

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur le postulat Nathalie Jaccard et consorts – Composter au lieu de javelliser ? (18_POS_045)

Rappel du postulat

Chaque année en Suisse, par habitant, environ 94 kg de nourriture sont jetés et détruits. Bien que la lutte contre le gaspillage alimentaire soit une préoccupation à l'échelle nationale, il faut toutefois déplorer un procédé qui touche également notre canton et qui ne devrait plus être autorisé et qui consiste à rendre impropre à la consommation les invendus des grandes surfaces, ce qui représente près de 10% de la nourriture jetée annuellement. La pratique voit le déversement d'eau de Javel dans les conteneurs, par-dessus les restes alimentaires, de façon à les rendre inaccessibles. Socialement et écologiquement, de telles méthodes sont inadmissibles en Suisse et dans notre canton.

Plusieurs états voisins ont rendu cette manière de faire illégale et obligent à redistribuer ou recycler les aliments invendus. Désormais, par exemple, en Belgique, certaines villes ont imposé aux grandes surfaces de ne plus jeter les invendus, mais de stocker ces denrées alimentaires dans de parfaites conditions d'hygiène afin de les mettre à disposition des organisations caritatives. La France a aussi, depuis une année, adopté pareilles mesures et va encore plus loin en recyclant les aliments qui ne peuvent plus être consommés par les humains sous la forme d'un conditionnement en faveur de l'alimentation animale ou du compostage, voire de la méthanisation.

Et chez nous, à quoi en sommes-nous ? Il y a quelque temps, on pouvait lire dans les 24heures que « L'Etape » à Vevey et le « Coup de Pouce » à Clarens, qui sont en charge de distribuer des invendus périssables, ont pu recycler en 2016, quelque 75 tonnes de nourriture en faveur des démunis de leur région.

A Lausanne, certains commerces contribuent volontairement à la redistribution de nourriture aux œuvres caritatives. Toutefois, comme le souligne la Fondation Mère Sofia, les besoins sont conséquents dans notre canton et cette action ne suffit pas.

Pour toutes ces raisons, le présent postulat demande au Conseil d'Etat d'étudier l'opportunité et les possibilités de faire interdire, dans notre canton, toutes pratiques visant à rendre impropre à la consommation et au compostage les invendus des grandes surfaces et de mettre en place des mesures concrètes afin de permettre de faciliter la redistribution et le recyclage des invendus.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.

*(Signé) Nathalie Jaccard
et 48 cosignataires*

Rapport du Conseil d'Etat

Introduction

Le présent postulat demande « *d'étudier l'opportunité et les possibilités de faire interdire, dans notre canton, toutes pratiques visant à rendre impropre à la consommation et au compostage les invendus des grandes surfaces et de mettre en place des mesures concrètes afin de permettre de faciliter la redistribution et le recyclage des invendus* » et mentionne, en guise de préambule, une pratique consistant « *à rendre impropre à la consommation les invendus des grandes surfaces [par] le déversement d'eau de Javel dans les conteneurs, par-dessus les restes alimentaires* ».

En ce qui concerne cette dernière affirmation, les deux grandes enseignes Migros et Coop démentent formellement une telle pratique. Dans le Canton de Vaud, le chimiste cantonal n'a aucune connaissance d'une telle pratique, passée ou actuelle.

Il en ressort qu'au moment de rédiger la présente réponse, aucun élément probant permettant d'accréditer la thèse d'une dégradation volontaire des invendus alimentaires des grandes surfaces, au moyen d'eau de Javel en particulier, ne peut être retenu.

Toutefois, bien que la dégradation volontaire des invendus alimentaires ne puisse être démontrée, il demeure tout à fait pertinent de faire le point sur le devenir des invendus alimentaires dans le canton de Vaud. Pour ce faire, sept des principaux acteurs de la grande distribution dans le canton ont été contactés. Il s'agit des enseignes Migros, Coop, Denner, Aldi, Lidl, Globus et Manor. Les informations relatives à leur pratique en matière d'invendus alimentaires sont développées ci-après.

1. DEVENIR DES INVENDUS ALIMENTAIRES DES GRANDES SURFACES DANS LE CANTON DE VAUD

Il ressort des réponses données par les enseignes approchées que toutes, sans exception, ont pris des mesures afin de réduire au maximum les invendus tant pour des raisons économiques (dévalorisation du produit et coût de retraitement), des raisons écologiques (coût écologique de production et d'élimination) que pour des raisons sociétales (image négative liée au gaspillage et à la surconsommation). Par conséquent, des contrôles réguliers sont effectués dans les magasins afin d'identifier les produits dont la date limite de vente approche et des stratégies de réduction du prix sont majoritairement appliquées. Cela se traduit par un étiquetage indiquant moins vingt-cinq ou moins cinquante pour cent du prix, à la constitution de « paniers » comprenant différents produits, et écoulés via des applications telles que « Too Good To Go ». Une des enseignes valorise majoritairement les produits dont les dates de péremption sont proches, au travers du restaurant du personnel.

