



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

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction générale
de l'alimentation**

Bilan du 2^e Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire (2017-2020)

SOMMAIRE

1.	CONTEXTE	4
1.1.	Les évolutions réglementaires de la lutte contre le gaspillage alimentaire	5
1.2.	Le Programme national pour l'alimentation (PNA3 2019-2023) et son appel à projets	6
1.3.	La lutte contre le gaspillage alimentaire en Europe et à l'international	7
2.	METHODE DE REDACTION DU BILAN	8
2.1.	Partenaires	8
2.2.	Directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF/DAAF)	9
2.3.	Administration	9
3.	PARTENAIRES - BILAN GENERAL DU PACTE II DE LUTTE CONTRE LE GASPILLAGE ALIMENTAIRE	10
3.1.	Quelques freins identifiés par les signataires du Pacte national	10
3.1.1.	Une gouvernance mise en œuvre de manière inégale en fonction des thématiques et dans le temps	10
3.1.2.	Des soutiens logistiques et financiers trop peu développés	10
3.1.3.	Un cadre législatif et réglementaire complexe	11
3.1.4.	La qualité du don et l'articulation avec la précarité alimentaire	11
3.2.	Mais un consensus fort sur l'intérêt du Pacte national	12
3.2.1.	Une matérialisation des engagements de tout le secteur alimentaire, permet un engagement fort	12
3.2.2.	Un espace d'échange et de coordination entre les acteurs de la lutte contre le gaspillage alimentaire	12
3.2.3.	Le suivi de l'évolution du contexte législatif et réglementaire	13
3.2.4.	Une avancée significative sur les indicateurs et la mesure du gaspillage alimentaire	13
3.2.5.	Le Pacte face à la crise du covid-19	13
3.3.	La mise en œuvre des engagements des partenaires du Pacte	15
3.3.1.	De nombreuses initiatives liées à la quantification du gaspillage alimentaire	15
3.3.2.	Les actions de formation, de sensibilisation et de communication	15
3.3.3.	Les actions liées aux dons alimentaires aux associations	16
3.3.4.	Des initiatives de prévention des invendus alimentaires	16
3.4.	Les attentes des signataires du Pacte pour la suite de ce dispositif	17
3.4.1.	Le modèle du Pacte plébiscité par les signataires, mais avec un portage politique et un suivi administratif renforcé	17
3.4.2.	La prise en compte de la lutte contre la précarité alimentaire	17
3.4.3.	Une priorisation sur les indicateurs et la quantification	17
3.4.4.	D'autres enjeux en fonction des acteurs	17
4.	LA DECLINAISON TERRITORIALE DU PACTE : LE BILAN DES DRAAF	19
4.1.	Les politiques de lutte contre le gaspillage alimentaire à l'échelle territoriale	19

4.2.	Le soutien aux initiatives de lutte contre le gaspillage alimentaire	19
4.3.	Les structures organisant la lutte contre le gaspillage alimentaire à l'échelle territoriale	20
4.4.	Les attentes du Pacte en région	21
5.	LE BILAN DU PACTE II PAR L'ETAT	22
5.1.	Bilan général	22
5.2.	Réalizations	22

1. CONTEXTE

Le gaspillage alimentaire est défini comme toute nourriture destinée à la consommation humaine qui, à une étape de la chaîne alimentaire, est perdue, jetée ou dégradée¹.

En France, chaque année, près de 20% de la nourriture produite finit à la poubelle. Cela représente 150 kg de nourriture par personne et par an, gaspillés tout au long de la chaîne alimentaire depuis le producteur jusqu'au consommateur¹. Dans le même temps 5,5 millions de personnes bénéficiaient de l'aide alimentaire en 2017 et la crise sanitaire a entraîné une aggravation de la précarité et l'apparition de nouveaux profils de personnes ayant recours à une aide alimentaire (notamment les jeunes personnes et travailleurs pauvres). Une augmentation très significative des besoins de l'ordre de 20 à 30% a été observée par les associations œuvrant dans ce champ.

Dès 2013, la France a mis en œuvre un **Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire**. Renouvelé en 2017, il réunit l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire, dans le but de réduire de 50% le gaspillage alimentaire d'ici 2025 pour les secteurs de la distribution et de la restauration collective, et d'ici 2030 pour les autres secteurs. Il est piloté par la DGAL et associe quatre autres ministères (transition écologique et solidaire, solidarité et santé, éducation nationale, économie et finances), permettant l'engagement volontaire de représentants de l'ensemble de la chaîne alimentaire (à ce jour, une soixantaine). Il structure la feuille de route de lutte contre le gaspillage alimentaire jusqu'en 2020 à travers 19 engagements de l'Etat et 16 des partenaires.

En 2016, la loi dite « Garot », puis en 2018 la loi EGalim et, plus récemment, en 2020 la loi AGECE ont introduit des dispositions relatives à la lutte contre le gaspillage alimentaire. Désormais, **l'interdiction de rendre impropre à la consommation des denrées encore consommables** s'applique pour les industries agro-alimentaires, les grossistes, les distributeurs et la restauration collective. De même, ces acteurs ont l'obligation (au-delà d'un certain seuil) de proposer une convention de don à une association d'aide alimentaire habilitée.

Depuis le 11 février 2020, **l'objectif national en France est de réduire le gaspillage alimentaire**, d'ici 2025, de 50 % par rapport à son niveau de 2015 dans les domaines de la distribution alimentaire et de la restauration collective et, d'ici 2030, de 50 % par rapport à son niveau de 2015 dans les domaines de la consommation, de la production, de la transformation et de la restauration commerciale¹.

Le Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire 2017-2020 prend fin, et **ce document fait office de bilan**, tant au niveau de l'Etat que des partenaires, pour évaluer le degré de réalisation des différents engagements et envisager le cadre le plus pertinent pour la suite.

¹ « Etat des lieux des masses de gaspillages alimentaires et de sa gestion aux différentes étapes de la chaîne alimentaire », ADEME, 2016

² LOI n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire
251, rue de Vaugirard, 75732 Paris Cedex 15
agriculture.gouv.fr

1.1. Les évolutions réglementaires de la lutte contre le gaspillage alimentaire

Depuis 2013, au-delà des engagements volontaires du Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire, des lois ont successivement renforcé le cadre législatif en termes de lutte contre le gaspillage alimentaire.

17 août 2015 – La **loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte** introduit l'obligation, pour la **restauration collective publique**, d'avoir une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire.

11 février 2016 – La **loi dite « Garot »** établit une **hiérarchie** dans les actions pour la lutte contre le gaspillage alimentaire : favoriser la prévention du gaspillage, puis utiliser les invendus par le don ou la transformation, puis valoriser dans l'alimentation animale, et enfin utiliser les restes alimentaires à des fins de compost pour l'agriculture ou la valorisation énergétique (méthanisation). De plus, les pratiques de **destruction d'aliments encore consommables sont interdites**. Les distributeurs de plus de 400 m² doivent maintenant proposer des **conventions de don** à des associations d'aide alimentaire.

30 octobre 2018 – La **loi EGalim** introduit l'obligation, à partir du 1^{er} juillet de 2021, pour les opérateurs de la restauration commerciale de proposer un contenant recyclable ou réutilisable pour emporter les aliments non consommés, et prévoit des dispositions supplémentaires par décret et ordonnance.

11 avril 2019 – En application de la loi EGalim, il devient obligatoire de mettre en place un plan de **gestion de la qualité du don** pour les distributeurs, à partir du 1^{er} janvier 2020, pour en assurer la qualité, impliquant formation et sensibilisation du personnel.

21 octobre 2019 – En application de la loi EGalim, une ordonnance relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire est publiée au journal officiel. L'obligation de proposer une convention de don à une association d'aide alimentaire habilitée est étendue aux **opérateurs de la restauration collective** (> 3000 repas préparés / jour), et aux **opérateurs de l'industrie agro-alimentaire** (> 50M€ de chiffre d'affaire). **L'interdiction de rendre impropre** à la consommation des denrées encore consommables est également étendue à ces acteurs. Elle introduit aussi l'obligation de faire un **diagnostic de gaspillage** pour l'ensemble de la restauration collective avant le 21 octobre 2020.

10 février 2020 – La loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (**loi AGECE**) précise la **définition** du gaspillage alimentaire et fixe des **objectifs de réduction**. Elle étend l'obligation de diagnostic anti-gaspillage aux **industries agroalimentaires**. Elle introduit un **label national « anti-gaspillage alimentaire »** pouvant être accordé à toute personne contribuant aux objectifs nationaux de réduction du gaspillage alimentaire. Elle renforce le plan de gestion de la qualité du don, en introduisant des **procédures de suivi et de contrôle de la qualité du don**. Enfin, elle étend les obligations de la loi Garot aux **opérateurs de commerce de gros alimentaire** (> 50M€ de chiffre d'affaire pour la convention de don), et augmente les sanctions liées au non-respect de ces dispositions.



