celui-ci a toutefois suscité, en 2019, des **critiques** de la part du GAO en raison du **manque** d'engagements pour la **coordination** des efforts entrepris par chacune d'entre elles¹⁵⁵ et pour le développement d'actions de **coopération**. En janvier 2021, elles ont exprimé leur accord avec les recommandations du GAO. L'EPA a indiqué qu'elle donnerait suite, en relation notamment avec le **ReFED**¹⁵⁶, la FWRA¹⁵⁷ et Further With Food¹⁵⁸.

L'implication des **pouvoirs locaux** (États, comtés, villes) s'est développée principalement sur les deux grands axes que sont l'exemption de responsabilité pour les acteurs de la chaîne du don de produits alimentaires¹⁵⁹ et la réduction du gaspillage alimentaire dans les écoles. La **société civile, et plus particulièrement les associations environnementales, certains grands groupes, fondations et universités** sont actifs dans le domaine de la communication et tentent de coopérer. Ce mouvement s'exprime aussi par la recherche de dynamiques dépassant le strict cadre des Etats. Ainsi, en septembre 2020, The Pacific Coast Collaborative¹⁶⁰, a lancé avec ReFED, le WWF et le WRAP, une initiative en vue d'atteindre l'ODD 12.3 dans un cadre régional. De nombreuses sociétés telles que le groupe Albertson, Kroger, Sprouts Farmer Markets ont rejoint cette initiative.

La période récente est marquée par **l'émergence de deux chefs de file, le NRDC**¹⁶¹ **et le ReFED**, susceptibles de développer des partenariats avec les acteurs industriels et commerciaux, associatifs et universitaires. Les données publiées par le NRDC et surtout par ReFED, constituent les principales références sur les pertes agricoles et le gaspillage alimentaire pour les différents acteurs publics et privés, y compris pour les Autorités fédérales. Le « **centre de données** »¹⁶² **lancé par le ReFED, en mars 2021** fournit aux parties prenantes des chiffres reposant sur la mise en œuvre d'une méthodologie très détaillée mais uniquement basée sur des estimations¹⁶³. Ces données indiquent que, **de 2010 à 2019, les efforts consentis n'ont pas empêché une augmentation significative des pertes agricoles et du gaspillage alimentaires** comme le montre le tableau 2 présenté ci-après :

¹⁵³ EPA : Environmental Protection Agency

¹⁵⁴ FDA : Food and Drug Administration

¹⁵⁵ <https://www.gao.gov/products/gao-19-391>

¹⁵⁶ Créé en 2015 par un groupe d'étudiants, ReFED, dont l'acronyme évoque à la fois les termes *recovery* (récupération) et *feed* (nourrir) et Rethink Food Waste est un organisme à but non lucratif qui s'efforce de mettre fin aux pertes et au gaspillage alimentaires dans l'ensemble du système alimentaire des Etats-Unis en proposant des solutions fondées sur l'analyse des données.
<https://refed.com/>

¹⁵⁷ The Food Industry Association, et National Restaurant Association forment la Food Waste Reduction Alliance (FWRA), une initiative menée par l'industrie visant à réduire le gaspillage alimentaire

¹⁵⁸ Lancé en 2016, Further with Food est un centre de ressources soutenu par un partenariat public-privé composé de l'Academy of Nutrition and Dietetics, de la Consumer Brands Association, de Feeding America, du Food Marketing Institute, du Innovation Center for U.S. Dairy, de la National Consumers League, de la National Restaurant Association, du NRDC, de ReFED, du ministère américain de l'agriculture, de l'EPA, du WRI et du WWF. La Rockefeller Foundation a fourni des fonds et a collaboré avec le partenariat pour développer et maintenir le site <https://furtherwithfood.org/>

¹⁵⁹ Par exemple, la loi de l'Arizona exempte de responsabilité les organisations à but non lucratif qui facturent les denrées alimentaires aux destinataires finaux en considérant qu'il y a don en cas de paiement nettement inférieur à la valeur du produit

¹⁶⁰ <https://pacificcoastcollaborative.org/>

¹⁶¹ Le Natural Resources Defense Council <https://www.nrdc.org/food-waste> est aussi l'animateur de la campagne Save the food

<https://savethefood.com/>

¹⁶² <https://refed.com/>

¹⁶³ <https://d1qmdf3vop2l07.cloudfront.net/strict-violin.cloudvent.net/hash-store/47fcc9f63b6ea11fbb048d741ecbf400.pdf>

Cette plateforme est l'héritière du Food Waste Policy Finder, mis en place par ReFED en partenariat avec la Harvard Business School pour présenter la réglementation applicable tant au niveau fédéral qu'à celui des Etats. <https://policyfinder.refed.com/spotlight-on-date-labeling>

Tableau 2 : Pertes agricoles et gaspillage alimentaire 2010 et 2019 aux Etats-Unis (en millions de tonnes)

	Mise en décharge	Stade récolte	Composté	Nourriture animale	Dons	Autres ¹⁶⁴	Total
2010	23,80	13,60	11,50	6,79	2,57	13,61	71,87
2019	27 ,60	13,90	12,90	7 ,66	2,78	15,33	80,17

Source : ReFED, février 2021

De manière générale, les chiffres publiés aux Etats-Unis découlent de bilans de masse. Dans son rapport publié en 2021, le PNUE fait état de 59 kg par habitant et par an dans les foyers, de 64 kg par habitant et par an au stade restauration hors foyer et de 16 kg par habitant et par an au stade distribution¹⁶⁵, ce qui porte le total à 45 millions de tonnes.

Afin d'encourager les acteurs à s'impliquer davantage, ReFED présente une méthode d'analyse financière détaillée destinée à stimuler l'intérêt des investisseurs privés, publics et philanthropiques¹⁶⁶ ainsi qu'une feuille de route identifiant les domaines d'actions clés dans lesquels les efforts doivent être concentrés au cours des dix prochaines années¹⁶⁷.

2.2.2. Canada : des initiatives, pas de stratégie nationale mais des budgets publics récemment alloués

De 2010 à 2019, Value Chain Management International (VCMi)¹⁶⁸, en partenariat avec Second Harvest¹⁶⁹, a analysé l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement¹⁷⁰. La dernière étude estime que le **Canada** enregistre chaque année 24,6 millions de tonnes de pertes agricoles et 10,2 millions de tonnes de gaspillage alimentaire¹⁷¹. Dans son rapport de 2021, le PNUE relève 2,94 millions de tonnes par an de gaspillage alimentaire dans les foyers (soit 79 kg par habitant et par an)¹⁷².

Fondé en 2013, par Metro Vancouver¹⁷³ en collaboration avec la Fédération canadienne des municipalités, le **Conseil National Zéro Déchet**¹⁷⁴, est la principale initiative réunissant des collectivités locales¹⁷⁵, des entreprises¹⁷⁶ et des organisations non gouvernementales (Love Food Hate Waste) pour prévenir le gaspillage, la production de déchets et promouvoir une économie circulaire au Canada. Il a publié, en 2018, un document de stratégie pour la lutte contre les pertes et le gaspillage alimentaires soulignant que « quelques initiatives isolées ont été prises, allant du bannissement de l'élimination des matières organiques aux campagnes régionales de sensibilisation des consommateurs, en passant par un intérêt national pour l'adoption d'une politique alimentaire englobant les activités liées à la réduction des pertes et du gaspillage alimentaires¹⁷⁷. Cependant, les actions globalement entreprises par le Canada sont pour la plupart disparates et fragmentées...

¹⁶⁴ Egout, amendement des sols, incinération, digestion anaérobique, usage industriel et « dumping »

¹⁶⁵ D'après US-EPA 2020

¹⁶⁶ Certains résultats sont présentés dans le SOFA 2019 pages 60 et 62

¹⁶⁷ Cf. cahier 13

¹⁶⁸ Organisme à but non lucratif, cf. cahier 12 - <https://vcm-international.com>

¹⁶⁹ <https://secondharvest.ca/>

¹⁷⁰ <https://vcm-international.com/wp-content/uploads/2016/10/Food-Waste-Aligning-Government-and-Industry-VCMI-Oct-4-2016.pdf>

¹⁷¹ Cf. cahier 12

¹⁷² D'après Environment and Climate Change Canada, 2019

¹⁷³ <http://www.metrovancouver.org/>

¹⁷⁴ Fondé par Metro Vancouver en collaboration avec la Fédération canadienne des municipalités en 2013, le Conseil a réuni, entre autres, six des plus grandes régions métropolitaines du Canada de même que des chefs d'entreprises et de gouvernements clés, des universités et des organismes sans but lucratif dans un appel à l'action d'envergure nationale et un changement systémique pour s'attaquer à la question de la génération des déchets. <https://lovefoodhatewaste.ca/fr/a-propos/conseil-national-zero-dechet>

¹⁷⁵ Toronto, Vancouver, Victoria, British-Columbia, Guelph-Wellington

¹⁷⁶ Recyc-Québec, Walmart, Sobeys

¹⁷⁷ Ainsi, en 2016, par 220 voix contre 59, le projet de Loi C-231 instituant la Journée nationale de sensibilisation au gaspillage alimentaire et prévoyant l'élaboration d'une stratégie nationale visant à réduire le gaspillage alimentaire au Canada a été rejeté. Depuis cette date aucun nouveau projet de loi n'a été déposé

On relève un manque de coordination et de collaboration, et pas de vision à l'échelle du système pour impulser le changement ».

