

N° 619

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 avril 2013

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

*présentée au nom de la commission des affaires européennes (1), en application de l'article 73 quater du Règlement, relative à la **lutte contre le gaspillage alimentaire**,*

Par Mme Bernadette BOURZAI

Sénatrice

(Envoyée à la commission des affaires économiques.)

(1) Cette commission est composée de : M. Simon Sutour, président ; MM. Alain Bertrand, Michel Billout, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, M. Jean-Paul Emorine, Mme Fabienne Keller, M. Philippe Leroy, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Georges Patient, Roland Ries, vice-présidents ; MM. Christophe Béchu, Yannick Botrel, André Gattolin, Richard Yung, secrétaires ; MM. Nicolas Alfonsi, Dominique Bailly, Pierre Bernard-Reymond, Éric Bocquet, Gérard César, Mme Karine Claireaux, MM. Robert del Picchia, Michel Delebarre, Yann Gaillard, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Jean-François Humbert, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Louis Lorrain, Jean-Jacques Lozach, Mme Colette Mélot, MM. Aymeri de Montesquiou, Bernard Piras, Alain Richard, Mme Catherine Tasca.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Alors que l'opulence s'affiche en modèle des sociétés développées, le gaspillage - notamment le gaspillage alimentaire - s'est installé, sourdement, dans nos habitudes de consommation. Il fallut attendre la publication des chiffres, pour que l'opinion prenne la mesure et s'émeuve de l'ampleur du phénomène.

Dans le monde, selon la FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture), « *environ un tiers de la part comestible des aliments destinés à la consommation humaine est perdue ou gaspillée, équivalant à 1,3 milliard de tonnes par an* » (2,5 millions de tonnes par minute !...).

Dans l'Union européenne, dans l'ensemble du circuit alimentaire - production / transformation / transport / commercialisation / conservation / consommation -, la Commission européenne a chiffré le gaspillage alimentaire à 89 millions de tonnes par an, soit 179 kg / habitant/an.

Dans les seules poubelles des ménages français, l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) a évalué le gaspillage alimentaire à 20 kg par an, dont 7 kg de produits alimentaires jetés mais encore emballés !

Ce qui pouvait passer pour un effet pervers mais banal de la société d'abondance est devenu intolérable avec la crise.

Le rapprochement entre le gaspillage alimentaire et la faim dans le monde est un premier scandale, mais, avec la crise, la sous-alimentation concerne aussi, de plus en plus, les pays développés. En 2009, le nombre de personnes sous-alimentées en Europe avait été évalué à 30 millions. L'annonce de « la montée de la faim en Espagne » est tout simplement terrifiante.

Cette combinaison tragique impose une mobilisation.

En juin, le Programme des Nations unies pour l'environnement lance une campagne pour la lutte contre le gaspillage alimentaire. En janvier 2012, le Parlement européen a adopté une résolution sur ce thème, en fixant pour objectif une réduction de moitié du gaspillage alimentaire d'ici 2050. En France, des associations travaillent depuis longtemps, dans l'ombre, pour que les rebuts alimentaires soient utilisés pour aider à nourrir les personnes les plus démunies. Mais les initiatives individuelles restent partielles et insuffisantes sans une volonté politique forte. C'est désormais le cas.

Dans quelques jours, M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, et M. Guillaume Garot, ministre délégué à

l'agroalimentaire, vont présenter un Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire.

En France et en Europe, ces initiatives doivent être encouragées. C'est le sens de cette proposition de résolution.

I. LE GASPILLAGE ALIMENTAIRE : UN PHÉNOMÈNE AUX CONTOURS MAL DÉFINIS MAIS AUX CAUSES ET AUX CONSÉQUENCES BIEN IDENTIFIÉES