22 août 2021 – la loi n° 2021-1104 (article 256) portant sur la lutte contre le dérèglement climatique prévoit une **expérimentation de solution de réservation de repas en restauration collective** afin d'adapter l'approvisionnement au nombre de repas effectivement nécessaire dans le cadre de la **lutte contre le gaspillage alimentaire**

1.2. Le Programme national pour l'alimentation (PNA3 2019-2023) et son appel à projets

Le programme national pour l'alimentation (PNA) est inscrit à l'article L1 (point III) du code rural et la pêche maritime. Il **détermine les objectifs de la politique de l'alimentation** qui a pour finalité *« d'assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produites dans de conditions économiquement et socialement acceptables par tous, favorisant l'emploi, la protection de l'environnement et des paysages et contribuant à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique »*.

Intitulé « Territoires en action », le **PNA3** lancé le 23 septembre 2020, reprend les 3 axes fondamentaux des précédents programmes : la justice sociale, incluant la lutte contre les inégalités sociales et territoriales, l'évolution de l'offre alimentaire et l'information des consommateurs, la lutte contre le gaspillage et l'éducation alimentaire.

Il s'appuie sur deux leviers transversaux pour la transition vers une alimentation plus sûre, saine, durable et accessible à tous : **les Projets Alimentaires Territoriaux et la restauration collective**.

Le PNA s'appuie sur un appel à projets national (AAP) qui constitue un outil concret pour mettre en œuvre la politique de l'alimentation. Un AAP a ainsi été lancé chaque année depuis 2014, en partenariat avec l'ADEME depuis 2016, le ministère des solidarités et de la santé (MSS) depuis 2017.

1.3. La lutte contre le gaspillage alimentaire en Europe et à l'international

Les politiques de l'Union Européenne visent également à la lutte contre le gaspillage alimentaire. La **Directive n° 2018/851** modifiant la Directive « déchets » oblige les Etats-Membres à **réduire le gaspillage alimentaire dans chaque secteur de la chaîne alimentaire**, à faire **un suivi des niveaux de gaspillage alimentaire** et à faire état des progrès réalisés.

Une méthodologie harmonisée sur les mesures des niveaux de gaspillage alimentaires a été publiée par la Commission sous forme d'acte délégué. Les données ainsi obtenues permettront aux Etats-Membres d'établir des stratégies efficaces de lutte contre le gaspillage alimentaire. La réglementation prévoit **l'obligation pour chaque Etat-Membre de rendre compte des données de gaspillage alimentaire par secteur** en 2022 sur les données de 2020. Ces informations permettront à la Commission d'évaluer, en 2023, la faisabilité d'établir des objectifs à l'échelle européenne pour 2030, comme prévu par la réglementation européenne.

Au niveau européen, la Plateforme de la Commission relative aux pertes et au gaspillage alimentaire a également émis **une série de recommandations en décembre 2019 sur les actions à mener** en matière de lutte contre le gaspillage alimentaire dans les différents secteurs.

Enfin, afin de renforcer la lutte contre le gaspillage alimentaire à l'échelle européenne, la stratégie « de la ferme à l'assiette » de la Commission Européenne, publiée en mai 2020, met l'accent sur le gaspillage alimentaire, à travers trois actions :

- 1) Proposition d'objectifs juridiquement contraignants de réduction du gaspillage alimentaire à l'échelle de l'UE en 2023, à partir des données des Etats Membres en 2022 dont le rapportage est obligatoire d'après la Directive « déchets » ;
- 2) Proposition de révision des règles de l'UE relatives à la mention de dates de consommation pour 2022 ;
- 3) Etudes approfondies sur les pertes agricoles.

Au niveau international, **l'objectif de développement durable 12.3, adopté par les 193 États membres de l'ONU en septembre 2015**, fixe l'objectif de réduire de moitié, d'ici 2030, le volume de déchets alimentaires. La FAO développe en outre le rapportage international des données de gaspillage pour le suivi de l'objectif et développement durable, et met en œuvre sa propre plateforme de lutte contre le gaspillage alimentaire. Au plan bilatéral, le thème de la lutte contre le gaspillage alimentaire fait l'objet de plusieurs partenariats de coopération bilatérale entre la France et des pays tiers.

Une **Journée internationale de sensibilisation aux pertes et gaspillages de nourriture** a été instaurée le **29 septembre**.

2. METHODE DE REDACTION DU BILAN

Le Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire 2017-2020 est articulé au sein d'une gouvernance renouvelée autour de 7 axes structurants. L'Etat est mobilisé à travers 10 engagements déclinés en 19 mesures et les partenaires signataires sont réunis autour de 16 mesures.

Le bilan a donc été effectué à la fois auprès des partenaires professionnels et associatifs signataires (aide alimentaire, associatif, collectivités, communication, conseil, consommation, distribution, entreprise sociale et solidaire, associations, start-ups, prestation, production et transformation...) et auprès des services de l'Etat, en administration centrale comme dans les services déconcentrés (Figure 1).

2.1. Partenaires

Le deuxième Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire a été actif entre 2017 et 2020. Durant ces quatre ans, les groupes de travail (ci-après nommés « GT ») se sont réunis au moins deux fois par an, pour travailler sur des thématiques définies au sein de la gouvernance : les indicateurs et mesures, les dates de péremption, les invendus et le don alimentaire, l'efficacité, l'innovation et les partenariats, la sensibilisation, l'éducation et la formation et enfin l'Europe et l'international.

Les GT réunissaient l'ensemble des parties prenantes de différents secteurs de la chaîne alimentaire. Suite au travail de ces GT, différents livrables ont été publiés :

- Le bilan du GT1 concernant les indicateurs et la mesure du gaspillage alimentaire est disponible sur le site internet de l'ADEME² ;
- Le livrable du GT5 concernant la sensibilisation, l'éducation et la formation présentant un recensement des initiatives et outils de lutte contre le gaspillage alimentaire est disponible sur le site du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation³ ;
- Au-delà de ces deux bilans, de nombreux travaux ont été publiés en lien avec le Pacte, et sont décrits ci-après.

La réalisation du bilan du Pacte a été définie en deux temps : d'abord à partir de **questionnaires** (Annexe 2) **et de bilans des engagements**, qui ont été envoyés à chaque acteur, puis à partir des **entretiens** réalisés avec les acteurs d'une même catégorie, pour confirmer et détailler les éléments issus des questionnaires, et identifier les éléments consensuels pour la suite du Pacte.

Lors des entretiens, un premier bilan des réponses issues des questionnaires a été présenté aux acteurs et il a été demandé aux participants de le valider et de préciser certains éléments. Le travail par groupe d'acteurs a permis l'émergence de consensus quant au bilan du Pacte et aux suites envisagées.

Les conclusions à la suite de ce processus de questionnaires et d'entretiens sont présentées en partie 3.

² <https://librairie.ademe.fr/cadic/466/gaspillage-alimentaire-bilan-pacte-gt1-2019-rapport.pdf>

³ <https://agriculture.gouv.fr/le-pacte-national-de-lutte-contre-le-gaspillage-alimentaire-publie-un-recensement-des-initiatives>

2.2. Directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF/DAAF)

Un questionnaire (Annexe 3) a été envoyé aux **chefs de pôle ou chefs d'unité chargés de la déclinaison territoriale du Programme national pour l'alimentation (PNA)** dans chaque DRAAF en juillet 2020. Des réponses ont été reçues pour 16 des 18 régions administratives (12 en métropoles et 4 en Outre-Mer).

Les conclusions de ce bilan sont présentées en partie 4.

2.3. Administration

Le bilan des engagements de l'Etat a été réalisé en lien avec l'ensemble des directions d'administration centrale concernées, ainsi qu'avec l'ADEME. Pour chaque engagement, un bilan des actions mises en œuvre sur la période 2017-2020 a été réalisé en évaluant son degré de réalisation, ainsi que les difficultés et leçons tirées. Les conclusions de ce bilan sont présentées en partie 5.