En dépit de la mobilisation de nombreux acteurs, les perspectives d'adoption d'une stratégie nationale par les institutions fédérales sont très limitées dans ce pays. Toutefois, dans le cadre du budget fédéral, des ressources ont été affectées en 2019 pour la mise en œuvre d'une initiative de réduction des pertes et du gaspillage d'aliments au Canada. **Un fonds de 20 millions de dollars canadiens a été créé pour le financement du Food Waste Reduction Challenge**¹⁷⁸ destiné à favoriser la recherche de solutions novatrices. Les premières étapes du concours sont engagées¹⁷⁹.

2.2.3. Nouvelle-Zélande : un partenariat clé mais pas de stratégie nationale

En **Nouvelle-Zélande**¹⁸⁰, depuis 2013, un **partenariat** clé associe « **Love Food Hate Waste** », **WasteMINZ**¹⁸¹ et l'**Université d'Otago**¹⁸² pour la mise en œuvre d'actions de sensibilisation de la population sur l'importance du gaspillage alimentaire. Dans ce cadre, des enquêtes et analyses des déchets alimentaires aux différents stades de la chaîne d'approvisionnement¹⁸³ sont réalisées¹⁸⁴. Sur cette base, le gaspillage alimentaire dans les foyers a été estimé à près de 292 000 tonnes par an (soit 61 kg par habitant et par an) dans le rapport publié par le PNUE en 2021¹⁸⁵.

Les enquêtes sur le comportement des consommateurs font apparaître des différences significatives suivant l'âge des personnes : les plus jeunes et plus âgés sont souvent de plus grands gaspilleurs de nourriture. La comparaison des résultats des audits de 2018 par rapport à 2014-2015 a montré qu'il y a eu très peu de changement dans la composition et la quantité de déchets alimentaires jetés par les ménages avec environ un tiers des déchets ménagers composés de denrées alimentaires. On estime qu'en moyenne près de la moitié est évitable.

Sur la base de ces constats, le **rapport Miranda Miroso**¹⁸⁶, remis au Parlement néo-zélandais en mars 2020, préconise l'adoption d'une stratégie de réduction du gaspillage alimentaire incluant la constitution d'une base de référence nationale, un examen des pratiques d'étiquetage des produits alimentaires, la poursuite des recherches sur le rôle de l'emballage dans la réduction des déchets alimentaires, l'incitation des entreprises à communiquer leurs données sur les déchets alimentaires et des actions d'éducation des consommateurs.

2.2.4. Australie : des campagnes locales à l'adoption d'une stratégie nationale

Dès 2009, plusieurs Etats australiens se sont impliqués dans le cadre de la campagne « Love Food Hate Waste » progressivement généralisée¹⁸⁷.

¹⁷⁸ <https://impact.canada.ca/en/challenges/food-waste-reduction-challenge>

¹⁷⁹ Cf. cahier 12

¹⁸⁰ Cf. cahier 15

¹⁸¹ <https://www.wasteminz.org.nz/>

¹⁸² <https://www.otago.ac.nz/>

¹⁸³ Cf. cahier 14

¹⁸⁴ A partir d'une méthodologie initialement développée par WRAP¹⁸⁴ au Royaume-Uni, et en 2018, par Sunshine Yates Consulting <https://lovefoodhatewaste.co.nz/wp-content/uploads/2019/02/Final-New-Zealand-Food-Waste-Audits-2018.pdf>. Le rapport du PNUE de 2021 s'appuie sur ces données pour estimer le gaspillage alimentaire

¹⁸⁵ D'après Sunshine Yates Consulting 2018

¹⁸⁶ <https://www.otago.ac.nz/food-science/news/otago736320.html>

¹⁸⁷ Cf. cahier 14

Maintenant, la **Stratégie nationale sur le gaspillage alimentaire**¹⁸⁸, adoptée par le gouvernement et publiée le 20 novembre 2017, fournit un cadre pour développer d'autres actions visant à réduire de moitié le gaspillage alimentaire d'ici 2030. Elle détermine les rôles et compétences des principaux acteurs, les encourage à s'impliquer davantage et **institue une entité de gouvernance pour la mise en œuvre de cette stratégie**. Le gouvernement australien s'est engagé à allouer jusqu'à 4 millions de dollars australiens sur quatre ans, de 2020 au 30 juin 2024, pour établir cette entité. Dans le cadre de la stratégie nationale, un prestataire a été chargé d'établir la première quantification détaillée des pertes agricoles et du gaspillage alimentaire à l'échelle du pays¹⁸⁹, de la production primaire à la consommation en tenant compte de la récupération. Le rapport a révélé qu'en 2016-17, **l'Australie a produit 7,3 millions de tonnes de déchets alimentaires** tout au long de la chaîne d'approvisionnement et de consommation. Sur ce total, 2,5 millions (34 %) viennent des foyers (soit 102 kg par habitant et par an), 2,3 millions de tonnes (31 %) de la production primaire et 1,8 million de tonnes (25 %) du secteur manufacturier.

Créé en juillet 2018, le **centre de recherche coopératif Fight Food Waste**¹⁹⁰, financé par le ministère de l'Industrie, des Sciences, de l'Énergie et des Ressources soutient les collaborations entre l'industrie et la recherche afin de réduire le gaspillage alimentaire ainsi que la mise en place de l'entité de gouvernance.

2.2.5. Japon, la réduction du gaspillage se conjugue avec la quête d'un surcroît d'autosuffisance alimentaire

Au Japon, d'après les estimations publiées par le PNUF en 2021, le gaspillage alimentaire dans les foyers a atteint plus de 8 millions de tonnes par an (soit 64 kg par habitant et par an)¹⁹¹, alors que le taux d'autosuffisance alimentaire n'était que de 37 %. Dans ce contexte, la présentation par une équipe anglo-nipponne d'une étude sur l'opportunité de coopérer avec le WRAP¹⁹² témoigne de l'intérêt porté par ce pays à la question.

De fait, en application d'une loi adoptée en 2019, le gouvernement japonais a publié, en mars 2020, sa « **Politique fondamentale** » en vue d'amplifier l'effort des collectivités locales, de l'industrie alimentaire et des consommateurs dans la lutte contre le gaspillage alimentaire. Dans le cadre de cette stratégie, les ministères doivent coordonner les campagnes de sensibilisation, les enquêtes d'opinion, la collecte d'information, le soutien logistique de la redistribution de denrées alimentaires, l'assistance financière des industries de l'agroalimentaire et les recommandations visant les collectivités locales.

Un Conseil de la promotion de la réduction des déchets et du gaspillage alimentaires, présidé par le Ministre d'Etat pour les affaires de consommation et de sécurité alimentaire, composé de 21 membres dont les 6 ministres concernés, des experts, des représentants des associations de consommateurs et du secteur privé, a été mis en place.

En conclusion, six ans après l'adoption de l'ODD 12.3, les **pays non européens à revenu élevé** qui ont adopté une stratégie nationale de réduction des pertes et du gaspillage alimentaires font figure d'exception. Néanmoins, de nombreuses initiatives ont été prises. Des campagnes de communication sont mises en œuvre. Les partenariats avec « Love Food Hate Waste » sont spécialement développés en Australie et Nouvelle-Zélande et débutent au Canada. Une attention

¹⁸⁸ <https://www.environment.gov.au/protection/waste/publications/national-food-waste-strategy>

¹⁸⁹ <https://www.arcadis.com/en/australia/arcadis-blog/richard-collins/working-together-to-reduce-food-waste-in-australia>

¹⁹⁰ <https://fightfoodwastecrc.com.au>

¹⁹¹ D'après Food Industry Policy Office 2017

¹⁹² Lors du Seizième Symposium sur la gestion des Déchets en 2017 en Sardaigne CGAER n°19078

forte est portée à l'éducation à l'école sans qu'il soit possible d'en mesurer l'impact réel.

La mission a constaté que la question de la mauvaise compréhension des dates de consommation figurant sur les emballages est quasi généralisée.

Des préoccupations majeures se rapportent aux systèmes de mesure qui apparaissent généralement insuffisants tant pour l'estimation globale que pour l'analyse à chaque stade de la chaîne alimentaire.

Dans les pays concernés, des besoins de coordination à l'échelle fédérale sont exprimés. A cette fin, une entité de gouvernance a été créée en Australie dans le cadre de la stratégie nationale adoptée en 2017 alors que la question évolue lentement aux Etats-Unis. La recherche de solutions innovantes motive de nombreux acteurs. Un fonds de 20 millions de dollars canadiens a été récemment créé au Canada.