A. Les contours du gaspillage alimentaire

1. Le concept de gaspillage alimentaire

« Le gaspillage alimentaire peut sembler à première vue, simple à définir : il consiste à jeter des aliments. On s'aperçoit très rapidement que cette définition est insuffisante parce qu'il est difficile de distinguer les déchets, les pertes et le gaspillage ». Cette ambiguïté relevée par le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, dans son rapport intérimaire sur l'étude relative au gaspillage alimentaire, en novembre 2012, est relevée chez différentes institutions qui ont travaillé sur ce sujet. Pour la FAO, le gaspillage alimentaire concerne « les produits potentiellement destinés à l'alimentation humaine qui sont perdus ou jetés tout au long de la chaîne alimentaire ». Le Conseil économique et social européen mêle pertes et gaspillages alimentaires. Le Parlement européen « prend acte de la confusion » entre les expressions déchet alimentaire et gaspillage alimentaire et considère que ce dernier « couvre l'ensemble des produits alimentaires écartés de la chaîne agroalimentaire pour des raisons économiques ou esthétiques ou en raison de la proximité de la date de péremption, mais qui sont encore tout à fait comestibles et qui peuvent être destinés à la consommation humaine ». L'un des groupes de réflexion constitué auprès du ministre de l'agriculture propose pour définition : « toute nourriture destinée à la consommation humaine qui, à un endroit de la chaîne alimentaire, est perdue, jetée, dégradée, constitue le gaspillage alimentaire ».

La définition est donc mal établie et la confusion est possible et fréquente, entre déchet, perte et gaspillage. Pertes et déchets sont des sous-produits de la production et de la consommation – rejets de parties de nourritures non utilisables ou non valorisables (coquilles, épluchures, produits abîmés...), tandis que le gaspillage évoque l'idée d'une non utilisation d'un produit qui aurait été consommé s'il avait été acheté à bon escient et utilisé sans attendre qu'il se détériore.

Le gaspillage alimentaire recouvre même des notions différentes selon les époques. Dans les années 1980, le gaspillage en Europe était lié aux surplus agricoles. La politique agricole commune d'origine générait dans certains secteurs des quantités énormes de stocks mais aussi de déchets qui étaient détruits.

Le gaspillage alimentaire varie aussi selon les lieux. Dans les pays en voie de développement, les pertes alimentaires sont essentiellement liées aux mauvaises conditions de récolte, de stockage et de transport : l'absence de chaînes de refroidissement, l'exposition aux intempéries et aux nuisibles rendent les stocks alimentaires impropres à la consommation. Le gaspillage touche les produits de base – céréales riz...-. Dans nos sociétés dites de consommation, le gaspillage est essentiellement lié à un problème de comportement du consommateur : une tache sur un

fruit, une information mal interprétée, rendent le produit non commercialisable. Le gaspillage touche alors davantage les produits carnés, les fruits et légumes, les produits laitiers... Faute de trouver une utilisation en dehors des circuits commerciaux, notamment par le don aux organisations caritatives, les produits sont tout simplement éliminés.

2. *Le chiffrage du gaspillage alimentaire*

Cette ambiguïté dans la définition du concept se retrouve évidemment quand il s'agit d'évaluer le phénomène. Plusieurs chiffres ont déjà été donnés en introduction. Ces données mélangent déchets alimentaires, y compris issus de la production, avec pertes alimentaires (produits dérivés de l'alimentation mais non consommables par l'homme) et gaspillage véritable.

Les évaluations diffèrent. En 2010, la Commission européenne avait estimé le gaspillage à 157 kilos par habitant mais d'autres estimations plus récentes évoquent 179 kilos. Ce sont des ordres de grandeur mais les comparaisons internationales sont instructives : les phases de gaspillage diffèrent selon les États. Au Royaume Uni, par exemple, la phase cruciale se situe en amont : les producteurs rejettent les produits qu'ils estiment être non consommables. En France, le gaspillage a lieu d'avantage en aval, au stade de la consommation des ménages par exemple.

L'ADEME, de son côté, a également tenté d'estimer le gaspillage alimentaire en privilégiant une approche environnementale et en calculant les biodéchets selon les acteurs de la chaîne alimentaire. Selon cette étude, le total des biodéchets par ménage serait de 4,7 millions de tonnes par an, ceux de la restauration seraient de un million de tonnes.

Les chiffrages sont contradictoires, oublient quelques données – les pertes de poissons pêchés mais non ramenés à terre ne sont pas comptabilisées –, se perdent parfois dans les détails. Mais ces études montrent que, partout, le gaspillage progresse et nul ne peut ignorer l'importance du phénomène dans son ensemble.

B. Un phénomène aux causes et aux effets bien identifiés

1. Les causes

Le gaspillage alimentaire intervient à tous les stades de la chaîne alimentaire, à commencer par la production, en continuant par la transformation et la distribution, en finissant par la consommation ou, plutôt, la non-consommation par les ménages. Selon le rapport précité du ministère de l'Écologie, de novembre 2012, les deux tiers du gaspillage alimentaire reposent sur les ménages, le tiers restant étant partagé entre l'industrie, la distribution et la restauration.