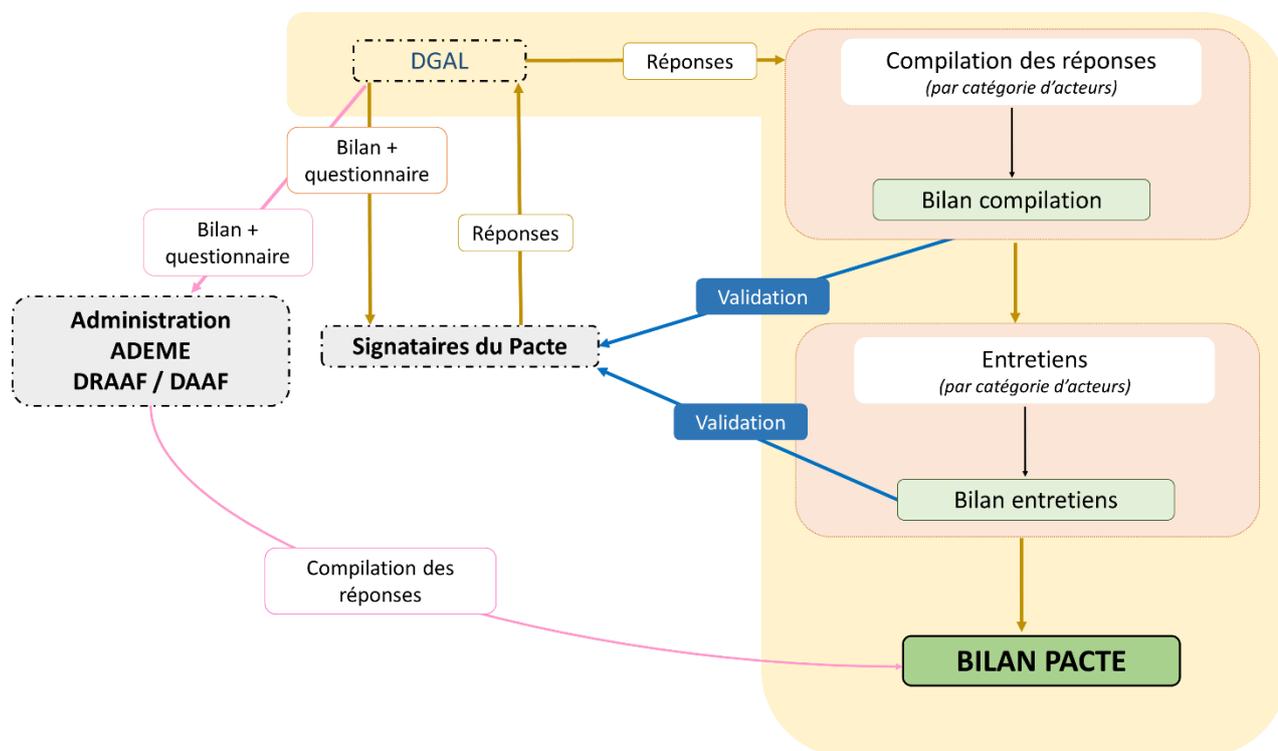


Figure 1. Méthode d'élaboration du bilan du Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire

3. PARTENAIRES - BILAN GENERAL DU PACTE II DE LUTTE CONTRE LE GASPILLAGE ALIMENTAIRE

3.1. Quelques freins identifiés par les signataires du Pacte national

3.1.1. Une gouvernance mise en œuvre de manière inégale en fonction des thématiques et dans le temps

Si la majorité des signataires a souligné l'intérêt de la gouvernance telle qu'elle était prévue et de la feuille de route, le suivi global des actions et le travail sur certaines thématiques n'a pas toujours été satisfaisant. Pour rappel, le Pacte s'organisait avec un **comité de suivi qui se réunissait une fois par an** et des groupes de travail qui travaillaient sur différentes thématiques tout au long de l'année.

Les signataires ont souligné le portage politique fort du Pacte à son lancement mais ont **regretté le manque d'un appui politique en fin de mandat**. Le **portage et le pilotage par l'administration a été considéré comme inégal** selon les signataires. Si certains GT se sont réunis régulièrement avec une feuille de route claire, d'autres se sont retrouvés plus isolés et regrettent le manque de directives et de feuille de route précise.

Les groupes de travail étaient ambitieux et nombreux. Certains signataires étaient impliqués dans plusieurs groupes de travail à la fois. Cela a pu rendre difficile l'investissement sur certaines thématiques pour des structures n'étant pas en capacité de suivre tous les travaux.

Selon certains signataires, le **fonctionnement des différents groupes de travail a manqué de transparence et de communication** entre les groupes. En effet, d'une part, certains groupes ont peu fonctionné du fait d'une faible implication des organisations présidentes, et d'autre part ces acteurs regrettent le fait **que le comité de suivi ne se soit réuni qu'une seule fois**, et que les informations n'aient pas circulé entre les GT, ce qui a contribué au manque de communication. Ainsi, une gouvernance très présente ainsi qu'un portage politique fort semblent nécessaires pour la suite du Pacte. Ce constat plaide pour recentrer les GT sur un nombre plus réduit de GT.

Pour les acteurs, une clarification des enjeux et une **amélioration de la communication** entre les partenaires et les différents ministères doivent être faites avant d'envisager la suite du Pacte.

3.1.2. Des soutiens logistiques et financiers trop peu développés

Certains signataires ont regretté le manque **de moyens logistiques et financiers dédiés** dans le cadre de la gouvernance du Pacte ou de la mise en œuvre de la feuille de route. Par exemple, les associations d'aide alimentaire ont souligné le besoin fort de soutien financier pour les achats logistiques, en termes de transport, stockage, locaux ou transformation.

De la même manière, les signataires ont souligné que la **mesure du gaspillage est un point essentiel** pour atteindre l'objectif de réduction de 50% du gaspillage alimentaire d'ici 2025. Or, selon certains acteurs, l'élaboration et la mise en place d'outils de mesure fiables et déployables sur l'ensemble des secteurs de la chaîne alimentaire nécessite un soutien financier.

3.1.3. Un cadre législatif et réglementaire complexe

Si le Pacte a permis un espace d'échange ouvert entre les signataires et l'administration, certains signataires ont souligné **la difficulté à suivre l'ensemble des évolutions législatives et réglementaires**. Ils soulignent la nécessité d'apporter plus de lisibilité dans les règles et obligations pour les différents acteurs.

En effet, le gaspillage alimentaire est au **cœur des politiques publiques et est dépendant des réglementations portées par différents services de l'Etat** qui ont été en forte évolution dans les dernières années. Par exemple, les politiques de lutte contre le gaspillage alimentaire sont portées par le Ministère de l'agriculture et de l'alimentation pour le don et la sécurité sanitaire, le Ministère de la transition écologique en lien avec la gestion des déchets et la lutte contre le changement climatique, le Ministère des solidarités et de la santé en lien avec la lutte contre la précarité alimentaire, ou encore d'autres ministères en lien avec les dates de consommation, la fiscalité, la formation et l'éducation ou encore l'innovation.

3.1.4. La qualité du don et l'articulation avec la précarité alimentaire

L'objectif de prévenir le gaspillage et la production excessive de denrées alimentaires est la priorité de la hiérarchie de lutte contre le gaspillage alimentaire définie par la loi Garot. **Or en prévenant en amont la production excessive de denrées invendues, la quantité d'invendus distribués aux associations de lutte contre la précarité alimentaire est aussi réduite**. Ce constat est amplifié par les pratiques de vente de produits à dates courtes à prix réduit (pratiques de « stickage »). Allier la lutte contre le gaspillage alimentaire et la lutte contre la précarité alimentaire peut alors sembler paradoxal. Les signataires soulignent donc la nécessité de **prendre en compte systématiquement la lutte contre la précarité alimentaire dans les politiques de lutte contre le gaspillage alimentaire**, afin d'assurer un gisement en denrées alimentaires en quantité et qualité suffisante aux associations.

Les dons, autrefois minoritaires, étaient triés par les structures donneuses qui ne sélectionnaient que des denrées aisément valorisables par les associations. Aujourd'hui, **le don quasi-systématique nécessite une logistique plus importante** qui implique de contrôler les dons, vérifier les dates et l'état des denrées. D'après l'étude menée par le cabinet EY, certaines associations sont confrontées à des difficultés dans l'organisation et la mise en œuvre logistique et organisationnelle des partenariats (manque d'outils logistiques adaptés tels que des camions réfrigérés et manque de bénévoles). Il en ressort également que **la loi Garot a permis d'accélérer la dynamique, de structurer les partenariats** entre les distributeurs et les associations et d'amener une diversification des sources d'approvisionnement pour certaines associations d'aide alimentaire.

En revanche, la prise de valeurs des **denrées proches de leur DLC** a des conséquences sur la qualité des dons, comme évoqué dans le rapport d'information parlementaire des députés Melchior et Garot⁴ : puisque les dons peuvent perdre de la valeur une fois donnés, les structures donneuses souhaitent les donner le plus tard possible, quitte à les brader en magasin (stickage). Les associations et entreprises de récupérations d'invendus doivent donc prendre en charge des produits dont la DLC sera parfois dépassée le jour même.

La mise en œuvre des actions du Pacte national a donc été rendue plus difficile par cette problématique.

⁴ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-eco/l15b2025_rapport-information#
251, rue de Vaugirard, 75732 Paris Cedex 15
agriculture.gouv.fr

3.2. Mais un consensus fort sur l'intérêt du Pacte national

3.2.1. Une matérialisation des engagements de tout le secteur alimentaire, permet un engagement fort

Selon les partenaires signataires, le Pacte a en premier lieu lancé une dynamique forte en fixant un **objectif national de réduction de 50% du gaspillage alimentaire d'ici 2025**. Depuis 2017, la communication autour du gaspillage alimentaire, autant auprès du grand public qu'auprès des acteurs de la chaîne de production alimentaire, s'est développée de manière rapide et continue. **Le Pacte II a, durant quatre ans, renforcé la part de communication et de sensibilisation accordée à cette thématique.**

Les signataires insistent également sur la **place de plus en plus forte du gaspillage alimentaire dans leurs préoccupations** de ces quatre dernières années et sur le rôle du Pacte dans **l'accélération des actions programmées** par les collectivités, associations ou acteurs professionnels. Pour nuancer ces propos, certains acteurs y sont contraints par la loi, mais la majorité prennent à cœur cette thématique car elle leur semble nécessaire.