2.3. Chine et Inde : une priorité en vue de l'amélioration de la sécurité alimentaire

Plus encore que dans les pays à revenus élevés, en Chine et en Inde, la mesure des pertes agricoles et du gaspillage alimentaire se heurte à l'**absence de données fiables**. Pourtant, ces deux grands pays sont aussi confrontés, à leur manière, aux pertes agricoles et au gaspillage alimentaire. Ils doivent faire face, suivant les cas, aux pertes durant le processus de transformation ou au manque d'infrastructures de transport et de conservation adaptées pour ce qui concerne les pertes agricoles. **Ils doivent aussi tenir compte des spécificités culturelles** fortes s'agissant du gaspillage alimentaire.

2.3.1. Chine : de « l'assiette propre » aux applications numériques

Il n'existe pas de rapport national chiffrant le gaspillage alimentaire dans toute la **Chine**, mais des travaux menés conjointement par le WWF et l'Académie chinoise des sciences en 2015 ont permis de recueillir des données dans les villes de Beijing, Shanghai, Chengdu et Lhassa. Dans son rapport de 2021, le PNUE estime que le gaspillage alimentaire s'élève à 91,65 millions de tonnes dans les foyers (soit 64 kg par habitant et par an).

Bien que la Chine ne soit plus confrontée aux crises alimentaires et qu'elle ait eu des récoltes exceptionnelles pendant plusieurs années consécutives, le **président** de la République populaire de Chine a insisté en août 2020 sur le fait que la population devrait « **conserver un sentiment de crise en matière de sécurité alimentaire** » et a demandé aux ministères concernés de mettre en place un mécanisme à long terme pour mettre fin au gaspillage alimentaire. En septembre 2020, le **Ministère de l'éducation** a publié un plan d'action visant à réduire le gaspillage de nourriture dans les écoles et à promouvoir la tradition d'économie parmi les étudiants. Le **Ministère de l'agriculture et des affaires rurales** (MARA) a fixé un objectif de réduction du taux de perte dans le processus de transformation des produits alimentaires en Chine à 5 % d'ici 2025, puis à 3 % en 2035¹⁹³. Outre l'amélioration de l'efficacité du processus de transformation des produits agroalimentaires en Chine, le MARA encourage les innovations et la promotion du développement de l'industrie verte par les autorités locales.

¹⁹³ China Daily ; Veille Business France - FranceAgriMer (N° 60, février 2021)
CGAER n°19078

La campagne « **Assiette propre** » lancée¹⁹⁴ en 2013 a été relancée en 2020. Les utilisateurs de l'application numérique **Douyin**, version chinoise de TikTok¹⁹⁵, recherchant des mots-clés tels que « nourriture en abondance » ou « rois du gros ventre » voient désormais apparaître des messages les incitant à « rejeter le gaspillage et à manger raisonnablement ».

Les gestionnaires de la plateforme de vidéos courtes, **Kuaishou**¹⁹⁶, ont déclaré récemment qu'ils arrêteraient toute diffusion en direct ou interdiraient des comptes s'il s'avérait que des utilisateurs faisaient la promotion de l'ingestion de grandes quantités de nourriture. Ceux de la plateforme chinoise **Weibo**¹⁹⁷, très populaire sur Twitter, ont déclaré dans un communiqué distinct qu'ils limiteraient les vidéos affichant un contenu similaire et ont exhorté les blogueurs spécialisés dans l'alimentation à promouvoir une approche « correcte » de la consommation. La portée de ces outils est importante et laisse penser que le mouvement de lutte contre le gaspillage alimentaire est engagé sur le terrain.

Le **29 avril 2021, la Chine a adopté une loi faisant du gaspillage alimentaire un délit**¹⁹⁸. Cette loi est assortie de lourdes amendes pour les restaurateurs qui inciteraient à trop commander et les personnes qui produiraient ou diffuseraient des vidéos « d'orgies alimentaires ».

2.3.2. Inde : priorité à l'amélioration de la chaîne d'approvisionnement

En **Inde**, selon le rapport 2021 du PNUE, le gaspillage alimentaire des ménages est estimé à 50 kg par habitant et par an, soit 68,76 millions de tonnes. Jusqu'à 40 % de la nourriture produite en Inde serait gaspillée.

Selon les observateurs, les **mariages** et les **banquets** sont une source énorme de gaspillage alimentaire, mais les **restaurants** et les **hôtels** y contribuent également. Au point que certains restaurants emploient désormais des contrôleurs pour tenter de limiter le phénomène.

En 2018, la **ministre de l'agroalimentaire**, déclarait : « La nourriture est gaspillée au moment de la récolte et pendant le transport. Si cette nourriture gaspillée était transformée, elle pourrait être disponible à un prix abordable. La réduction du gaspillage au stade du transport, l'amélioration des installations de stockage, l'accélération de la transformation des aliments constituent les principales mesures envisagées par le gouvernement ».

De plus en plus d'**applications digitales** mettent les agriculteurs en relation avec les acheteurs à l'échelle nationale. Une des questions importantes pourrait se rapporter à la **répartition de la valeur économisée** par la lutte contre les pertes et le gaspillage alimentaire.

¹⁹⁴ Plus de 750 restaurants de Pékin participent à la campagne lancée par une ONG en servant des portions plus petites, en encourageant l'utilisation de contenants permettant d'emporter les produits non consommés ou en offrant des rabais aux clients qui ne laissent pas de nourriture dans leur assiette

¹⁹⁵ Tik Tok/Douyin compte 800 millions d'utilisateurs mensuels actifs dont 57 % vivent en Chine

¹⁹⁶ L'application Kuaishou compte 268 millions d'utilisateurs quotidiens

¹⁹⁷ Sur les 420 millions d'utilisateurs d'internet sur téléphone mobile en Chine plus de 309 millions le sont sur Sina Weibo

¹⁹⁸ https://www.liberation.fr/lifestyle/gastronomie/alimentation-gare-au-gachis-en-chine-20210510_KYCCKWBC7JFEROKE7I7MTMJJE2A/

3. TROISIEME PARTIE : BILAN ET PERSPECTIVES

En l'état actuel des engagements pris et actions menées en vue d'atteindre l'ODD 12.3, tant dans les pays en développement que dans les pays à revenu élevé, une question fondamentale se pose sur un plan général comme pour la France en particulier : l'objectif tel que formulé par les Nations Unies¹⁹⁹ peut-il être atteint d'ici 2030 ? Les trajectoires actuelles, au plan international ou dans des pays comme la France, paraissent-elles suffisantes ?

Un bilan d'ensemble s'impose. S'agissant spécifiquement de la France, il paraît opportun de résumer les atouts à développer et obstacles à surmonter pour réunir les conditions de la réussite d'autant plus que les objectifs fixés en France sont encore plus ambitieux que l'ODD 12.3.

3.1. Bilan d'ensemble et perspectives générales

Les **principaux constats** peuvent être structurés **autour de trois axes déterminants** : **mesurer, agir, évaluer**²⁰⁰.

3.1.1. Des cadres conceptuels en évolution et systèmes de mesure à consolider

Au plan international, en 2019, le WRI a estimé que la moitié de la population mondiale vit dans un pays dont la cible de réduction des pertes agricoles (Afrique, Chine, Vietnam) ou de réduction des pertes et du gaspillage alimentaires (Europe, Norvège, Etats-Unis, Australie, Japon, Emirats arabes unis) est alignée sur celle des ODD, mais que seulement **12 % de la population mondiale vit dans un pays qui mesure les pertes et/ou le gaspillage alimentaires à l'intérieur de ses frontières**. D'autres pays, ou régions, ont initié un système de mesure limité à un ou plusieurs segments de la chaîne d'approvisionnement ou à un ou plusieurs produits alimentaires critiques. C'est ainsi que le PNUE, dans son rapport de mars 2021, s'appuie sur des données provenant de pays représentant au total 75 % de la population mondiale s'agissant de l'estimation du gaspillage alimentaire par les ménages à la maison.

Dans tous les cas, les chiffres sont à interpréter avec grande précaution vu la marge d'incertitude et les différences de concept et méthodes de mesures existant encore parfois.

En effet, sur la base des analyses développées ci-avant, il ressort que le processus d'harmonisation est bien engagé mais pas encore abouti. De plus, les données statistiques sont établies sur des bases manquant de robustesse. Résumons pour ce qui concerne les concepts.

Selon la définition retenue par la FAO en 2011, la partie non comestible associée à l'aliment (par exemple l'os) n'est pas considérée comme une perte ou du gaspillage alimentaire à la différence de tout aliment initialement destiné à l'alimentation humaine et réorienté vers l'alimentation animale. Cette définition initiale a inspiré dans un premier temps plusieurs pays dont la France²⁰¹. L'estimation suivant laquelle de l'ordre d'un tiers de la nourriture mondiale est perdu ou jeté (chiffres 2007) y correspond ainsi que celle des 10 millions de tonnes s'agissant de la France pour l'année 2015 (soit près de 20 % de la production agricole en France).