Dans un deuxième temps, les produits dont la date de vente arrive à échéance et qui ne sont pas écoulés en fin de journée sont triés comme suit (valable pour toutes les enseignes) :

- Produits encore consommables par l'humain
- Produits non consommables par l'humain (en état de dégradation)
- Déchets organiques restants.

Toutes les enseignes, sauf une, remettent les produits encore consommables par l'humain à des associations. Parmi les associations les plus citées on trouve : Table Suisse, Tables du Rhône, Caritas, Table Couvre-toi, Chillonda ou Disco Soupe.

Si les enseignes mettent à disposition les produits encore consommables à des associations, il a été relevé qu'il n'est pas toujours aisé pour ces dernières de pouvoir bénéficier de ce qui leur est proposé. En effet, une enseigne disposant de plus d'une cinquantaine de magasins dans le canton n'a pas été en mesure de donner la totalité des invendus en raison de la localisation géographique des dits magasins et de la tournée de ramassage ayant pu être mise en place par l'organisation.

Les produits non consommables par l'humain sont, dans la majorité des cas, remis au bétail (zoos ou fermes) comme nourriture.

Les enseignes qui n'ont pas indiqué remettre au bétail les produits non consommables par l'humain recyclent ces déchets comme les déchets organiques de toutes les enseignes, à savoir majoritairement par la production de biogaz. Une plus petite partie est valorisée en matière de compostage (conversion de la matière organique par une décomposition aérobie).

Aucune enseigne ne valorise financièrement les déchets issus des invendus alimentaires. Au contraire, les enseignes paient pour que ces invendus soient transformés en biogaz, ceci explique en partie la raison pour laquelle cette solution est envisagée en dernier ressort. De plus, chaque enseigne prend entièrement à sa charge le coût du tri des produits dont la date de vente arrive à échéance. Une des enseignes estime la durée de ce travail entre 15'000 et 20'000 heures par an.

Ainsi, dans le canton de Vaud, toutes les enseignes contactées mettent en œuvre une stratégie afin de réduire au maximum les invendus alimentaires. En premier lieu par l'entremise d'associations pour la quasi-totalité des enseignes. Dans tous les cas, les déchets organiques provenant du secteur de la distribution dans le canton de Vaud sont revalorisés.

2. VOIE LEGISLATIVE – L'EXEMPLE FRANÇAIS

Le 11 février 2016, la France a promulgué une loi relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire. Cette loi, applicable au secteur de la distribution, comprend une série de mesures plus ou moins contraignantes, visant à l'interdiction de détruire des denrées alimentaires. De plus, elle établit une hiérarchisation des actions de lutte contre le gaspillage alimentaire et sécurise le cadre juridique du don alimentaire.

En 2019, un rapport d'information émanant de la commission des affaires économiques a évalué les effets de la loi relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire et les limites de celle-ci.

Un des premiers constats des auteurs du rapport est le manque flagrant de données quantitatives liées au volume des dons, quantité de pertes ou gaspillage alimentaire, en particulier juste avant l'introduction de la loi. Par conséquent, plutôt qu'une analyse quantitative, c'est une approche qualitative qui a été retenue pour l'élaboration du rapport. Néanmoins, sur le fond, les auteurs constatent que *« la loi a rempli son office et a sans doute permis de freiner une tendance continue au gaspillage. Au-delà, l'enjeu de la mesure du gaspillage reste posé. C'est la quantification générale et la transparence des données qui permettront d'inverser la tendance dans le cadre d'une politique publique volontariste conjuguant information des consommateurs, formation des acteurs, éducation des citoyens et mobilisation locale »*.

De manière générale, les auteurs relèvent *« un bilan positif salué par l'ensemble des acteurs, qui ont identifié des axes de progrès »* ainsi qu'une prise de conscience générale ayant conduit à un changement de culture.

Comme mentionné précédemment, la loi de 2016 établit une priorisation (hiérarchisation) des actions de lutte avec l'ordre suivant :

1. Prévention du gaspillage alimentaire
2. Utilisation des invendus propres à la consommation humaine par le don ou la transformation
3. Valorisation destinée à l'alimentation animale
4. Utilisation à des fins de compost pour l'agriculture ou la valorisation énergétique, notamment par méthanisation.

« Cet ordre de priorité, permet de conférer une portée juridique à une priorité logique des actions de lutte contre le gaspillage alimentaire. Certes, techniquement, des denrées encore consommables qui sont utilisées à des fins énergétiques, par méthanisation, ne sont pas gaspillées. Toutefois, un tel usage ne correspond pas à l'optimum social qui doit être atteint par l'action publique ».