3.2.2. Un espace d'échange et de coordination entre les acteurs de la lutte contre le gaspillage alimentaire

Le Pacte a permis pour la majorité des acteurs de **partager les actions et les expériences des différents partenaires**, ainsi que d'élaborer et découvrir les différents outils et bonnes pratiques développés.

Le groupe de travail n°5 a ainsi travaillé sur un **recensement des actions et des outils de lutte contre le gaspillage alimentaire**, désormais disponible sur le site du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation⁵.

Le Pacte a favorisé les interactions entre des acteurs de secteurs différents, notamment à travers les groupes de travail. Tous les signataires indiquent que ce Pacte a offert une meilleure connaissance de l'ensemble du cycle de production, des actions déjà en cours et des points de vue des différents acteurs. Les mots "dynamiser" ou "émulation" ont été utilisés dans le bilan, ce qui souligne ainsi **la communication active qu'a engendré le Pacte.**

Les acteurs se sont mobilisés sur des champs d'action très différents en fonction des mesures sur lesquelles ils se sont engagés. Par exemple, afin de promouvoir le don alimentaire, certains acteurs ont travaillé en partenariat avec les associations afin d'apporter un soutien logistique et/ou financier, d'autres ont mis en place des outils numériques (plateforme, application mobile), d'autres encore ont organisé des actions de sensibilisation à destination du grand public.

Cela a également permis des rencontres qui n'auraient pas eu lieu sans le contexte du Pacte (entre producteurs et start-up anti-gaspillage par exemple) ainsi que des actions, notamment concernant la sensibilisation anti-gaspillage. Mais plus encore, cela a offert **une visibilité accrue pour les nouveaux acteurs**, en émergence sur le marché ou peu connus dû à leur petite taille.

Les intérêts et contraintes de chaque acteur ont mieux été compris, et seront ainsi mieux pris en compte dans les décisions à venir. Ces interactions créent des **liens mobilisables dans le futur** et permettent de

⁵ <https://agriculture.gouv.fr/le-pacte-national-de-lutte-contre-le-gaspillage-alimentaire-publie-un-recensement-des-initiatives>

gagner une meilleure visibilité sur les aides dont les acteurs peuvent bénéficier, par la discussion et le partage d'expérience.

3.2.3. Le suivi de l'évolution du contexte législatif et réglementaire

Les deux Pactes successifs, depuis 2013, ont mis en lumière **la nécessité de lutter contre le gaspillage alimentaire et ont été catalyseurs des évolutions législatives et réglementaires**. Les acteurs ont vu une évolution dans la gestion du gaspillage alimentaire et des invendus par des aides fiscales, logistiques, légales ou financières.

De plus, dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions législatives, le Pacte a été un **espace d'échange et de concertation entre les parties prenantes et l'administration pour la rédaction des textes d'application** à l'exemple du décret du 11 avril 2019 relatif aux conditions dans lesquelles les commerces de détail s'assurent de la qualité du don, de l'ordonnance du 21 octobre 2019 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire ou du décret du 20 octobre 2020 relatif aux dons de denrées alimentaires, à leur qualité et aux procédures de suivi et de contrôle de leur qualité.

Enfin, le Pacte a été un espace d'échange et de **suivi de l'évolution de la réglementation européenne** et des outils développés dans le cadre de la Plateforme européenne de lutte contre le gaspillage alimentaire.

3.2.4. Une avancée significative sur les indicateurs et la mesure du gaspillage alimentaire

Les signataires du Pacte ayant participé au **GT1 sur les indicateurs et la mesure**, piloté par l'ADEME, ont été mobilisés entre 2017 et 2020 pour construire le suivi des pertes et gaspillages alimentaires au sein de chaque secteur d'activité. Ce GT a bénéficié d'une dynamique globale bénéficiant d'une prise de conscience massive des acteurs pour lutter contre le gaspillage alimentaire. Le GT a permis, d'une part, de mieux **cerner les conditions de mises en œuvre d'un dispositif d'observation des pertes et du gaspillage alimentaire propre à chaque secteur** et, d'autre part, de commencer à dessiner les contours d'un **rapportage national**.

Cela s'est principalement traduit par l'identification au sein de chaque groupe de travail des **données actuellement recueillies ou pouvant être recueillies dans des conditions acceptables**. A la suite de cela, les acteurs ont commencé la démarche de procéder à des tests permettant de s'assurer de la bonne compréhension des données identifiées, de la faculté des acteurs sur le terrain à répondre aux enquêtes et enfin de l'analyse qui pourra être faite des résultats.

Les acteurs signataires du Pacte ont donc souligné l'intérêt de ces travaux, notamment pour clarifier la **définition du gaspillage alimentaire** et disposer **d'indicateurs harmonisés pour chaque secteur**, permettant un rapportage national et la comparaison des acteurs entre eux. Les signataires font état d'une forte volonté de continuer à avancer sur ce sujet, la dynamique étant retombée à la fin de ce groupe de travail début 2020.

3.2.5. Le Pacte face à la crise du covid-19

Le Pacte n'a pas été cité par les acteurs comme ayant eu un rôle primordial dans la gestion de la crise du Covid-19. Les initiatives, les transferts d'invendus, les actions ont eu lieu dans des périmètres resserrés permettant des **décisions rapides à l'échelle territoriale**. Les acteurs ont cependant souligné

que **le Pacte a facilité la communication** entre les différents acteurs et a permis la mise en relation des différents acteurs.

De plus, un **guide du don alimentaire pour la période Covid-19** a été élaboré par la DGAL et la DGCS en concertation avec le GT « don alimentaire », pour rappeler le contexte réglementaire et sanitaire du don alimentaire, et mettre en relation les différents donateurs et les associations d'aide alimentaire.

3.3. La mise en œuvre des engagements des partenaires du Pacte

L'annexe 4 présente, par engagement tel que prévu dans la feuille de route du Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire, des exemples concrets d'actions mises en œuvre par les signataires. Il est proposé ci-dessous une synthèse des actions mises en œuvre par les partenaires du Pacte, dans le cadre ou non des actions et groupes de travail du Pacte. Cette synthèse n'est pas exhaustive tant les actions mises en œuvre par les signataires sont nombreuses et de qualité.

3.3.1. De nombreuses initiatives liées à la quantification du gaspillage alimentaire

Outre la participation au GT1 piloté par l'ADEME sur les indicateurs et la mesure du gaspillage alimentaire, les signataires ont développé de nombreuses **initiatives visant à collecter les données de gaspillage alimentaire**. Des tests ponctuels ont été réalisés par les acteurs du GT1 à la suite de la définition des indicateurs dans le cadre de ce groupe de travail, et mériteraient d'être élargis à l'ensemble des acteurs.

Par exemple, **des actions pilotes ont été mises en œuvre dans différents secteurs de la chaîne alimentaire** (foyers, écoles primaires, restauration collective, hôtellerie, don alimentaire et agricole, grande distribution...), et ont permis, outre la collecte de données, de sensibiliser différents publics particuliers et professionnels et de démontrer l'impact en termes de réduction du gaspillage alimentaire de ces mesures.

3.3.2. Les actions de formation, de sensibilisation et de communication

Les signataires du Pacte ont présenté dans leur bilan de la période 2017-2020 diverses actions de communication et de sensibilisation. On peut citer notamment les formations à destination des chefs cuisiniers dans la restauration collective, la sensibilisation faite au niveau des sites de production par les industriels, la communication sur les dons de produits transformés par les acteurs de la distribution ou encore les associations ayant formé et sensibilisé les salariés de différentes entreprises à la qualité des dons.

Pour les acteurs professionnels, la sensibilisation a lieu d'une part à une échelle globale par les associations d'aide alimentaire et le gouvernement, afin d'inciter les GMS à donner leurs invendus aux associations. D'autre part, par la sensibilisation et la formation des salariés à la lutte contre le gaspillage alimentaire, à travers la prévention et les dons dont la qualité et le délai avant la DLC sont compatibles avec une redistribution. La sensibilisation s'est parfois faite à travers des rencontres entre les salariés et des experts de la lutte contre le gaspillage.

Il y a **une volonté de continuer les efforts de sensibilisation à toutes les échelles**. Pour sensibiliser le secteur de la petite enfance, le ministère en charge de l'éducation a été sollicité, et a participé à une réunion du GT 5 (éducation, formation, sensibilisation). Des guides ont été élaborés dans le but de **sensibiliser les consommateurs** à la prévention du gaspillage alimentaire.

Des formations dédiées ont été développées à destination des collectivités territoriales, principalement en lien avec la restauration collective, pour différents types d'acteurs et selon différents formats.

Enfin, pour sensibiliser les ménages, des **livres de recettes « anti-gaspi »** ont été élaborés pour permettre la valorisation de l'ensemble des denrées alimentaires, y compris lorsqu'elles s'approchent de leurs dates de consommation.

3.3.3. Les actions liées aux dons alimentaires aux associations

Des producteurs aux distributeurs, en passant par la restauration collective, **les invendus ou trop-plein de production sont fortement incités à se diriger vers les associations de redistribution**, en cohérence avec la hiérarchie de lutte contre le gaspillage alimentaire de la loi Garot. Avec le Pacte, des changements structurels ont eu lieu, principalement dans les GMS.