¹⁹⁹ En distinguant les pertes agricoles et le gaspillage alimentaire

²⁰⁰ On notera l'évolution par rapport à l'approche « Cibler-Mesurer-Agir » mise en avant par plusieurs initiatives (notamment Champions 12.3)

²⁰¹ En 2013, le gaspillage alimentaire a été défini comme « toute nourriture destinée à la consommation humaine qui, à une étape de la chaîne alimentaire, est perdue, jetée ou dégradée », formulation reprise dans la loi AGECL de février 2020

Au plan européen, en 2016, une autre approche a été promue avec le programme FUSIONS, puis retenue dans le cadre de la décision déléguée adoptée par la Commission européenne en mai 2019. Désormais, **dans l'Union européenne, toute denrée alimentaire** (à partir de la récolte, capture ou abattage) **dans sa totalité** (y compris la partie non comestible associée à l'aliment) **non consommée, directement ou indirectement** (via l'alimentation animale), **par les êtres humains est considérée comme perdue ou gaspillée**. Cette définition européenne s'impose désormais à tous les Etats membres qui devront communiquer des données relatives à l'année 2020 d'ici la mi-2022. Celles-ci serviront de base à l'élaboration d'un scénario de référence en 2023 dans l'Union européenne (annoncé dans la stratégie de la ferme à la table).

Cette définition est proche de celle retenue par la FAO et présentée dans le SOFA 2019 pour le calcul de l'indice des pertes agricoles (correspondant aux étapes de production à partir de la récolte et transformation) estimé à 14 % en moyenne à l'échelle mondiale ainsi que de celle du PNUE présentée dans le rapport de mars 2021 s'agissant de l'indice de gaspillage alimentaire (observé aux stades de la distribution et de la consommation) estimé à 17 % pour l'année 2019.

Une différence subsiste toutefois entre l'approche internationale et celle de certains pays : suivant celle-ci, le cas échéant, le produit alimentaire, et/ ou ses parties non comestibles, utilisé à des fins de productions industrielles autres que l'alimentation animale n'est pas considéré comme pertes agricoles ou gaspillage alimentaire (car non traité dans le cadre de la gestion des déchets)²⁰². De plus, dans certains pays, les estimations intègrent les pertes au champ alors que généralement celles-ci ne sont pas prises en compte.

Dans un tel contexte, il est essentiel de poursuivre le processus d'harmonisation et de consolidation statistique dans chaque pays.

3.1.2. Des actions plus ou moins importantes suivant les zones

Au plan international²⁰³ et dans certains pays, de nombreuses initiatives ont été prises pour mobiliser l'ensemble des parties prenantes à tous les niveaux, fournir des références sur les différentes voies possibles et des outils utilisables en vue d'atteindre l'ODD 12.3. La situation est cependant très inégale d'un pays à l'autre.

S'agissant de la lutte contre les pertes agricoles et surtout contre le **gaspillage alimentaire** dans les pays, ou villes, à revenu élevé, les stratégies nationales les plus abouties apparaissent dans certains pays de l'Union européenne et au Royaume-Uni. Dans ce pays, les actions ont débuté au milieu des années 2000 avec, en particulier, le lancement en 2005 d'une dynamique partenariale et en 2007 de la campagne « Love Food Hate Waste » qui a été ensuite « exportée » en particulier en Arabie Saoudite, en Australie, au Canada, en Nouvelle-Zélande et qui a débuté le 1^{er} avril 2021 au Mexique. Les **campagnes de sensibilisation** se sont ensuite multipliées dans nombre de pays européens, villes ou régions dans le monde. Une multitude d'outils est mise à disposition partout notamment via la plateforme technique de la FAO (avec en particulier des guides de quantification, de partenariat et échanges d'expériences ou pédagogiques). Pour la première fois, le 29 septembre 2020, la Journée internationale de sensibilisation aux pertes et gaspillage de nourriture s'est tenue. Ces moyens largement mis à disposition ont leur utilité dès lors qu'ils font l'objet d'une appropriation par des acteurs de terrain en articulation avec d'autres initiatives et, de manière idéale, dans le cadre d'une stratégie globale.

²⁰² Les différences de concepts, et leurs évolutions dans le temps, reflètent de multiples préoccupations opérationnelles ainsi que plus fondamentalement une certaine primauté des objectifs liés à la politique de l'alimentation ou de ceux liés à la lutte contre les déchets et au développement de l'économie circulaire

²⁰³ Cf. cahier 2 pour un synopsis des principales initiatives mondiales
CGAER n°19078

Aussi, afin de contribuer aux changements de comportements de l'ensemble des acteurs économiques, des **opérations témoins** ont été organisées afin de stimuler les ambitions et mobiliser pour l'action en vue d'atteindre les objectifs. L'initiative apparaissant la plus emblématique pour valoriser l'action des entreprises a été prise par une coalition de personnalités, lancée en septembre 2015, baptisée **Champions 12.3**²⁰⁴. Les opérations témoins menées en France avec le soutien de l'ADEME (cf. cahier 8) ne sont pas répertoriées dans ce cadre, malgré leur fort intérêt, car la coalition fonctionne comme un club privé.

Sur le terrain, dans de nombreux pays, des entreprises, des associations, des collectivités locales et établissements de recherche ou de formation, des particuliers prennent des initiatives. Celles-ci ont indubitablement un impact concret. Dans certains pays ou zones, il existe des annuaires permettant de les faire connaître et de contribuer à l'essaimage des bonnes pratiques. Des plateformes digitales remplissent aussi cette fonction. De plus, elles facilitent les synergies, l'accès aux outils de sensibilisation et d'accompagnement des acteurs ainsi qu'à toute autre information utile, par exemple, le suivi de la mise en œuvre d'une stratégie nationale et la communication sur les événements fédérateurs.

Certains pays investissent substantiellement dans le domaine de la recherche pour mieux analyser les ressorts profonds des comportements des consommateurs, développer l'usage des nouvelles technologies (emballages intelligents, etc.) et optimiser le fonctionnement des chaînes alimentaires.

Dans les rapports internationaux, on relève que des villes²⁰⁵, des régions²⁰⁶ et des grandes entreprises se sont engagées à réduire les pertes et/ou le gaspillage alimentaires. On estimait en 2019 que plus d'une trentaine des cinquante plus importantes compagnies agro-alimentaires²⁰⁷ ont adopté, indépendamment ou à travers des programmes qu'elles appuient, des cibles de réduction alignées sur celles de l'ODD 12.3, qu'une vingtaine en mesurent les progrès et qu'une quinzaine mènent des actions d'envergure²⁰⁸. Il est toutefois difficile d'en apprécier la portée réelle au regard de leur activité globale. Force est de constater qu'il peut s'agir d'opérations ambitieuses mais concernant, au moins au stade actuel, un panel limité d'établissements ou d'activités.

S'agissant des **pertes agricoles**²⁰⁹, de nombreuses initiatives internationales ont été prises pour estimer l'étendue des pertes, analyser leurs causes structurelles, identifier les leviers à actionner et fournir quelques appuis, ciblés ou non. Les résultats des **études de cas**²¹⁰ constituent des références utiles et prometteuses même si chaque situation locale a ses spécificités. Néanmoins, en dépit des engagements internationaux, **les actions d'aide au développement sont très rarement ciblées spécifiquement sur la lutte contre les pertes agricoles et le gaspillage alimentaire.**

Dans la perspective du Sommet mondial des systèmes alimentaires, et compte tenu des nombreux chantiers ouverts dans le cadre des organisations internationales, il est essentiel que les parties prenantes s'impliquent davantage dans les groupes d'experts ainsi que sur le terrain dans le cadre de l'aide au développement.

²⁰⁴ Cf. cahier 2

²⁰⁵ Auckland, Dubaï, Londres, New York, Oakland, Paris, Philadelphie, Portland, San Francisco, San Jose, Seattle, Sydney, Tel Aviv Vancouver (WRI 2019)

²⁰⁶ Catalogne, Colombie britannique, Californie, Oregon, Washington (WRI 2019)

²⁰⁷ En termes de chiffres d'affaires

²⁰⁸ Champions 12.3. SDG Target 12.3 on Food Loss and Waste: 2019 Progress Report (Septembre 2019)

²⁰⁹ Cf. première partie et cahier 3

²¹⁰ Avec une méthodologie développée par la FAO ou plus récemment par la Banque mondiale CGAER n°19078

Recommandation 1 : Au plan mondial, contribuer à une prise en compte optimale de l'objectif de lutte contre les pertes agricoles et le gaspillage alimentaire lors des grands événements internationaux, ainsi que dans les groupes de travail qui y sont liés, et inciter les partenaires au développement, en particulier les bailleurs de fonds, à davantage s'investir sur le sujet.