De plus, la loi impose aux distributeurs dont la surface de vente dépasse 400 m², qui souhaitent donner des denrées alimentaires consommables à des associations d'aide alimentaire, de conclure une convention avec la ou les association(s) de leur choix.

Les auteurs du rapport ont relevé quelques freins réglementaires et/ou pratiques, à la mise en œuvre de la loi, en partie listés ci-dessous :

- Contrôles insuffisants. La loi rend répréhensible la destruction volontaire de denrées, ou l'absence de conclusion de convention de dons entre les distributeurs et les associations habilitées mais aucune ressource n'est affectée au contrôle de l'application effective de la loi.
- Qualité des dons parfois problématique. « *les Banques Alimentaires signalent des taux de rebuts compris entre 8 % en 2016 et 11 % en 2018, qui augmentent donc à mesure que les volumes de dons augmentent eux-mêmes* ». Il semblerait que certains distributeurs se débarrassent ainsi de denrées alimentaires de mauvaise qualité à moindre frais.
- Fréquence des dons. « *La loi de 2016 ne dit rien de la fréquence du don, laissant les co-contractants fixer librement le rythme de don. Dans l'absolu, un seul don par an suffit à une grande surface de distribution à être en conformité avec la lettre de la loi* ».
- Concurrence des actions de lutte. « *l'étiquetage avec des prix au rabais de produits proches de leur date limite de consommation réduisent le nombre de produits donnés, mais aussi la qualité des denrées qui restent invendues, car elles sont mécaniquement données plus tard, sinon trop tard* ».
- Le dispositif ne touche qu'une partie de la filière agroalimentaire. Les auteurs constatent qu'un effet indésirable a pu apparaître : « *en ciblant les distributeurs et l'écosystème du don alimentaire, les autres acteurs de la filière, en amont en particulier, ont pu se considérer hors du champs de la politique publique de lutte contre le gaspillage alimentaire* ».

Directement en relation avec ce dernier point, il est essentiel de rappeler que le gaspillage alimentaire concerne toute la chaîne alimentaire, comprenant le secteur agroalimentaire (producteurs), le secteur de la distribution (cible de la loi de 2016), le secteur de la restauration et, finalement, les ménages. En effet, une grande partie du gaspillage alimentaire intervient au niveau du foyer.

Par conséquent, les auteurs du rapport préconisent qu'« *une information et une éducation à l'alimentation et à la lutte contre le gaspillage alimentaire [soient] dispensées dans les établissements d'enseignement scolaire* ».

De plus, la France, au travers d'une loi dite « Egalim », a eu l'ambition d'élargir le périmètre de la loi de 2016, et d'étendre la politique publique de lutte contre le gaspillage alimentaire à la restauration collective (publique et privée), ainsi qu'au secteur agroalimentaire. Par décret, une partie de ces mesures seront effectives dès 2020.

Finalement, les auteurs du rapport demandent un « *éclaircissement juridique des responsabilités individuelles et collectives, applicables aux éventuels incidents sanitaires pouvant suivre un don alimentaire, devrait être réalisé par l'administration* ». En effet, il semblerait que diverses initiatives sont aujourd'hui freinées par la crainte d'une mise en cause juridique liée à de potentiels incidents sanitaires.

3. SITUATION EN SUISSE

En Suisse, au niveau fédéral, le traitement des déchets est réglé dans l'ordonnance sur les déchets (OLED, RS 814.600). L'article 14 de cette ordonnance traite des biodéchets incluant les déchets alimentaires. Il prévoit clairement que les biodéchets doivent faire l'objet d'une valorisation ou d'une méthanisation et énumère les conditions requises à cette valorisation.

Sur le plan cantonal, la loi sur la gestion des déchets (LGD, BLV 814.11) et son règlement d'application (RLGD, BLV 814.11.1) n'indiquent rien de plus que l'ordonnance fédérale précitée.

Mme la Conseillère nationale Isabelle Chevalley a déposé un postulat concernant le gaspillage alimentaire dans le commerce de détail et la restauration en 2012 et une interpellation intitulée « faciliter les dons d'aliments aux associations caritatives » en 2017.

La base légale en vigueur lors du dépôt du postulat en 2012 n'a pas permis d'y répondre favorablement. Depuis l'OLED a remplacé la base légale de 2012 et, s'appuyant sur cette ordonnance, le Conseil fédéral a formulé une réponse à l'interpellation de 2017 mentionnant que « le Conseil fédéral considère qu'il est souhaitable d'utiliser toujours plus les aliments invendus pour la consommation humaine. [Cependant] Il souhaite réaliser cet objectif sans passer par des conventions de dons obligatoires pour les entreprises ».