Des nouveaux acteurs se sont imposés dans le don alimentaire durant la période du Pacte, avec notamment des start-ups et des acteurs de l'économie solidaire qui ont développé des **solutions visant à faciliter le don à différentes échelles et dans différents secteurs**. Les solutions développées concernent par exemple des systèmes logistiques de collectes de petits volumes, une plateforme solidaire pour recenser les donateurs et les associations d'aide alimentaire, des prestations auprès des distributeurs pour le don d'invendus aux associations et plus globalement aux plans de gestion de la qualité du don, des outils de mise en relation entre donateurs particuliers ou professionnels et bénéficiaires, des garde-mangers solidaires ou du glanage solidaire.

Les associations d'aide alimentaire ont mis en place **des initiatives connexes au don** comme la transformation des produits alimentaires à destination des bénéficiaires avec des ateliers cuisine, des dégustations de fruits et légumes pour découvrir de nouveaux produits ou la sensibilisation à la lecture d'étiquettes pour sensibiliser aux dates de consommation.

3.3.4. Des initiatives de prévention des invendus alimentaires

Au-delà du don alimentaire, les signataires du Pacte ont développé des outils et mis en œuvre des actions relatives à la prévention des invendus alimentaires.

De nombreux signataires du Pacte ont développé, en interne ou en coordination avec d'autres acteurs du Pacte, des **guides de bonnes pratiques**, détaillant les mesures à prendre dans chaque secteur pour limiter le gaspillage alimentaire.

Le **développement d'outils de diagnostic par l'ADEME en lien avec les partenaires du Pacte**, application des obligations législatives, ont permis aux acteurs de la restauration collective⁶ et des industries agro-alimentaires⁷ de disposer d'outils simples d'utilisation pour réaliser un diagnostic et mettre en place les actions correctives pertinentes.

Les solutions innovantes apportées par les start-up et acteurs de l'économie solidaire, voire directement par les professionnels, ont permis le **développement des ventes à prix réduit pour les produits à date courte ou écartés de la vente pour des raisons esthétiques**, dans les rayons ou sous forme de paniers « anti-gaspi ». Ces solutions, initialement concentrées sur la distribution alimentaire s'étendent désormais à la restauration collective et commerciale.

⁶ <https://www.optigede.ademe.fr/alimentation-durable-restauration-collective-outils-pratiques>

⁷ <https://www.optigede.ademe.fr/alimentation-durable-IAA-boites-outils-diagnostic>

3.4. Les attentes des signataires du Pacte pour la suite de ce dispositif

3.4.1. Le modèle du Pacte plébiscité par les signataires, mais avec un portage politique et un suivi administratif renforcé

La majorité des structures est **favorable à l'organisation prévue par le PACTE II** et souhaitent la reconduire avec quelques aménagements pour la suite. Ils précisent ainsi qu'il serait nécessaire de renforcer l'encadrement des réunions et rencontres, pour suivre l'avancement des engagements.

Les signataires soulignent, d'une part, la nécessité d'un **portage politique fort**, ce qui a été le cas pour le Pacte 1 en 2013 et le début du Pacte 2 en 2017. Cela permet une mobilisation forte et à haut niveau de tous les acteurs impliqués dans la lutte contre le gaspillage alimentaire. D'autre part, les signataires soulignent la nécessité de **renforcer les échanges avec les différentes administrations pour assurer une communication et un suivi efficace de la feuille de route**.

Les signataires soulignent **l'intérêt des groupes de travail thématiques et opérationnels** construits avec les signataires, limités dans le temps avec des objectifs précis, accompagnés de **rencontres plus générales qui permettent de rendre compte de ces travaux et des différentes actualités**, notamment réglementaires. Les signataires insistent sur le pilotage de ces groupes de travail par l'administration ou les établissements publics.

Les signataires proposent une ouverture du Pacte à la signature de nouveaux partenaires autour des nouveaux engagements afin d'assurer un renouvellement d'acteurs dans la lutte anti-gaspillage.

3.4.2. La prise en compte de la lutte contre la précarité alimentaire

Un certain nombre de signataires insiste sur la nécessité de ne pas se concentrer uniquement sur la lutte contre le gaspillage alimentaire mais également sur la **lutte contre la précarité alimentaire**. Les engagements, outils et actions mises en œuvre doivent ainsi systématiquement prendre en compte ces enjeux en plus de la seule lutte contre le gaspillage alimentaire. A cet égard, le **plan d'actions de transformation de l'aide alimentaire et de lutte contre la précarité alimentaire** prévoit, dans son objectif 7, un groupe de travail visant à diversifier les sources d'approvisionnement du don alimentaire tout en intégrant les enjeux liés au développement durable, avec une attention particulière à la qualité du don alimentaire.

3.4.3. Une priorisation sur les indicateurs et la quantification

De nombreux signataires soulignent la nécessité de continuer les travaux du GT1 du Pacte sur les **indicateurs et la mesure du gaspillage alimentaire**. Cela permettra, d'une part, à chaque structure de pouvoir réaliser le diagnostic et ainsi identifier les causes du gaspillage alimentaire et les prévenir et, d'autre part, de pouvoir suivre au national l'évolution du gaspillage alimentaire par secteur comme demander par la réglementation européenne.

3.4.4. D'autres enjeux en fonction des acteurs

Certains acteurs ont souligné l'importance de travailler sur les **contrats entre fournisseurs de denrées et distributeurs** sur les dates de consommation, qui créent du gaspillage alimentaire lorsqu'une obligation de durée de vie restante est introduite.

D'autres signataires ont signalé la nécessité d'un travail sur les dates de consommation, et notamment la **différence entre les dates limites de consommation et les dates de durabilité minimales**.

Certains acteurs demandent le développement de **réunions en visioconférence** pour permettre la participation hors de Paris.

Enfin, les signataires insistent sur la nécessité d'un besoin de **soutien financier** des actions mises en œuvre dans le cadre du Pacte.

4. LA DECLINAISON TERRITORIALE DU PACTE : LE BILAN DES DRAAF

La mesure 8.c. du Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire prévoyait la promotion, par l'intermédiaire des Directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture, et de la forêt (DRAAF), des Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et des Directions régionales de l'ADEME, de la territorialisation de la lutte contre le gaspillage alimentaire.

4.1. Les politiques de lutte contre le gaspillage alimentaire à l'échelle territoriale

Le Pacte propose des **axes et objectifs clairement définis** et constitue une base indispensable pour donner une impulsion et une orientation à l'échelon régional. Cependant, les spécificités de certaines régions et le **manque de moyens humains** rendent difficile sa déclinaison.

En effet, les correspondants en DRAAF ont indiqué qu'en région, la lutte contre le gaspillage alimentaire ne s'inscrivait pas directement dans le cadre du Pacte national. Ils plaident en faveur d'une meilleure communication au niveau territorial des avancées qui aurait pu permettre une meilleure diffusion de l'information et des outils développés. Les travaux du GT 5 sur les outils d'accompagnement ont cependant permis un recensement territorial de ces outils.

La lutte contre le gaspillage alimentaire à l'échelle régionale s'inscrit de manière affirmée dans la déclinaison territoriale du **Programme national pour l'alimentation** (PNA), dont la lutte contre le gaspillage alimentaire est un des trois axes thématiques.

Dans certaines régions, la lutte contre le gaspillage alimentaire peut également s'inscrire dans le **Plan Régional Santé Environnement** (PRSE) avec des financements de la Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL).

4.2. Le soutien aux nombreuses initiatives de lutte contre le gaspillage alimentaire

Le soutien aux initiatives de lutte contre le gaspillage alimentaire se matérialise notamment par des **appels à projet nationaux et régionaux** dans le cadre du PNA.

Les initiatives soutenues sont diverses, et réparties sur l'ensemble de la chaîne alimentaire. Au stade de la production, les appels à projet nationaux et régionaux ont permis le financement de glanages solidaires, d'études sur les gisements agricoles ou d'un guide du don agricole. Au stade de la transformation, ont été financés des ateliers de transformation de fruits et légumes ou de dons de viande en plats préparés, la mise en place de conserveries ou de « disco soupes ».

Concernant la restauration collective, des financements ont été apportés pour réaliser des diagnostics et mettre en place des **plans d'action dans de nombreuses structures** (restaurants CROUS, collèges, lycées, hôpitaux...). Une application a été développée pour lutter contre le gaspillage alimentaire en restauration collective et un guide adapté à ce secteur a été publié. Des initiatives comme la collecte et le don d'excédents de restauration collective et l'ouverture d'un restaurant solidaire utilisant ces excédents ont été soutenues. Les réseaux de collecte de denrées alimentaires ont été consolidés et de nouveaux ont été créés.

Enfin, **des actions d'éducation, de sensibilisation et de formation** à la lutte contre le gaspillage alimentaire ont été soutenues, par exemple des banquets théâtraux, des reportages sur des radios locales, des sessions de formation « plaisir à la cantine », un MOOC, des mallettes, et des soirées débats ou des colloques.