3.1.3. Des résultats fragmentaires

Une partie des résultats publiés dans différents pays a été reprise dans les récents rapports du WRI et de la FAO, à savoir des réductions des pertes agricoles et du gaspillage alimentaire :

- au Royaume-Uni, de 19 % entre 2007 et 2015 par habitant²¹¹ et une augmentation de 50 % des redistributions aux organisations caritatives ;
- en Norvège, de 12 % entre 2010 et 2015 ;
- au Danemark, de 8 % à la maison par an par habitant entre 2011 et 2017 ;
- en Nouvelle-Zélande, de 27 % entre 2015 et 2018 chez les consommateurs ciblés par la campagne « Love Food Hate Waste » ;
- à Séoul, de 10 % entre 2013 et 2017 suite à la mise en œuvre de la politique Pay As You Throw ;
- pour des produits spécifiques dans des PED²¹² avec des réductions de 20 à 30 % au Nigeria (tomates), au Kenya (mangues) ou en Tanzanie (maïs)²¹³.

De plus, la coalition **Champions 12.3** a publié les résultats d'opérations pilote faisant ressortir des réductions de gaspillage alimentaire obtenues par des entreprises à différents stades de la chaîne alimentaire, soit :

- de 58 % en 3 ans pour un échantillon de 114 restaurants localisés dans 12 pays ;
- de 44 % en 3 ans pour un échantillon de 86 traiteurs dans 6 pays ;
- de 21 % en 1 an pour un échantillon de 42 hôtels dans 15 pays.

Des analyses complémentaires²¹⁴ ont été menées pour identifier l'ampleur du retour sur investissements tant pour la collectivité (réduction du coût de traitement des déchets) que pour les entreprises.

Il est remarquable qu'**au Royaume-Uni la lutte contre le gaspillage alimentaire soit devenue la préoccupation numéro 1 des consommateurs**²¹⁵. Dans le même sens, aux Pays-Bas, une diminution de 29 % du gaspillage alimentaire à la maison a été enregistrée en 2019 par rapport à 2010²¹⁶. Cela confirme que les campagnes de sensibilisation ont de l'impact au terme de plusieurs années de mise en œuvre.

L'évolution des pratiques commerciales est aussi un indicateur du changement (fort exemple au Danemark²¹⁷), encore faut-il disposer d'un baromètre permettant d'objectiver les analyses.

Progressivement, des systèmes d'évaluation se mettent en place. Une recommandation est d'ailleurs introduite à cet égard dans le code de conduite volontaire²¹⁸ de la FAO. Son adoption formelle est prévue lors de la 42^{ème} conférence en juillet 2021.

²¹¹ Hors production agricole le cahier 10 montre que cette tendance s'est poursuivie

²¹² Cf. cahier 3

²¹³ Avec l'initiative Yieldwise (cahier 3)

²¹⁴ Cf. fiche annexe du cahier 2

²¹⁵ D'après les résultats du panel semestriel de la FSA sur les attitudes du public de mai 2019

²¹⁶ Cf. cahier 10

²¹⁷ Il n'existe plus de promotions commerciales incitant à la surconsommation, cf cahier 6

²¹⁸ Cf. cahier 3

3.1.4. Des perspectives contrastées suivant les zones

Dans un contexte où les enjeux de sécurité alimentaire, de changement climatique et de biodiversité sont omniprésents, la lutte contre les pertes agricoles et le gaspillage alimentaire ne peut, en toute logique, que prendre de l'ampleur. Les actions mises en œuvre jusqu'à présent ont généralement un caractère pilote, voire exemplaire. Elles ont montré qu'il est possible d'obtenir des résultats substantiels. Est-ce suffisant pour amener rapidement un changement d'échelle ?

Progressivement, des réseaux d'acteurs se mettent en place et interagissent, la sensibilisation des populations s'amplifie, des mesures sont prises pour encourager les changements de pratiques, des nouvelles technologies facilitent la gestion des stocks dans les entreprises et à la maison ainsi que l'organisation des dons, d'autres font l'objet de projets de recherche et verront le jour.

Dans l'Union européenne, le portage politique s'affirme. Les recommandations de la plateforme européenne publiées en décembre 2019 présentent l'ensemble des mesures utiles à prendre, permettant ainsi aux Etats membres les moins avancés dans ce domaine de s'en inspirer. Des décisions de soutien pourront être prises en vertu de la stratégie « de la ferme à la table » et de la future PAC dès lors que les Etats membres intégreront la lutte contre les pertes agricoles et le gaspillage alimentaire dans les plans stratégiques nationaux. Il est fort probable que les pays de l'Union européenne les plus avancés dans ce domaine et leurs voisins tels le Royaume-Uni et la Norvège atteignent approximativement l'ODD 12.3. Il pourrait en être de même dans un pays comme l'Australie qui a adopté une stratégie ambitieuse dotée de moyens.

Ailleurs, certains pays font mouvement tels la Chine, le Japon et disposent de moyens dès lors qu'ils souhaitent les mobiliser et contribuer à des changements culturels essentiels. Des évolutions significatives peuvent voir le jour en 10 ans. Le Japon a manifesté un fort intérêt pour des échanges d'expériences avec la France. Il en est de même de certains autres pays d'Asie tels la Malaisie ou Singapour.

En Amérique du Nord, de nombreuses initiatives ont de l'impact, certains Etats font figure de pionniers mais le chemin restant à parcourir est énorme et, en tout état de cause, très difficile à appréhender vu les déficits de données quantitatives. Au Canada, la situation est comparable. Dans ces deux pays, beaucoup reste à faire pour obtenir l'adhésion des acteurs de la chaîne alimentaire au-delà des quelques initiatives pionnières.

En Amérique Latine, des pays comme l'Argentine manifestent un intérêt fort pour la démarche, mais avec une emprise réelle sur les réalités quotidiennes paraissant faible jusqu'à présent.

S'agissant des PED dans leur ensemble, des signaux annonciateurs de changements sont apparus avec des initiatives régionales dédiées en Amérique Latine²¹⁹, en Asie²²⁰, ou en Afrique²²¹, de nombreuses actions pays²²² et les nouvelles priorités ou réengagement de certains bailleurs de fonds, notamment de la Banque mondiale. Il est désormais explicitement prévu qu'à la demande des pays, celle-ci apporte son appui analytique et financier à la gestion des pertes et du gaspillage alimentaires. De plus, elle a introduit l'idée de financements dédiés à la transformation des systèmes alimentaires mondiaux, incluant la réduction des pertes et gaspillages alimentaires, avec la création souhaitable d'une facilité financière.

²¹⁹ Dialogues régionaux sur la prévention des pertes agricoles et du gaspillage alimentaire, 2015, 2016, 2017 et 2019, et le Sommet de 2018 pour le groupe des pays de l'Amérique Latine et des Caraïbes

²²⁰ Guide sur la quantification et le partenariat public-privé, 2019 pour les pays de l'APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation)

²²¹ Déclaration de Malabo de 2014 et suivi biennuel de 2018 pour les pays de l'Union Africaine

²²² Cf. cahier 3

Cette idée peut-elle se concrétiser rapidement ? Toute partie prenante souhaitant contribuer à sa mise en œuvre, ou à l'accélération de celle-ci, peut prendre l'initiative de proposer la création d'un fonds fiduciaire multipartenaire (et d'y contribuer financièrement) en appui à un programme mondial dédié et/ou de mettre à disposition de l'institution hébergeant ce fonds une personne en appui stratégique, analytique et opérationnel sur ce sujet.

Il ressort de l'ensemble des analyses que :

- rares sont les pays disposant d'une bonne base statistique relative à l'année 2015 et permettant de bien mesurer les progrès réalisés d'ici 2030 ;
- à l'échelle mondiale, seules des indications reposant sur une modélisation à partir de quelques statistiques ou études de cas pourront être fournies ;
- dans bien des cas, il risque d'être quasi impossible dans 10 ans de conclure à l'atteinte, ou non, de l'ODD 12.3 ;
- s'agissant de la première cible de l'ODD 12.3, à savoir « réduire les pertes agricoles », l'objectif pourrait être atteint puisqu'il n'y a pas de précision quantitative. Le calcul de l'indice des pertes agricoles tel que mis au point par la FAO apportera des ordres de grandeur. La confirmation de cette tendance positive paraît possible compte tenu des nouvelles orientations de la Banque mondiale, des quelques initiatives déjà prises dans les PED ainsi que des engagements existant dans d'autres parties du monde ;
- concernant la seconde cible de l'ODD 12.3, à savoir « réduire de moitié », la situation est beaucoup plus délicate puisque la cible est quantifiée et que l'indice vient d'être adopté. Ainsi qu'exposé ci-avant, il paraît très vraisemblable qu'à l'échelle mondiale une minorité de pays atteigne l'objectif, la plupart étant membres de l'Union européenne ;
- l'ODD 12.3 a l'immense mérite de mobiliser autour de cette question et de provoquer au moins des inversions de tendances.