– Le gaspillage en Europe repose donc essentiellement sur un **acte de consommation** inadéquat. Le comportement des consommateurs semble être une clé du gaspillage. Une sorte de déviance peut être identifiée à la fois au moment de l'achat et au moment de la consommation/non-consommation de la marchandise. Le comportement d'achat des consommateurs dans les grandes et moyennes surfaces est-il inné ou plutôt acquis après l'effet d'un marketing efficace, incitant à la surconsommation ?

– Le marketing n'est pas seul en cause : **l'information donnée aux consommateurs** sur les normes de commercialisation n'est pas toujours adéquate.

L'apposition d'une date limite sur certaines denrées de consommation a pour objectif de faire connaître au consommateur la limite au-delà de laquelle un aliment est susceptible d'avoir perdu ses qualités microbiologiques ou ses qualités organoleptiques, physiques, nutritives, gustatives etc. Ces informations sont fixées par l'article R 112-1 du code de la consommation. Cependant, il y a une grande confusion entre les notions de date-limite de consommation (DLC) et date limite d'utilisation optimale (DLUO). La première correspond à un critère sanitaire et correspond à une date impérative. Elle s'applique à des denrées microbiologiquement très périssables, qui, de ce fait, sont susceptibles de présenter un danger pour la santé humaine. Tandis que la seconde correspond à ces critères organoleptiques qui n'affectent pas la « consommabilité » des produits. Mais le mot même de « limite » utilisé en France qui ne figure pas dans la réglementation européenne¹ est extrêmement pénalisant pour la consommation du produit et rédhibitoire pour beaucoup de consommateurs. Lorsque la DLUO s'approche, le produit n'est, tout simplement, plus commercialisable.

Le gaspillage intervient également au **stade ultime de la consommation**. 95 % des Français se déclarent attentifs à ne pas jeter les produits alimentaires, mais l'étude de l'ADEME montre que 77 % le font quand même ! Selon cette enquête, la première cause pour laquelle on jette un produit est tout simplement... qu'il n'était pas visible dans le placard ou le réfrigérateur et qu'il a été oublié par le consommateur (53 % des décisions de rejet de produits alimentaires encore emballés). Dans 20 % des cas, le produit est jeté parce que le consommateur n'a pas évalué correctement ses besoins au moment de l'achat ou parce que le produit a été acheté mais que, finalement, il n'est pas apprécié. Par ailleurs, les modes de vie contemporains ont écarté certaines pratiques qui évitaient ce gaspillage désormais courant chez les ménages français urbains (méconnaissance des possibilités d'utiliser les restes de repas, etc...). Tous ces phénomènes combinés ont conduit à banaliser le gaspillage.

2. Les effets

Curieusement, les effets du gaspillage alimentaire ont d'abord été analysés sous l'angle environnemental.

Dans un chapitre sur la gestion des marchés des fruits et légumes figurant dans son rapport annuel sur les comptes de 1994 (rapport C 303 du 14 novembre 1995), la Cour des comptes européenne insistait surtout sur les conséquences environnementales des destructions des produits alimentaires. «60 % des produits retirés sont détruits. Ils

¹ Il s'agit aujourd'hui de la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires. A compter du 13 décembre 2014, cette directive sera remplacée par le règlement (UE) n° 1169/2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires. Ce règlement introduit de nouvelles exigences telles que l'obligation d'inclure une déclaration nutritionnelle mais ne modifie pas les règles d'information sur les durées de consommation.

sont déversés dans des fosses avant d'être, soit recouverts de terre, soit broyés, soit dénaturés avec du pétrole (générant) un grave problème de pollution de l'environnement, Dans les régions en question, les fruits en putréfaction ont contaminé les autres surfaces et la nappe phréatique. Des investissements considérables sont nécessaires pour remédier à ce problème. (...) En outre, les fruits en putréfaction constituent en soit une source de nuisance, car ils attirent les insectes qui infestent les cultures avoisinantes. »

De même, les premières études de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME), ainsi que le rapport publié en novembre 2012 par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, intitulé « *Réduction du gaspillage alimentaire : état des lieux et pistes d'actions* » s'inscrivent dans une vision environnementale. L'ADEME rappelle ainsi que les pertes alimentaires entraînent une perte de ressources en eau et en matières premières ainsi que des émissions des gaz à effet de serre. Ces initiatives visaient aussi à préparer l'élaboration d'un plan national de prévention des déchets que la France doit avoir soumis à la Commission européenne avant décembre 2013 conformément à une obligation résultant de la directive européenne 2008/1998 du 19 novembre 2008 sur les déchets.