A plus grande échelle, les appels à projets nationaux et régionaux permettent le **financement des projets alimentaires territoriaux (PAT)**, qui, selon l'article 64 de la loi EGalim, contribuent aux objectifs de lutte contre le gaspillage alimentaire. L'intégration de celle-ci dans les PAT permet de mobiliser les collectivités et constitue souvent un levier économique pour investir dans d'autres actions comme la justice sociale ou la qualité alimentaire. Le nombre de PAT ou projets de type PAT financés comportant un volet gaspillage alimentaire peut ainsi constituer un indicateur pour l'évaluation des mesures de lutte contre le gaspillage alimentaire.

Lors de la crise COVID-19, le réseau des PAT a permis la diffusion d'informations auprès des partenaires (possibilités de dons, modèles de convention) ainsi que la mise en relation des différents acteurs de terrain, notamment les potentiels donateurs (monde agricole, restauration collective, grossistes) avec des associations de dons alimentaire.

Le tableau suivant présente les montants investis dans le soutien de ces initiatives dans 16 régions de métropole et d'Outre-Mer. On constate ainsi une diminution des moyens alloués directement à la lutte contre le gaspillage alimentaire entre le début et la fin du Pacte national.

Année	Montant dédiés à la lutte contre le gaspillage alimentaire dans le programme 206 (MAA) – 16/18 régions
2017	543 000 €
2018	445 000 €
2019	276 000 €

4.3. Les structures organisant la lutte contre le gaspillage alimentaire à l'échelle territoriale

Comme évoqué dans l'engagement 8.c. du Pacte, les DRAAF agissent en coopération avec les autres services déconcentrés dans le domaine de la lutte contre le gaspillage alimentaire.

Dans certaines régions, **des Réseaux de lutte contre le gaspillage alimentaire (REGAL)** ont été mis en place. L'objectif des REGAL est de mobiliser, à l'échelle d'un territoire, l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire à travers la diffusion de l'information, la création de savoirs collectifs, l'émergence de projets innovants, le partage ou la capitalisation des bonnes pratiques professionnelles ainsi que la déclinaison d'actions de sensibilisation ou de formation. Il s'agit d'une véritable communauté de travail qui fonctionne en intelligence collective pour répondre aux enjeux du gaspillage alimentaire. Le réseau permet un travail multi-partenarial indispensable pour la mise en œuvre des actions qui seront facilement démultipliées. Les RÉGAL n'ont pas de format-type et peuvent être différemment structurés en fonction de leurs contextes territoriaux. A ce jour il existe neuf réseaux de ce type, notamment en Nouvelle Aquitaine, en Normandie, en Bretagne, dans le Grand-Est, à la Réunion, en Provence-Alpes-Côte d'Azur et dans les Hauts-de-France. D'autres réseaux devraient prochainement voir le jour.

Les **Comités régionaux de l'alimentation (CRALIM)** ont été institutionnalisés par la loi EGalim, sachant que des comités fonctionnaient déjà de façon opérationnelle dans la plupart des régions pour travailler sur la déclinaison territoriale du PNA et de ses 3 axes thématiques : la justice sociale, la lutte contre le gaspillage alimentaire et l'éducation à l'alimentation à travers ses deux leviers transversaux : la restauration collective et les projets alimentaires territoriaux. Les CRALIM peuvent notamment s'appuyer sur les REGAL dans leur objectif de lutte contre le gaspillage alimentaire. Dans certaines régions, la thématique du gaspillage alimentaire est abordée dans le cadre de l'accompagnement de la restauration collective vers des approvisionnements durables et de qualité car elle permet de réaliser des économies en ce sens. La crise liée à la Covid-19 a cependant limité la mise en place effective des CRALIM en 2020.

4.4. Les attentes du Pacte en région

Pour les correspondants en DRAAF, ce sont les relations régulières et la coordination entre les administrations qui permettent une déclinaison territoriale du Pacte dynamique et efficace. Il semblerait qu'**un lien plus important pourrait être créé entre l'échelon national et régional**, ainsi qu'une meilleure coordination avec les partenaires publics comme l'ADEME ou le MTES.

La lutte contre le gaspillage alimentaire étant devenue une obligation réglementaire, il semble important de coordonner le partage d'expériences entre pôles « Offre alimentaire » et entre opérateurs. Un éclairage sur les actions éligibles doit également être fait. Organiser un **suivi des actions** de lutte contre le gaspillage harmonisé d'une région à l'autre permettrait d'assurer une meilleure connaissance de ce qui est fait. L'instauration d'un **cadre de gouvernance reproductible** ainsi que la **mise en commun d'outils et d'indicateurs de suivi** génériques permettraient une meilleure évaluation et comparaison des actions mises en place.

Il est attendu dans chaque région une **gouvernance capable de fédérer l'ensemble des initiatives et acteurs** pour obtenir une action conjointe et cohérente. Pour prétendre à une réelle efficacité dans la lutte contre le gaspillage alimentaire, il importe d'objectiver plus explicitement les résultats obtenus dans chaque PAT, de réussir à évaluer le gaspillage sur l'ensemble de la chaîne alimentaire ainsi que d'obtenir une meilleure implication des acteurs économiques.

Le maintien de la place des **DRAAF/DAAF comme acteur central** d'accompagnement des actions de lutte contre le gaspillage alimentaire est souhaitable, en binôme avec l'ADEME qui est plus à-même d'opérer des analyses chiffrées. Cependant les DRAAF/DAAF et DRADEME sont confrontées à un manque de moyens humains, en raison de la montée en puissance de la restauration collective, des projets alimentaires territoriaux et la mise en œuvre du plan de relance en 2021.

Enfin, il est attendu au niveau national une **campagne de communication** permettant une meilleure visibilité de ce Pacte II ainsi que des outils de communication opérationnels adaptés à tous les publics.

5. LE BILAN DU PACTE II PAR L'ETAT

Pour chaque engagement, un bilan des actions mises en œuvre sur la période 2017-2020 a été réalisé en évaluant son degré de réalisation, ainsi que les difficultés et leçons tirées.

5.1. Bilan général

Pour les administrations concernées, le **Pacte est un outil fortement fédérateur** et jusqu'alors bien valorisé. Il s'est avéré particulièrement utile en termes de sensibilisation et d'affirmation de la lutte contre le gaspillage alimentaire comme enjeu de politique publique. Il a permis d'offrir une **instance neutre de discussion entre acteurs** de la chaîne alimentaire avec un cadre, un calendrier et des objectifs clairs. L'organisation en GT a permis d'avancer sur certains sujets techniques et la co-construction des objectifs a permis une appropriation par tous des enjeux et des points d'amélioration. En revanche sur le plan opérationnel, **la déclinaison des mesures concrètes du Pacte II a été minime** ou peu visible.

Si le lancement du Pacte II s'est matérialisé par un élan manifeste et l'adhésion d'un certains nombres d'acteurs privés ou institutionnels, **l'impulsion s'est dissipée** au cours des dernières années. L'animation initiale a cédé la place à un fort investissement sur le front normatif avec l'élaboration et la mise en place de nouvelles obligations complétant la loi du 11 février 2016. Ce volet normatif a fortement impliqué les acteurs et les administrations. La mobilisation s'est concentrée sur certains chantiers clés, perdant son caractère transversal. On relève notamment un manque de mise en relation entre les GT et donc **peu de circulation d'informations** sur l'avancement de certaines actions. Le plan n'a pas fait l'objet d'un bilan d'étape à mi-parcours qui aurait permis de relancer les chantiers les moins avancés. En revanche, deux rapports ont été produits pendant cette période, rapports qui ont permis d'éclairer la dynamique de la lutte contre le gaspillage alimentaire en France : le rapport parlementaire présenté par les députés Melchior et Garot et le rapport réalisé par Ernst & Young sur demande du MAA.

Ainsi si la gouvernance du Pacte n'a pas été totalement conforme à ce qui était prévu lors de son lancement, l'Etat s'est mobilisé dans la lutte contre le gaspillage alimentaire à travers la mise en œuvre du **Programme national pour l'alimentation** et d'un **cadre législatif et réglementaire** notamment renforcé par les lois EGalim et AGECE.

5.2. Réalisations

Le plan présente un bilan hétérogène en matière de réalisations et d'atteintes des objectifs.

Plusieurs axes de travail présentent un **degré d'avancement probant**, notamment la mesure 3 (indicateurs, mesure, évaluation), mesure 4 (gestion des invendus et don alimentaire) et mesure 6 (sensibilisation). A l'inverse, les travaux portant sur les autres thématiques n'ont pas ou n'ont été que peu engagés. Par exemple, aucun plan de communication institutionnelle sur les avancées du Pacte n'a été élaboré et la **promotion des actions françaises dans les échanges internationaux ont eu lieu hors du cadre du Pacte**.

L'ADEME et le CGDD s'étaient engagés à animer la mise en œuvre des actions de quantification du gaspillage alimentaire et le suivi de son évolution. Le groupe de travail sur les indicateurs et la mesure du gaspillage (axe 2) a permis l'élaboration d'une **méthode commune pour la mesure du gaspillage alimentaire**. En revanche le travail de ce GT n'a pas été jusqu'à la synthèse de la remontée de données de gaspillage alimentaire.