Les initiatives fortes et exemplaires ne peuvent occulter l'immensité du chantier à développer à l'échelle mondiale. Certains pays participent activement aux réunions internationales sans pour autant impulser de réelles dynamiques nationales. De plus, certaines priorités de politique publique peuvent générer du gaspillage alimentaire. L'exemple le plus frappant, largement repris dans la littérature internationale, est celui du pain dont le prix à la consommation est subventionné dans certains pays. De ce fait, les volumes achetés ne sont pas tous consommés. Dans tous les pays, des politiques économiques, commerciales ou sanitaires peuvent avoir des impacts positifs ou négatifs sur les niveaux de pertes et gaspillage alimentaires. Jusqu'à présent, une approche intégrée des politiques (comme celle prônée par la Banque mondiale fin 2020) a très rarement été développée au plan international, européen ou national.

Recommandation 2 : Aux plans international, européen et national, promouvoir l'intégration de l'objectif de lutte contre les pertes agricoles et le gaspillage alimentaire dans toutes les politiques publiques, directement ou indirectement, concernées avec un indicateur de résultat dans les programmes d'action mis en œuvre, qu'ils soient centrés ou non, sur cet objectif.

3.2. Bilan et perspectives pour la France

L'analyse de la situation française²²³ fait clairement ressortir que la France se situe dans le peloton de tête des pays engagés dans la lutte contre les pertes agricoles et le gaspillage alimentaire dans l'Union européenne et dans le monde.

²²³ Cf. cahier 8 et en partie 2.1
CGAER n°19078

Une stratégie spécifique a été adoptée et de nombreuses actions menées. Quel bilan peut-on dresser ? Les objectifs très ambitieux retenus en France à horizon 2025 puis 2030 peuvent-ils être atteints ? Quelles sont les conditions à réunir ?

3.2.1. Bilan en France

Le processus engagé formellement en 2012 pour lutter contre les pertes agricoles et le gaspillage alimentaire n'a cessé de prendre de l'ampleur. Il est principalement caractérisé par une stratégie reposant sur le volontariat, le développement de partenariats dans le cadre de « Pactes », des dispositions législatives et une gouvernance partagée.

Les **objectifs** ont été adoptés, dès 2013, dans le cadre du Pacte I de lutte contre le gaspillage alimentaire et intégrés dans la loi Anti gaspillage et économie circulaire (AGEC) du 10 février 2020. Ils vont au-delà de l'ODD 12.3 en visant à réduire de moitié par rapport à 2015 les pertes agricoles ou le gaspillage alimentaire à l'horizon 2025 en distribution alimentaire et restauration collective, et à l'horizon 2030 aux autres stades de la chaîne alimentaire.

Une analyse détaillée de l'étendue des pertes agricoles et gaspillage alimentaire par filières de produits et à leurs différents stades a été réalisée par l'ADEME en 2016, puis un Groupe de travail du Pacte II a dégagé des pistes en vue de contribuer à la mise en place d'un système complet et permanent de mesure. Celui-ci n'a pas encore vu le jour. Aussi, est-il impossible, pour l'heure, de dresser un bilan quantitatif et de mesurer le chemin restant à parcourir pour atteindre les objectifs.

Un faisceau d'indices permet toutefois de considérer que la tendance est à la baisse, mais sans pouvoir en estimer l'amplitude. Il s'agit :

- des résultats de l'enquête de caractérisation des ordures ménagères faisant ressortir une quasi stabilité du gaspillage alimentaire dans les foyers entre 2007 et 2017, sachant qu'au cours des trois dernières années des actions mobilisatrices ont été mises en œuvre et des outils développés (notamment des applications digitales) en vue d'amorcer le mouvement de baisse ;
- de la mobilisation croissante en restauration collective avec des opérations très réussies sur le terrain, en cohérence avec d'autres objectifs d'élévation de la qualité des aliments servis en restauration collective publique²²⁴ ;
- des augmentations de dons alimentaires par les entreprises aux stades de la distribution, de la transformation et de la production ainsi que la multiplication des initiatives de vente à prix réduit de produits déclassés dans les magasins (y compris d'usines) ;
- du développement de filières de transformation des produits invendus.

Les **dispositions législatives** adoptées en France, à partir de 2016, et progressivement élargies, ont joué un rôle important. Elles ont en particulier rendu obligatoire le fait de proposer une convention de dons des invendus encore consommables à au moins une organisation caritative pour les distributeurs dont la surface commerciale dépasse 400 m², pour les industries agroalimentaires et les grossistes dont le chiffre d'affaires annuel dépasse 50 millions d'euros et pour les établissements de restauration collective servant plus de 3 000 repas par jour. Ces dispositions sont accompagnées d'**incitations fiscales**. Les rapports d'évaluation réalisés en 2019 présentent des bilans globalement positifs, tout en relevant quelques marges de progrès quant à la qualité des dons. Cela suppose d'améliorer le suivi et de s'assurer du niveau de contrôles internes aux entreprises et externes par le service public. Une augmentation des moyens logistiques dont disposent les associations

²²⁴ Les dispositions prévoyant l'élévation de la qualité des produits servis en restauration collective publique supposent de lutter contre le gaspillage alimentaire, cf article 24 de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (EGALIM)
CGAAER n°19078

caritatives serait également cruciale pour pouvoir gérer les dons de manière optimale.

La **dynamique partenariale** a été bien développée avec de plus en plus d'acteurs publics et privés impliqués, un foisonnement d'initiatives et l'émergence de nouveaux acteurs généralement dans le domaine de l'économie sociale et solidaire. Des **méthodes et outils d'appui** ont été **mis au point** par de nombreux acteurs. Ils sont reproductibles et peuvent faciliter les démarches de tous. Les **opérations témoins**, menées en particulier avec le soutien de l'ADEME à divers stades de la chaîne alimentaire, montrent qu'il est possible de réduire substantiellement les niveaux de pertes agricoles et de gaspillage alimentaire. A l'instar de toutes les autres actions notamment celles qui sont mises en œuvre aux plans local et régional, elles devraient être mieux connues. Leur exemplarité constitue un atout à largement partager. Or, il n'existe pas de plateforme digitale nationale dédiée à la lutte contre les pertes agricoles et le gaspillage alimentaire pour donner de la visibilité à l'ensemble des actions et outils, faciliter les essais images de bonnes pratiques et les synergies.

Le **Pacte II** (2017-2020)²²⁵ prévoyait déjà la création d'une plateforme nationale, témoignant ainsi de l'identification du besoin et de l'adhésion de l'ensemble des signataires. Cet axe d'action conserve toute sa pertinence. L'analyse menée et l'expérience d'autres pays confortent l'intérêt de cet outil, véritable clé de voûte de tout plan d'action. De plus, au regard de la mise en œuvre du Pacte II, il apparaît que les actions menées pour sensibiliser les enfants à l'école doivent être amplifiées ainsi que celles visant à faciliter la compréhension des dates mentionnées sur les emballages des produits (DLC et DDM) par les consommateurs. Le partenariat conclu en janvier 2020 avec l'animation de Too Good To Go y contribue.

Les actions de toute nature mises en œuvre depuis une dizaine d'années se sont traduites par de réelles avancées et une mobilisation dans l'ensemble de la société. L'absence d'observatoire et de plateforme nationale constituent toutefois de vrais handicaps à lever.

Ce constat oblige à s'interroger sur le portage politique et la gouvernance pour la mise en œuvre des actions de lutte contre les pertes agricoles et le gaspillage alimentaire. Celles-ci relèvent principalement des politiques de l'alimentation et de l'environnement, tout en concernant également la cohésion sociale, l'éducation et l'économie. Elles se traduisent par une gouvernance interministérielle et une coopération étroite entre les services des deux Ministères chefs de file dans leurs domaines²²⁶. Ceux-ci se complètent en particulier pour préparer et mettre en œuvre la politique publique dans le domaine réglementaire et assurer la participation française aux réunions européennes et internationales. En revanche, force est de constater que l'insuffisance des ressources allouées pour remplir toutes les autres fonctions (coordination, animation, développement des partenariats, communication, études et statistiques) ne permet pas une mise en œuvre optimale de la politique. Pourtant, celle-ci a une forte cohérence en termes d'objectifs. Par exemple, les dispositions prévoyant l'élévation de la qualité des produits servis en restauration collective publique²²⁷ supposent de lutter contre le gaspillage alimentaire.

Finalement, au terme d'une dizaine d'années d'expériences de lutte contre les pertes agricoles et le gaspillage alimentaire, - les enjeux politiques sont bien intégrés dans les stratégies générales. Des dispositions législatives et fiscales ont un effet de levier substantiel. Les initiatives foisonnent. Des partenariats public/privé sont développés. Sur le terrain, des résultats positifs sont observés. Tous ces atouts peuvent-ils suffire pour atteindre les objectifs ?

²²⁵ Dont le bilan est en cours

²²⁶ La dimension interministérielle est souvent cogérée avec une position de chef de file confiée au Ministère de l'agriculture et de l'alimentation s'agissant des interactions avec la politique de l'alimentation et tous ses acteurs, au Ministère de la transition écologique s'agissant de l'intégration dans la politique de l'environnement, notamment de lutte contre les déchets.