Cette incidence environnementale, sans être minorée, n'est évidemment qu'un aspect des méfaits du gaspillage alimentaire.

L'argument « coût » est aujourd'hui régulièrement évoqué. Dans son matériel de communication sur le plan de lutte contre le gaspillage alimentaire, le ministère de l'agriculture estime le coût du gaspillage alimentaire à 400 euros par famille et par an. Au Royaume-Uni, une organisation de gestion des déchets, la *North London Waste authority – NLWA* -, dresse un bilan de son action de sensibilisation en avançant également l'argument économique : « *les ménages ayant accepté un défi organisé par la NLWA sont parvenus à réduire leur gaspillage alimentaire de 38 %, soit une économie de 32 livres par semaine* ».

Ces deux arguments, environnement et coût, sont sans valeur par rapport à l'obscénité du gaspillage face au désespoir de ceux qui souffrent de la faim, que ce soit en Europe et, bien sûr, dans le monde.

II. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE

A. Amplifier les initiatives nationales

1. En France

Comme on l'a vu, l'intérêt porté au gaspillage alimentaire repose à la fois sur des préoccupations environnementales et sur une obligation réglementaire. Mais la véritable relance politique de la lutte contre le gaspillage alimentaire a été prise par M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt, ainsi que Guillaume Garot, ministre délégué. Lors de l'ouverture du Salon international de l'alimentation, le 20 octobre 2012, les deux ministres ont annoncé la préparation d'un plan de lutte contre le gaspillage alimentaire. Ils ont constitué un comité de pilotage (auquel j'ai l'honneur de participer) ainsi que des groupes de travail thématiques dont les travaux sont sur le point de s'achever. Un projet de Pacte national contre le gaspillage alimentaire sera

présenté au comité de pilotage le 10 juin prochain et fera l'objet d'une présentation publique le 14 juin.

Bien sûr, il n'est pas question de dévoiler le contenu de ce plan déjà bien avancé. Mais on peut tirer quelques leçons de cet exercice de démocratie participative réussi.

En premier lieu, ces travaux ont constitué **un lieu d'échange et de dialogue** entre tous les acteurs de la chaîne alimentaire. Chacun sait que les relations entre producteurs primaires ou industriels-fabricants et la grande distribution sont empreints d'une grande méfiance. Il faut aussi reconnaître que la grande distribution a pu être, à l'occasion – pas seulement en France !-, en position d'accusée. L'impact des annulations de commande est parfois évoqué. Une grande enseigne passe commande, la reporte ou l'annule, laissant à l'industriel ou au producteur les marchandises sur les bras. Que faire d'une commande préparée et finalement annulée ? Impossible de retrouver un repreneur en 48 heures. Le fabricant n'a aucune possibilité de trouver un acheteur de substitution et se voit contraint de détruire ses stocks. L'ensemble du lot (plusieurs tonnes) va alors directement à la décharge.

En second lieu, ces travaux ont montré la très grande **mobilisation** de tous les partenaires de la chaîne, à tous les niveaux, ainsi que le foisonnement d'initiatives locales (récupération des plateaux-repas des hôpitaux, sensibilisation dans les écoles, suivi informatique des lots de denrées périssables avec appel aux associations). Tous les acteurs sont impliqués aujourd'hui : les producteurs, les industriels les différentes formes de restauration, les distributeurs... Cette mobilisation est la condition de réussite du Pacte et il ne fait pas de doute qu'en associant l'implication des acteurs privés et la détermination des acteurs publics, ce Pacte national sera un succès.

En troisième lieu, les partenaires ont montré leur disposition à « gérer le gaspillage » en utilisant davantage les facultés de **don**. Certaines associations n'ont pas attendu ce pacte pour agir, récupérer les produits abandonnés et distribuer aux personnes les plus démunies. Ces groupes de travail ont également recensé un très grand nombre d'initiatives locales.