Dans le cadre des travaux du groupe de travail sur l'axe 3 (gestion des invendus et le don alimentaire), conformément aux engagements initiaux, **l'Etat a facilité le conventionnement du don entre distributeurs et associations** par la diffusion d'un modèle de convention. L'évaluation de la loi Garot a montré qu'environ la moitié des conventionnements utilisait cette convention et malgré le fait qu'il n'y ait pas de remontée systématique au niveau de l'Etat, des acteurs privés suivent chaque année le taux de conventionnement des GMS⁸. Des conventions-type par catégorie d'acteurs ont d'ailleurs été publiées en janvier 2021 pour faciliter le don.

La lutte contre le gaspillage alimentaire devait rester une priorité du programme national pour l'alimentation (PNA) et du programme national de prévention des déchets (PNPD). Ainsi, afin de faciliter le travail des acteurs de terrain, l'État a pris le parti de **maintenir des dispositifs d'accompagnement des actions** visant à lutter contre le gaspillage alimentaire (soutien financier, aide à la compréhension des enjeux, labellisation des outils). Des projets relatifs à la lutte contre le GA sont financés chaque année dans le cadre de l'appel à projet national et des appels à projet régionaux du PNA. De plus, **la loi EGalim a rendu obligatoire la dimension de lutte contre le gaspillage alimentaire dans les PAT**.

L'État s'est également engagé à accompagner les acteurs de la restauration collective dans la mise en place de plans d'actions de lutte contre le gaspillage alimentaire, à travers le financement d'actions via des appels à projets nationaux et régionaux, la mise à disposition d'outils de communication et l'accompagnement des initiatives de diagnostic et de mesure de l'évolution du gaspillage notamment via la plateforme Optigede développée par l'ADEME. Un **recensement des initiatives et des ressources existantes en matière de sensibilisation, d'éducation et de formation à la lutte contre le gaspillage alimentaire** a été conduit par le CREPAQ sur l'ensemble des secteurs de la chaîne alimentaire et a été publié par le Ministère de l'agriculture et de l'alimentation⁹. En revanche, un recensement d'action présente plusieurs points de difficulté : les initiatives originales qui n'ont pas déjà été citées sont rares et il peut également être compliqué d'accéder à des outils libres, diffusables facilement par lien internet. Enfin, l'actualisation d'un recensement peut être complexe et onéreuse à mettre en place sur le long terme.

Bien que le portage et le co-pilotage du plan (comité de suivi et comité opérationnel) se soit émoussé au fil du temps, sur certaines mesures **les acteurs privés ont enclenché spontanément une dynamique** auprès des partenaires, prenant ainsi la suite de la gouvernance de l'Etat.

⁸ <https://comerso.fr/etudes/>

⁹ <https://agriculture.gouv.fr/le-pacte-national-de-lutte-contre-le-gaspillage-alimentaire-publie-un-recensement-des-initiatives>

Annexe 1 : Table des sigles et abréviations

AAP : Appel à projets

ADEME : Agence de la transition écologique

AGEC (loi) : Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire

CGDD : Commissariat général au développement durable

CGET : Commissariat général à l'Égalité des territoires

CRALIM : Comité régional de l'alimentation

CROUS : Centre régional des œuvres universitaires et scolaires

DDM : date de durabilité minimale

DGAL : Direction générale de l'alimentation

DGCS : Direction générale de la cohésion sociale

DLC : date limite de consommation

DRAAF : Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt

DREAL : Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

EGAlim (loi) : Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous

FAO : Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture

GMS : grande et moyenne surface

GT : groupe de travail

MAA : Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation

MOOC : Massive Open Online Course

MSS : ministère des solidarités et de la santé

ONU : Organisation des Nations unies

PAT : projet alimentaire territorial

PNA : Programme national pour l'alimentation

PRSE : Plan régional santé-environnement

REGAL : Réseaux de lutte contre le Gaspillage Alimentaire

UE : Union européenne

Annexe 2 : Questionnaire des partenaires

1. Quel bilan général, pour votre secteur, du PACTE II (utilité, points forts, points faibles, pistes d'amélioration et atteinte des objectifs fixés) pouvez-vous dresser 3 ans après son lancement ?
2. Quelles actions relatives à la lutte contre le gaspillage alimentaire avez-vous pu mettre en place, notamment grâce à vos engagements dans le PACTE II ? Quels ont été les leviers et les freins à leur mise en œuvre ? (voir tableau excel à compléter)
3. Pouvez-vous décrire en quoi les interactions avec d'autres acteurs / secteurs ont une influence sur la mise en place d'actions relatives à la lutte contre le gaspillage alimentaire dans votre secteur d'activité ?
4. En quoi les travaux réalisés pendant la période du PACTE ont facilité, ou non, la gestion de la crise Covid-19, pour permettre le don alimentaire et éviter le gaspillage alimentaire en période de crise ? Quelles améliorations sont possibles ?
5. Quels besoins particuliers avez-vous identifiés pour le suivi des actions déjà mises en place et pour les suivantes en cours de réalisation ? Quelles sont vos attentes vis-à-vis des pouvoirs publics pour le soutien des initiatives dans la lutte contre le gaspillage alimentaire de tout ordre ?
6. Sur quels objectifs opérationnels pensez-vous pouvoir travailler dans votre association, dans le cadre de la lutte contre le gaspillage alimentaire ?
7. Pour atteindre l'objectif de réduction du gaspillage alimentaire de moitié d'ici 2025, quelles seraient les conditions à mettre en place dans votre secteur d'activité pour faciliter vos actions (contexte général, interactions avec d'autres acteurs, etc.) ?
8. Comment verriez-vous le futur du PACTE (contenu, format, nombre de mesures, gouvernance...) ? En particulier, quelle serait, selon vous, la gouvernance la plus stratégique et pertinente parmi les propositions suivantes :
 - un PACTE 3 selon la même structure que le PACTE II autour de groupes de travail et d'un comité de pilotage,
 - un comité de pilotage « administration » avec des rencontres régulières et une rencontre annuelle pour l'ensemble des partenaires,
 - un autre type gouvernance : à préciser
9. Auriez-vous un commentaire ou une suggestion à nous transmettre et que ce questionnaire n'aurait pas permis de souligner ?

Annexe 3 : Questionnaire Pôle « offre alimentaire » des DRAAF / DAAF

1. Quel bilan général du Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire (utilité, points forts, points faibles, pistes d'amélioration et atteinte des objectifs fixés) pouvez-vous dresser 3 ans après son lancement ? Vous êtes-vous sentis suffisamment intégrés dans ce Pacte national ?

2. Quel bilan général de la lutte contre le gaspillage alimentaire dans votre région pouvez-vous dresser par rapport à 2017 ?

3. Quels outils avez-vous utilisé (PAT, appel à projet national/régional, CRALIM, REGAL...) dans la déclinaison territoriale de la lutte contre le gaspillage alimentaire ? Quelle relations aux autres administrations au niveau local (DR-ADEME, DREAL ...) ?

Montant des crédits engagés sur le P206 (AE) pour des actions de lutte contre le gaspillage alimentaire

2017 :

2018 :

2019 :

4. Quels indicateurs suivez-vous pour l'évaluation des mesures de lutte contre le gaspillage alimentaire (nombre de projets/PAT financés, niveaux de gaspillage alimentaire dans certains secteurs, nombre de diagnostics réalisés, supports de communication ...) ?

5. Quelle a été votre implication dans la lutte contre le gaspillage alimentaire durant la crise Covid-19 ? (gestion du don de denrées agricoles ou de la restauration collective et commerciale, participation à la lutte contre la précarité alimentaire...)

6. Quelles sont vos attentes en matière de pilotage national de la politique de lutte contre le gaspillage alimentaire ? Quel serait le rôle de l'État à la suite de ce deuxième PACTE (réglementation uniquement, pilotage opérationnel...) ?

7. Quelles sont vos attentes en matière d'évolution de la lutte contre le gaspillage alimentaire au niveau territorial ?

Annexe 4 : Exemples d'actions mises en œuvre par les partenaires du Pacte

Cette liste non-exhaustive vise à donner, par engagement, quelques exemples concrets d'actions mises en œuvre par les signataires mais ne peut rendre compte de l'entière réalité tant les actions menées sont nombreuses et de qualité.

Mesure 1 : Participer aux travaux du Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire et collaborer avec les services de l'État

L'ensemble des signataires du Pacte étaient réunis en groupes de travail (ci-après nommés « GT »). A raison de deux fois ou plus par an, ces groupes se sont retrouvés pour travailler sur des sujets propres à leur thématique. Les GT réunissaient des acteurs de différents secteurs et de différents endroits de la chaîne de production/distribution alimentaire, en collaboration avec les services de l'Etat centraux ou déconcentrés. Par exemple l'association SOLAAL a copiloté le groupe "Indicateurs et mesures" avec l'ADEME.

Mesure 3 : Participer à la quantification du gaspillage alimentaire

De nombreux partenaires ont mis en place des outils pour évaluer les quantités de denrées récupérées et distribuées. L'association Linkee suit régulièrement certains indicateurs de performance comme le poids et la nature des denrées récoltées, les équivalents repas distribués aux associations et le nombre de bénéficiaires soutenus tandis qu'Excellents Excédents a collecté depuis 2017 des données liées à la valorisation des excédents des cuisines centrales. Certains acteurs comme le groupement Les Mousquetaires ont participé à des études menées par l'ADEME pour mesurer le gaspillage en grande distribution.