²²⁷ Article 24 de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (EGALIM)
CGAAER n°19078

3.2.2. Perspectives en France : peut-on atteindre les objectifs ?

Du bilan ci-dessus²²⁸, il ressort que la France dispose d'atouts solides pour atteindre les objectifs très ambitieux qu'elle s'est fixée. Néanmoins, le changement d'échelle est loin d'être acquis. Cinq axes de progrès ressortent du bilan.

3.2.2.1. Portage politique et gouvernance

La nécessité de lutter contre les pertes agricoles et le gaspillage alimentaire, devenue l'évidence, est bien reliée à tous les enjeux alimentaires, environnementaux, économiques, sociaux et éthiques. Néanmoins, dans la pratique, d'autres priorités s'imposent souvent à l'agenda.

Vu le caractère interministériel du sujet et la multitude d'acteurs concernés, des évolutions apparaîtraient pertinentes pour faciliter la gouvernance et le pilotage opérationnel des actions.

La création d'une **structure dédiée** rassemblant les parties prenantes clé, publiques et privées, pour une durée de 10 ans, en cohérence avec les objectifs, constituerait la meilleure option. La formule du Groupement d'intérêt public conviendrait parfaitement. L'expérience acquise en France dans ce domaine apporte des références de nature à en faciliter l'installation. Un tel organisme apporterait la visibilité nécessaire à l'action publique. Il pourrait faciliter, au jour le jour, les synergies entre les différentes catégories d'acteurs et assurer le développement des outils qui font défaut aujourd'hui.

La nomination d'un délégué interministériel rattaché au Premier Ministre pourrait faciliter l'émergence rapide de cette structure dédiée. Compte tenu de l'urgence à déployer un nouveau plan d'action, ce délégué interministériel pourrait être chargé d'assurer le lancement des outils supposant des dispositions innovantes avec les acteurs concernés.

A minima, la mise en place d'un groupe projet doté d'une feuille de route ambitieuse et rassemblant tous les services concernés au sein du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation (DGAL, DGPE, DPMA, DGER, SG²²⁹) permettrait de mieux positionner le sujet et de développer des synergies. En vue de contribuer réellement aux évolutions souhaitées, son animation par un référent situé dans la principale direction concernée, et informant régulièrement le Cabinet du Ministre de l'évolution des travaux, semblerait pertinente. Une coopération étroite avec les autres ministères s'impose, en particulier avec les services concernés au sein du Ministère de la transition écologique (DGPR, CGDD, SG). Dans tous les cas, une nouvelle impulsion paraît nécessaire.

Recommandation 3 : Assurer un portage politique fort et une gouvernance bien identifiée pour la mise en œuvre du plan d'action en faveur de la lutte contre les pertes agricoles et le gaspillage alimentaire.

3.2.2.2. Dynamique partenariale

Le mouvement développé avec les deux Pactes successifs de lutte contre le gaspillage alimentaire en cohérence avec les Programmes nationaux de l'alimentation (PNA)²³⁰ et les programmes de prévention et de réduction des déchets a eu des effets positifs à amplifier.

Afin de donner la nouvelle impulsion nécessaire, il paraît indispensable de lancer un Pacte III de lutte contre les pertes et le gaspillage alimentaires en particulier pour :

- consolider les engagements et permettre à de nouveaux partenaires de s'impliquer dans la dynamique interactive tant dans le secteur public que professionnel et associatif ;

²²⁸ S'appuyant sur le cahier 6 joint au rapport

²²⁹ Délégation à la communication et à l'information (DICOM) et Service de la statistique et de la prospective (SSP)

²³⁰ L'axe 2 du PNA 2019-2023 se rapporte à la lutte contre le gaspillage alimentaire
CGAER n°19078

- actualiser les axes d'action compte tenu de l'évolution du contexte, des progrès réalisés au cours des dernières années et de ceux restant à réaliser ;
- donner une visibilité d'ensemble et développer des synergies ;
- adapter le cadre temporel en cohérence avec les échéances, soit un pacte sur 10 ans avec étapes intermédiaires ;
- lever tout malentendu éventuel sur la définition des pertes agricoles et du gaspillage alimentaire en assurant son harmonisation avec le cadre européen ;
- instituer un moment fort de mobilisation avec l'organisation d'un événement annuel fédérateur et largement ouvert, la « convention antigaspi », dont la date serait fixée dans le Pacte²³¹ ;
- fixer les modalités de gouvernance du Pacte et de pilotage de sa mise en œuvre aux plans national et régional.

Recommandation 4 : Renouveler et élargir la dynamique partenariale dans le cadre d'une stratégie pluriannuelle formalisée par un Pacte III de lutte contre les pertes et le gaspillage alimentaires, selon la définition adoptée au plan européen, rythmée par un événement annuel fédérateur et dotée de capacités de coordination et d'animation.

3.2.2.3. Observatoire

Pour l'heure, en vue de contribuer à l'estimation au plan européen telle que prévue par la décision déléguée de mai 2019, il est prévu de recueillir en 2021 des données dans le cadre des enquêtes entreprises et services réalisées par l'INSEE. Ce dispositif va permettre de disposer des chiffrages souhaités aux stades de la transformation, distribution et restauration²³². En revanche, s'agissant de la production agricole et halieutique, ainsi que de la consommation des ménages, le dispositif n'est pas encore au point. La mission considère que pour ces deux stades de la chaîne alimentaire des études *ad hoc* seraient pertinentes vu la complexité des questions posées. De plus, de tels travaux pourraient, le cas échéant, apporter un appui pour la mise en place des enquêtes pérennes.

Outre la nécessité de répondre aux exigences européennes, des éléments d'analyse sont nécessaires pour :

- assurer un bon pilotage des plans d'action en fournissant des indicateurs d'évolution quantitative des pertes agricoles et du gaspillage alimentaire (en précisant la partie évitable) ;
- mieux comprendre les comportements des acteurs, leurs déterminants et leurs évolutions, en particulier s'agissant des consommateurs sur la base de typologies (à l'instar de ce que INRAE a commencé à faire) avec l'élaboration d'un baromètre de perception et l'amplification des travaux de recherche ;
- estimer l'impact socioéconomique du processus en termes d'emplois et de filières (plus de qualité, moins de volumes commercialisés) dans un sens prospectif ;
- approfondir la problématique avec les acteurs concernés, notamment des groupes de consommateurs.

Un rapport annuel faciliterait l'accès aux résultats, enrichis par des contributions d'acteurs.

Sans préjudice des décisions susceptibles d'être prises en relation avec les deux recommandations précédentes, il apparaît opportun de prévoir dès maintenant l'installation formelle d'un Comité de liaison et développement associant les services des Ministères chargés de l'agriculture et de

²³¹ Celui-ci pourrait se tenir le 29 septembre en relation avec la Journée internationale de sensibilisation aux pertes et gaspillage de nourriture, ouvrant une quinzaine de l'alimentation se terminant le 16 octobre, date de la journée nationale en France depuis 2013

²³² De plus, en vertu de l'article 66 de la loi EGALIM, l'ADEME présentera d'ici la fin 2021 un rapport au Parlement sur la gestion des mesures anti gaspillage en distribution alimentaire et en restauration collective
CGAAER n°19078

l'écologie ainsi que de l'INSEE, l'ADEME, INRAE et FAM pour progresser rapidement sur le sujet. Enfin, il convient d'être très attentif aux possibilités de soutiens financiers par la Commission européenne dans le cadre du programme marché unique. Des appels à projets pourraient être lancés d'ici la fin du printemps 2021²³³.

Recommandation 5 : Créer un observatoire des pertes et du gaspillage alimentaires permettant de quantifier et analyser les évolutions et leur impact, de mesurer le chemin restant à parcourir et de déclencher les travaux nécessaires, en particulier pour une meilleure compréhension des comportements des acteurs.

3.2.2.4. Communication

L'ambition de transformation sociétale qu'implique la lutte contre les pertes agricoles et le gaspillage alimentaire suppose de mettre en place un plan de communication notamment pour :

- informer sur les enjeux et mobiliser les différentes catégories d'acteurs autour du défi ;
- sensibiliser le grand public avec un dispositif d'information adapté suivant les âges (en particulier à l'école) et les profils ;
- développer les synergies entre acteurs publics et privés et faciliter l'essaimage des bonnes pratiques.

Outre des campagnes média, la mise à disposition de matériels pédagogiques, la création d'une **plateforme digitale**²³⁴ paraît indispensable pour contribuer à l'atteinte des objectifs très ambitieux que la France a retenus. En effet, plus un système repose sur des actions locales et décentralisées, plus opportune est la mise en place d'un fonctionnement en réseau, non pas pour cadrer et limiter la capacité d'initiative mais pour permettre le partage et renforcer l'impact de l'action de chacun²³⁵.