Pourtant, quelques obstacles demeurent. C'est le cas en particulier du volet juridique et fiscal touchant par exemple, l'évaluation fiscale de la valeur des dons ou la responsabilité du donateur. Les donateurs éventuels - industriels et distributeurs - rechignent encore parfois à la distribution de denrées alimentaires de peur que leur responsabilité soit engagée en cas de problèmes sanitaires ultérieurs. L'impact médiatique d'une intoxication éventuelle est immédiat, considérable et dévastateur ce qui justifie quelques réticences. Ces obstacles sont désormais bien identifiés et seront réglés, vraisemblablement, lors d'une évolution législative ultérieure. Ce pourrait être dans le cadre de la « loi d'avenir pour l'agriculture et l'alimentation » qui accompagnera la future PAC 2014-2020, qui sera présentée à l'automne 2013.

Enfin, ces travaux ont mis en relief des sortes de **clefs de réussite**. Il faut **sensibiliser** les partenaires et **agir** sur le consommateur. Il faut aussi **informer et former**, encadrer et professionnaliser les relations entre acteurs (entre détenteurs de produits alimentaires et utilisateurs potentiels). La clé du succès dépend aussi des **synergies** : l'expérience a montré que le modèle idéal est celui où trois acteurs sont impliqués : une collectivité publique, un opérateur économique et une association

réceptrice (par exemple : le cadre politique est donné par la ville, l'industriel fournit les camions pour livrer et l'association propose des bénévoles pour reconstituer et distribuer les aliments).

Le gouvernement a su créer une véritable mobilisation nationale et il y a une très forte attente de la part de tous les acteurs de la chaîne alimentaire de décisions et d'actions.

2. *En Europe*

Même si la mobilisation est, en général, récente, certains pays paraissent précurseurs dans ce domaine. L'un des pays les plus en pointe - sans doute aussi parce qu'il part de plus loin avec le volume de déchets le plus important d'Europe - est le Royaume-Uni. En janvier 2013, M. Guillaume Garot s'est rendu à Londres afin de tirer les leçons du succès britannique, puisque le gaspillage alimentaire aurait sensiblement diminué. L'expérience montre, là encore, que ce succès repose sur le triptyque public/privé/consommateur. Le gouvernement britannique a mis en place très tôt, en 2000, une agence publique, le *Waste and Resources Action Programme* (WRAP) chargée de lancer des campagnes de communication à destination du grand public. La dernière campagne lancée en 2007 est intitulée « *Love food hate waste* ». Le WRAP est également chargé de promouvoir des accords entre industrie / détaillants / hôtels / restaurants, et des actions de collecte et de redistribution aux organismes de bienfaisance.

L'analyse du gaspillage alimentaire a mis en relief le rôle non négligeable de la grande distribution. Pour faire face aux effets des annulations de commandes de dernière minute, le gouvernement britannique envisage un dispositif plus contraignant ainsi que la nomination d'un « médiateur-gendarme » pour réduire les pertes liées aux changements de commande.

Le même triptyque public-entreprises-associations a été appliqué avec succès en Italie. La réussite repose davantage cette fois sur les villes et les régions, ainsi que sur l'initiative privée. L'enseigne de distribution COOP a initié sa propre campagne de communication : « *Brutti ma buoni* » (« *Moche mais bon* ») et établit un protocole de récupération des produits impropres à la vente mais valorisables en dons aux plus démunis au travers d'accords de retraits avec des organisations caritatives. L'enseigne s'engage également à des réductions de prix sur les produits qui approchent de leur date limite de consommation. La Ville de Bologne a également organisé la mise à disposition gratuite de fruits et légumes à partir de surplus agricoles.

B. Lancer un mouvement européen

1. Retrouver une crédibilité européenne

Que de chemin parcouru en vingt ou trente ans ! La lutte contre le gaspillage alimentaire est récente et l'on peut même dire que l'ancienne politique agricole commune (PAC) s'accommoda assez bien de la permanence d'un gaspillage alimentaire. Avant les réformes de 1992 et 2003, la gestion des marchés (essentiellement par le retrait des productions excédentaires) et le soutien des prix (par des prix d'intervention fixés par les États) furent les deux pivots de la PAC. Force est de constater que, dans la filière des fruits et légumes, ces mécanismes conduisirent à des

résultats qui paraissent aujourd'hui incompréhensibles. Théoriquement, les retraits de fruits et légumes devaient s'accompagner de dons aux œuvres caritatives ou de ventes promotionnelles à des filières industrielles (alimentation pour animaux, conserves). En réalité, les retraits se sont traduits le plus souvent par la destruction pure et simple des marchandises. L'ensemble des retraits concernait 5 % du volume total des fruits et légumes. Mais ce pourcentage pouvait atteindre 20 % sur certaines productions, comme, par exemple, les pêches et nectarines. Entre 1 et 3 % étaient distribués à des fondations caritatives, entre 10 et 20 % étaient utilisés pour l'alimentation animale et de 50 à 90 % étaient détruits.