Mesure 4 : Promouvoir le don alimentaire

Certains acteurs comme la FCD ou les Mousquetaires éditent des guides portant sur la prévention du gaspillage alimentaire, à destination des consommateurs ou des points de vente. Le groupe Les Mousquetaires a également signé des conventions de dons entre des associations nationales et les bases logistiques du groupe

Pendant la crise COVID-19, COMERSO et certaines enseignes adhérentes de la FCD ont mis en place une plateforme solidaire pour pallier les demandes accrues de don alimentaire.

Au-delà de la promotion du don, les partenaires de la FFBA s'engagent à s'assurer de la qualité des dons et à respecter le décret d'application qui encadre les DLC données et qui prévoit que le donateur est en charge du tri des produits.

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

Certains des partenaires interrogés sont facilitateurs entre les structures donneuse et receveuse. Le C2DS par exemple valorise le don alimentaire auprès des établissements sanitaires et médico-sociaux et incite à sa mise en place. Les Mousquetaires assurent le référencement d'acteurs de gestion des invendus et permettent la mise en relation avec les points de vente.

Il est également possible que les enseignes multiplient les partenariats, à la fois avec les associations mais également avec des partenaires facilitateurs de dons. Par exemple la plateforme Fresh me up a conclu des contrats avec des associations afin de leurs faire profiter des invendus.

L'ANDES soutien la redistribution de don en approvisionnant les épiceries solidaires et en revalorisant les fruits et légumes sur les marchés de gros, via les chantiers d'insertion. Linkee a apporté une solution logistique aux associations, permettant ainsi une distribution plus efficace.

HopHopFood a mis en place un réseau de garde-mangers solidaires à présent financé par l'ADEME et la Région Ile-de-France ainsi qu'une plateforme de dons des invendus des commerces aux personnes en précarité alimentaire directement en magasin.

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

Le C2DS porte une formation auprès des établissements ainsi qu'une campagne de communication proposant la mise en place de 10 actions en faveur d'une restauration durable.

Linkee s'est équipé en contenants gastronormés afin d'être en mesure de collecter les denrées non distribuées des opérateurs de restauration collective et une sensibilisation est menée auprès des acteurs pour expliquer les modalités du don alimentaire.

Mesure 8 : Favoriser l'émergence de pratiques innovantes en matière de lutte contre le gaspillage alimentaire

Des actions ponctuelles peuvent être mises en place : glanages organisés avec des lycées agricoles et SOLAAL ou bien mise en place d'opérations (les Mousquetaires) sur des produits généralement écartés de la vente : « Fruits et légumes moches », « biscuits moches ».

La FCD et plusieurs enseignes sont signataires d'un pacte sur dates de consommation coordonné par Too Good To Go.

Les innovations digitales fleurissent un peu partout : ClickDon et ProxiDon (FFBA), plateforme Fresh Me Up disponible pour les professionnels dans le but de limiter le gaspillage alimentaire, application Linkee pour s'adapter aux besoins de tous les partenaires.

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

Suite à la publication de guides de bonnes pratiques contre le gaspillage, le travail de UMIH s'est concentré sur deux axes : un axe "professionnel" et un axe "grand public". Comme indiqué ci-dessous, l'axe professionnel porte sur l'accompagnement et la formation pour mesurer et réduire les pertes alimentaires tandis que l'axe grand public vise à promouvoir le savoir-faire de chefs pour proposer des recettes sans gaspillage alimentaire.

Linkee forme les équipes de tous ses partenaires pour les sensibiliser au gaspillage alimentaire et les inviter à adapter leurs pratiques. Une offre de séminaires d'entreprise est en cours de développement, ce qui permettra de sensibiliser un plus large public aux enjeux du gaspillage alimentaire.

En plus de la publication d'un guide anti-gaspi à destination des points de vente, les Mousquetaires sensibilisent leurs collaborateurs via des reportages de bonnes pratiques diffusés dans les outils médias internes. C'est également le cas de Pomona qui échange régulièrement avec ses fournisseurs et mets l'accent sur la recherche mutuelle des bonnes solutions.

Tout comme Linkee, Excellents Excédents veille à ajuster au mieux les collectes en fonction des besoins des bénéficiaires afin d'éviter le gaspillage dans la structure receveuse.

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

La participation de l'ANIA au Pacte II a permis de poursuivre et d'appuyer la sensibilisation de ses entreprises adhérentes au gaspillage alimentaire.

En 2018, l'UMIH Vendée s'est associée avec un groupement de collectivités au sein du programme des Territoires Zéro Déchet, Zéro Gaspillage du littoral vendéen pour accompagner 5 restaurants volontaires à lutter contre le gaspillage alimentaire.

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

Les industries agroalimentaires (ANIA) ont poursuivi les démarches précédemment engagées de sensibilisation du grand public grâce à la réflexion amenée par Les travaux du Pacte.

Chaque année, des guides pour bien manger ou livres de recettes à destination du grand public sont rédigés par différents partenaires (UMIH, FCD). Ces guides comportent souvent un volet anti-gaspillage alimentaire.

Nombreux sont les acteurs qui participent à des événements afin de présenter notre action. D'autres comme la FFBA effectuent aussi des actions de sensibilisation auprès des établissements scolaires.

Grâce à son application, Linkee sensibilise une large communauté citoyenne à la lutte contre le gaspillage alimentaire. De plus, des opérations ont été réalisées pour récupérer des denrées lors de grands événements (festivals de musique notamment) ce qui a contribué à valoriser ce modèle innovant aux yeux du grand public.

Mesures 14 et 15 : Soutenir la formation initiale et continue des futurs professionnels de l'alimentation

De nombreux partenaires (Pomona, UMIH, SSHA, Excellents Excédents, IFWC) dispensent des formations à destination des professionnels de la chaîne alimentaire (restauration collective ou distribution) qui intègrent les actions contre le gaspillage alimentaire. Il y a une forte demande des partenaires de faire entrer ces formations parmi les formations professionnelles reconnues.

Fresh Me Up, en plus de travailler avec des chefs Anti Gaspi comme François Pasteau pour sensibiliser les différents professionnels, est à l'initiative du premier concours culinaire éthique et anti gaspi pour les futurs professionnels de l'alimentation.

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

La FFBA participe régulièrement à des réunions dans les institutions européennes que ce soit sur le FEAD ou la stratégie "Farm to Fork".

Plusieurs interventions ont été réalisées par SOLAAL pour présenter leur activité innovante auprès du Parlement européen et de la Commission européenne. SOLAAL a également participé à des colloques organisés par l'ambassade de France à Montréal et par Le Food Law Institute à Washington.

Les Restos du Cœur sont aussi impliqués sur les volets européen et international *via* leur participation à la Foodwaste Platform.

Annexe 5 : liste des organismes consultés pour le bilan

ADEME : Agence de la transition écologique

AGORES : association nationale des directeurs de la restauration collective

ANDES : Association Nationale de Développement des Epiceries Solidaires

ANIA : Association Nationale des Industries Alimentaires

ANSA : Agence Nouvelle des Solidarités Actives

Aux Goûts du Jour

BACAME

C2DS : Comité pour le Développement Durable en Santé

CGAD : Confédération Générale Alimentation Détail

CGDD : Commissariat général au développement durable

CNFPT : Centre National de la Fonction Publique Territoriale

La Coopération agricole

CREPAQ

Croix-Rouge française

DAAF Guadeloupe

DAAF Guyane

DAAF La Réunion

DAAF Martinique

DAAF Mayotte

Demain la Terre

DGAL : Direction Générale de l'Alimentation

DGCCRF : Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes

DGCS : Direction Générale de la Cohésion Sociale

DGFIP : Direction des Finances Publiques

DGPE : Direction générale de la Performance économique et environnementale des entreprises

DGPR : Direction générale de la Prévention des risques

DRAAF Auvergne-Rhône-Alpes

DRAAF Bourgogne-Franche-Comté

DRAAF Bretagne

DRAAF Centre-Val-de-Loire

DRAAF Corse

DRAAF Grand-Est

DRAAF Hauts-de-France

DRAAF Ile-de-France

DRAAF Normandie

DRAAF Nouvelle-Aquitaine

DRAAF Occitanie

DRAAF Pays de la Loire

DRAAF Provence-Alpes-Côte d'Azur

Excellents Excédents

Familles Rurales

FCD : Fédération du Commerce et de la Distribution

FFBA : Fédération Française du Bénévolat et de la Vie Associative

FNE : Française Nature Environnement

FNSEA : Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles

Fresh Me Up

FVD : Fédération de la Vente Directe

GECO Food Services

Haltes du Coeur

HopHopFood

IFWC : Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles

La Défense des Aliments

Les Mousquetaires

Les Restos du Coeur

Linkee

Meal Canteen

MTE : Ministère de la Transition écologique

Phénix

Pomona

Rest'Auber

Restau'Co

Secours Populaire

SOLAAL

SolidariFood

SSHA ISA : Institut Supérieur de l'Alimentation

UMIH : Union des Métiers et des Industries de l'Hôtellerie

Ville de Paris