Il s'agit en particulier de développer un outil pour :

- optimiser la mise à disposition de toutes les informations utiles, et des appels à projets qu'ils soient lancés par les Pouvoirs publics européens, nationaux, régionaux ou locaux ou d'autres acteurs²³⁶ ;
- capitaliser et partager les retours d'expériences : résultats des « opérations témoins » et de toute autre démarche d'innovation anti gaspi ;
- faciliter les relations entre acteurs souhaitant « s'inspirer » les uns des autres en tenant compte des spécificités locales ;
- améliorer la visibilité de l'ensemble de la stratégie et de son suivi.

Centre de ressources, de dialogue et d'innovation, cette plateforme digitale permettrait de disposer d'un outil performant de communication et d'optimisation des actions menées. De plus, elle pourrait permettre d'assurer plus efficacement des interactions internationales en particulier avec les plateformes de l'UE et de la FAO.

D'intérêt commun à l'ensemble des acteurs, ce projet appelle une conception et mise en place sur un mode participatif avec un comité de pilotage associant l'ADEME, des chercheurs et praticiens intéressés par la plateforme, en qualité d'acteurs de terrain ou gestionnaires de politique publique, et experts en informatique (ex start-up d'ETALAB) pour définir les objectifs et principes directeurs, lancer un appel à manifestations d'intérêt, définir des termes de référence et désigner des référents

²³³ Cf. cahier 4 Union européenne

²³⁴ Qui pourrait être baptisée l'@gora Antigaspi Solidaire

²³⁵ Des plateformes de mises en relation d'acteurs professionnels avec des associations caritatives et/ou des particuliers existent. Elles ont un objet opérationnel précis. La portée de ces plateformes n'est donc pas du tout la même que celle proposée avec l'@gora Antigaspi Solidaire dont la cible est large appelant éventuellement une structuration gigogne en fonction des services recherchés

²³⁶ Par des liens techniques et synopsis par exemple
CGAER n°19078

pour la fourniture de données actualisées et l'animation.

Comme il s'agit d'un investissement d'avenir avec un enjeu de transformation et un effet de levier important, il semble pertinent d'envisager son intégration dans le cadre du PIA 4. L'opérateur pourrait être l'ADEME ou le GIP si celui-ci voyait le jour. Dans tous les cas, au moins pour le lancement, l'expérience acquise par l'ADEME pourrait lui permettre une implication opérationnelle à un terme rapproché. La Banque des territoires pourrait contribuer au rayonnement de l'outil.

La recommandation 6 est principalement centrée sur la création de cette plateforme qui pourrait être intégrée dans le Pacte III et devrait faire l'objet d'une promotion médias substantielle.

Recommandation 6 : Renforcer le plan de communication et améliorer la visibilité des actions menées à tous les niveaux territoriaux et dans toutes les filières, développer des synergies, faciliter les essaimages de bonnes pratiques et amplifier l'impact des actions de communication par la création et le développement d'une plateforme nationale collaborative.

3.2.2.5. Renforcement et optimisation des moyens

La lutte contre les pertes agricoles et le gaspillage alimentaire suppose d'investir pour mobiliser les acteurs et changer les comportements (communication et animation locale), offrir des possibilités de formation professionnelle et d'appui au diagnostic en entreprises. A cet égard, les soutiens apportés par l'ADEME dans le cadre des opérations témoins ont montré leur efficacité. D'autres pays mettent d'ailleurs en place le même type d'intervention.

Il serait pertinent de poursuivre dans ce sens et de renforcer les moyens d'animation locale tant pour intervenir dans les écoles qu'auprès des autres publics (établissements de restauration collective ou commerciale, groupes de consommateurs).

S'agissant de la problématique des changements de comportements en particulier, le développement d'un programme de recherche participative par INRAE serait hautement utile.

Il s'ensuit qu'en cohérence avec l'ensemble de l'analyse et les recommandations précédentes, le renforcement des moyens s'impose. Il peut s'agir pour partie d'optimisation de moyens alloués dans le cadre du plan de relance dès lors qu'au niveau opérationnel des crédits sont ou seraient fléchés dans ce sens.

Par ailleurs, la nouvelle programmation de la PAC pourra offrir des possibilités de soutien d'investissements matériels ou immatériels si les Autorités nationales le prévoient dans le Plan stratégique national et les Régions dans leurs programmes d'action.

Recommandation 7 : Renforcer et optimiser les moyens pour développer l'observatoire et la communication, l'éducation à l'école et la formation professionnelle, l'animation locale et l'appui aux entreprises et associations ainsi que les travaux de recherche.

Pour résumer les recommandations, la première est tournée vers l'action internationale, la deuxième se rapporte à la France sur son territoire et en qualité de membre de l'Union européenne ou partenaire d'autres pays. Toutes les autres concernent spécifiquement la dynamique française. Elles ont une cohérence d'ensemble de nature à les rendre beaucoup plus impactantes dans le cadre d'un nouveau Pacte. Leur mise en œuvre permettrait un meilleur rayonnement de la France au plan européen et international.

CONCLUSION

L'objectif de lutte contre les pertes et gaspillage alimentaires est de plus en plus pris en compte aux plans international et européen ainsi que dans nombre de pays, villes ou régions.

Partout, de fortes préoccupations existent s'agissant du système de mesure. L'adoption de stratégies nationales associant tous les acteurs est encouragée par les instances internationales et régionales avec notamment la mise en œuvre d'accords sectoriels, d'actions de sensibilisation et d'éducation à l'alimentation, de bonne gestion dans les entreprises, d'essaimage des bonnes pratiques à tous les stades de la chaîne alimentaire ainsi que l'établissement de cadres juridiques en tant que de besoin, y compris pour la mesure. La pertinence de certaines normes sanitaires et commerciales fait l'objet d'interrogations compte tenu de l'objectif de prévention et réduction des pertes et gaspillage alimentaires ainsi que des évolutions technologiques et sociétales.

La question est de grande actualité.

Au plan international, elle sera abordée dans le cadre du G7 du 11 au 13 juin 2021 sous présidence britannique, puis lors du Sommet des systèmes alimentaires en septembre 2021 à New York. Entre temps, en juillet, le code de conduite volontaire sera, en principe, formellement adopté par la FAO. Enfin, il est probable qu'un processus soit engagé en vue de la création de normes volontaires ISO suite à la consultation publique lancée le 11 mars 2021.

Au plan européen, en ce printemps 2021, des réflexions débutent, en concertation avec les Etats membres, en vue d'établir le nouveau mandat à donner à la plateforme européenne de lutte contre les pertes et le gaspillage alimentaires pour 2022-2026. De plus, en principe, vers la fin du printemps, dans le cadre du programme pour le marché unique et la compétitivité des entreprises, des appels à propositions devraient être lancés. Ils pourraient offrir des opportunités de soutien financier pour l'établissement des statistiques sur la période 2021-2027. Il en sera de même des programmes LIFE. Par ailleurs, la Commission européenne a annoncé son intention de proposer, en 2022, une révision du règlement concernant l'information des consommateurs pour améliorer la compréhension des DDM/DLC. Enfin, sur la base des données statistiques transmises par les Etats membres à la mi 2022, elle prévoit de proposer, en 2023, des objectifs contraignants de réduction des pertes agricoles et du gaspillage alimentaire ainsi qu'annoncé dans la stratégie de la ferme à la table.

Dans les Etats membres de l'Union européenne, la lutte contre les pertes et le gaspillage alimentaires est prise en compte dans le cadre de la préparation des stratégies nationales pour la mise en œuvre de la future PAC ouvrant ainsi la voie à des soutiens des acteurs de terrain pour la réalisation d'investissements matériels ou immatériels.

En France, les actions de terrain continuent de se développer. Certains crédits du plan de relance concernant l'alimentation vont permettre l'engagement de nouvelles actions comportant un volet de lutte contre les pertes et le gaspillage alimentaires ou susceptibles d'y contribuer indirectement. Au plan national, le label anti-gaspillage alimentaire va voir le jour avec l'adoption en 2021 des premiers référentiels techniques concernant la distribution alimentaire et la restauration collective. La lutte

contre les pertes et le gaspillage alimentaires est de plus en plus intégrée dans l'ensemble des politiques publiques. Toutefois, compte tenu des très fortes ambitions de la France dans ce domaine, une nouvelle impulsion serait pertinente pour conforter et élargir la dynamique partenariale, développer l'observatoire et les synergies entre acteurs avec une gouvernance et des outils appropriés.

Tous les pays à revenus élevés sont confrontés au défi de la transition d'un système de surabondance vers un modèle plus économe en ressources naturelles et accordant plus de valeur à l'alimentation. Partout, des synergies sont recherchées avec la lutte contre la précarité alimentaire.

Dans les pays en développement, la situation est contrastée suivant les spécificités locales. Elle appelle des engagements plus importants des partenaires au développement et des bailleurs de fonds internationaux.

Pour l'avenir, les échanges d'expériences associant de multiples acteurs présentent encore beaucoup d'intérêt et méritent d'être encouragés. La lutte contre les pertes et le gaspillage alimentaires sera de plus en plus inscrite dans les agendas à tous niveaux en cohérence avec les politiques de l'alimentation et de cohésion sociale, de préservation des ressources naturelles et de limitation des effets du changement climatique.