La Cour des comptes déplora à plusieurs reprises cette situation. Elle évoqua pour la première fois le « gaspillage » dans un rapport de 1989 (Rapport spécial sur l'organisation du marché des fruits et légumes n° 2/89). En 1995, ayant constaté que la situation s'était très peu améliorée, la Cour des comptes reprit ses critiques. L'Europe s'est donc non seulement longtemps accommodée du gaspillage alimentaire, mais ses outils y contribuaient même parfois. Tout cela est du passé, et ce rappel témoigne du chemin parcouru depuis lors.

2. *Se donner les moyens d'une cohérence politique*

La distribution des produits à des œuvres caritatives est l'une des options qui permet de réduire le gaspillage alimentaire. Tel était le sens de l'ancien programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD) qui fut un moyen d'écouler les stocks, puis un moyen d'intervention pour permettre d'acheter des produits alimentaires. 13 millions de personnes ont bénéficié chaque année de ce fonds au cours des dernières années.

Alors que cet appui apparaît toujours plus nécessaire, ce programme a fait l'objet de vives discussions entre les États membres. Le principe d'une aide a pu être sauvé lors du Conseil européen de février 2013 mais le compromis négocié par les États, avant l'approbation du Parlement européen, réduit la dotation du nouveau fonds d'aide aux plus démunis (FEAD) à 2,5 milliards d'euros sur la période 2014-2020.

Notons qu'en France, Guillaume Garot, ministre délégué chargé de l'agroalimentaire, a déclaré au lendemain de l'accord que la baisse de l'enveloppe de l'aide alimentaire serait, pour la France, « compensée à l'euro près ».

De son côté, la commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen a adopté lundi 20 mai 2013 la proposition de la rapporteure socialiste irlandaise, Emer Costello, de rétablir le financement du FEAD à son niveau précédent, soit 3,5 milliards d'euros.

Le Parlement européen se prononcera en session plénière au mois de juin 2013 sur le mandat qui sera sa feuille de route pour la négociation avec le Conseil.

3. *Relayer les demandes du Parlement européen*

Le 19 janvier 2012, le Parlement européen (PE) a adopté une résolution sur le thème « Éviter le gaspillage des denrées alimentaires : stratégies pour une chaîne alimentaire plus efficace dans l'UE ». Le PE fixait pour objectif de réduire le gaspillage alimentaire de moitié d'ici 2050. Cette résolution fait suite à un rapport d'initiative de M. Salvatore Caronna (Alliance Progressiste des Socialistes et Démocrates, Italie).

Trois commissions ont travaillé sur ce sujet : la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire, la commission de l'agriculture et du développement durable, la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs. L'adoption de la résolution en séance plénière a fait l'objet d'une quasi-unanimité, de tous les groupes et tous les pays.

Dans son rapport de novembre 2011, le député Salvatore Caronna suggérait de déclarer 2013 « Année européenne de lutte contre le gaspillage alimentaire ». La définition des « années européennes » existe depuis 1983 : il s'agit d'une sorte de labellisation d'une thématique associée à une campagne de communication européenne et à quelques financements. La décision d'une année européenne repose formellement sur une décision conjointe du Conseil et du Parlement européen après proposition de la Commission (qui, en vérité, se contente souvent de reprendre une suggestion du législateur européen...).

L'importance est plutôt symbolique dans la mesure où les crédits (quelques dizaines de millions d'euros) sont répartis entre les 27 États membres, mais il ne faut pas négliger la mobilisation qu'elle peut entraîner dans certains cas. Même s'il faut reconnaître que beaucoup des « années européennes » sont plutôt passées inaperçues (Année européenne du jeune conducteur, Année des langues en Europe, Année européenne de l'éducation par le sport etc.), certaines ont été de véritables déclencheurs d'initiatives. Ce fut le cas de l'Année européenne des personnes handicapées en 2003. Ce fut une année de prise de conscience, de médiatisation et d'actions publiques (places de stationnement réservées, adaptation des transports en commun, réglementation des constructions etc.).

Ce pourrait être le cas d'une Année européenne de lutte contre le gaspillage alimentaire tant il a été démontré que la mobilisation est générale chez tous les acteurs, à tous les stades de la chaîne alimentaire et dans tous les pays. L'expérience montre que le succès de ces initiatives dépend de la préparation des opinions et de la maturité d'un sujet. L'année européenne ne suffit pas à déclencher des comportements mais permet de dynamiser des initiatives préexistantes.

Le rapporteur proposait donc de faire de 2013 « l'Année européenne de lutte contre le gaspillage alimentaire ». Cette proposition n'a pas été suivie puisque le choix du législateur européen s'est porté sur un autre thème. Pour marquer le 20^e anniversaire de l'institution de la citoyenneté de l'Union en vertu du traité de Maastricht, le 1^{er} novembre 1993, la Commission européenne a proposé de désigner 2013 comme l'« Année européenne des citoyens ». C'est ce dernier choix qui a été retenu par la décision conjointe du Conseil et du Parlement européen (décision n° 1093/2012/UE du Parlement Européen et du Conseil du 21 novembre 2012).

Il y avait une logique à défendre la citoyenneté en 2013, il y a aujourd'hui une nécessité et même une ardente obligation à déclarer 2014 année de la lutte contre le gaspillage alimentaire. Cette année européenne pourrait être un catalyseur d'énergies. L'opinion est prête à recevoir ce message et les acteurs sont mobilisés. 2014 pourrait être, avec un an de retard par rapport à la proposition initiale, l'année européenne de la lutte contre le gaspillage alimentaire. Tel est notre vœu.

Pour ces raisons, votre commission des affaires européennes a conclu au dépôt de la proposition de résolution qui suit :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu le rapport de la Direction générale de l'environnement de la Commission européenne d'octobre 2010 intitulé « preparatory study on food waste across EU 27 »,
- ④ Vu la résolution du Parlement européen du 19 janvier 2012 sur le thème « Éviter le gaspillage des denrées alimentaires : stratégies pour une chaîne alimentaire plus efficace dans l'Union européenne »,
- ⑤ Vu l'avis du Conseil économique et social européen du 20 mars 2013 sur « la prévention et la réduction du gaspillage alimentaire »,
- ⑥ Considérant qu'une large part du gaspillage alimentaire peut et doit être évitée ;
- ⑦ Considérant que, dans le contexte économique actuel, la lutte contre le gaspillage alimentaire doit être une priorité politique et sociale européenne et est même une exigence morale ;
- ⑧ Considérant que la mobilisation des pouvoirs publics, des industriels et des consommateurs peut diminuer le gaspillage alimentaire ;
- ⑨ Considérant que la mobilisation des différents acteurs de la chaîne alimentaire est aujourd'hui acquise ;
- ⑩ Considérant qu'un plan national de lutte contre le gaspillage alimentaire sous l'autorité du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt contribue à la réussite de cette mobilisation ;
- ⑪ Considérant que les messages contradictoires émanant des institutions européennes contribuent à la désaffection des citoyens européens envers la construction européenne ;

- ⑫ – Se félicite de l’impulsion donnée par le gouvernement en faveur d’un pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire, et qui placera la France au premier rang des pays européens en matière de lutte contre le gaspillage alimentaire ;
- ⑬ – Incite le Gouvernement à modifier les règles d’information du consommateur de manière à s’aligner strictement sur la législation européenne en supprimant notamment la mention de « date-limite d’utilisation optimale » ;
- ⑭ – Demande au Gouvernement de soutenir la proposition du Parlement européen visant à déclarer 2014 « Année européenne de lutte contre le gaspillage alimentaire » ;
- ⑮ – Déploie par ailleurs que, lors de la négociation du cadre financier pluriannuel 2014-2020, le Conseil européen ait réduit la dotation budgétaire consacrée au futur fonds européen d’aide aux plus démunis (FEAD) ;
- ⑯ – Souhaite que le Gouvernement soutienne les demandes des organisations caritatives visant à rétablir cette dotation budgétaire à un niveau au moins équivalent à celle de l’ancien programme européen d’aide aux plus démunis (PEAD).