Malgré tout, la Confédération a compilé les données liées aux quantités de déchets alimentaires produites en Suisse, et a présenté les chiffres du gaspillage alimentaire tout au long de la chaîne de création de valeur.

Depuis 2013, l'Office fédéral de l'environnement collecte des données sur les déchets alimentaires. Selon les chiffres publiés en octobre 2019 sous le lien suivant : « <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/dechets/guide-des-dechets-a-z/biodechets/types-de-dechets/dechets-alimentaires.html#1103259440> », la Suisse produit chaque année 2,6 millions de tonnes de pertes alimentaires.

Quantité totale de déchets alimentaires en Suisse enregistrée à l'étape de l'élimination (matière fraîche)

X Fermer

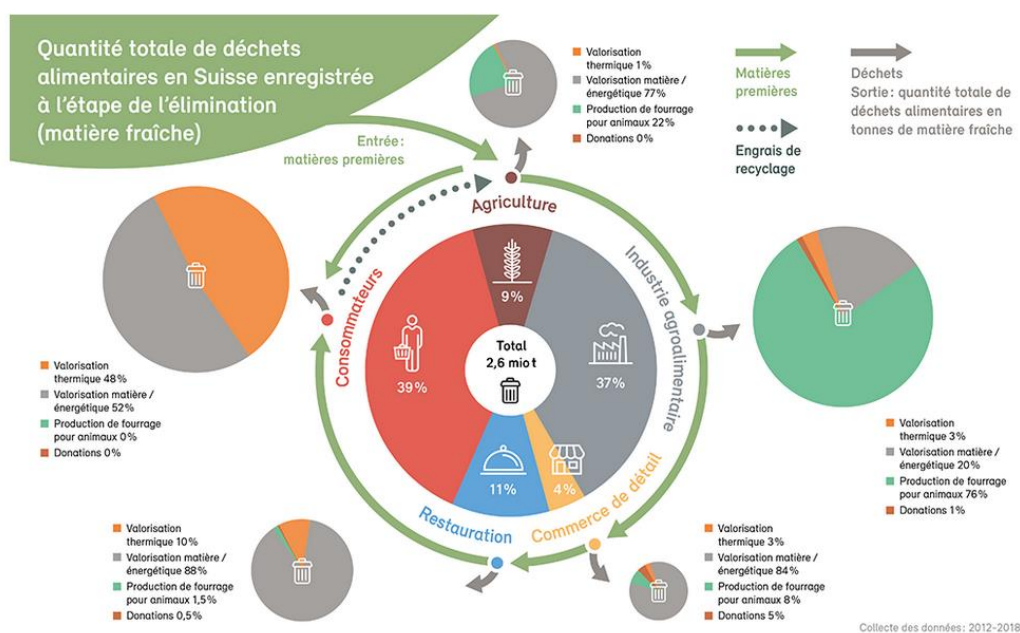


Figure 3: Quantité totale de déchets alimentaires en Suisse enregistrée à l'étape de l'élimination (en tonnes de matière fraîche)

© OFEV

Toujours selon l'OFEV, de ces quatre pour cent de déchets alimentaires provenant de la distribution, «environ 97 % des déchets alimentaires annuels provenant du commerce de gros et de détail sont donnés, utilisés dans la production de fourrage pour animaux, ou soumis à une valorisation matière ou énergétique. Au total, 3 % sont valorisés thermiquement dans les usines d'incinération des ordures ménagères pour des raisons sanitaires, c'est-à-dire pour éviter des épidémies ».

4. CONCLUSION

Comme mentionné au point 3 de la présente réponse, l'ordonnance fédérale sur les déchets oblige une valorisation des biodéchets. Par conséquent, toute pratique visant à rendre impropre à la consommation et au compostage les invendus des grandes surfaces est, de facto, proscrite par la loi.

S'agissant de la mise en place de mesures concrètes afin de faciliter la redistribution et le recyclage des invendus, l'exemple français montre que la voie législative, bien que contraignante, entraîne aussi différents effets potentiellement négatifs, tant pour l'Etat (coût du contrôle) que pour les associations (volume et qualité des dons). De plus, considérant qu'en Suisse, et a fortiori dans le canton de Vaud, « environ 97 % des déchets alimentaires annuels provenant du commerce de gros et de détail sont donnés, utilisés dans la production de fourrage pour animaux ou soumis à une valorisation matière ou énergétique », le Conseil d'Etat estime que la prise de nouvelles dispositions législatives, et notamment le développement d'un article consacré dans la loi cantonale sur la gestion des déchets, ne permettrait pas de modifier significativement la situation qui prévaut actuellement, pour un coût de mise en œuvre cohérent avec la politique budgétaire cantonale.

En outre, au niveau fédéral, en 2019, « le Conseil national a chargé le Conseil fédéral d'élaborer un plan contre le gaspillage alimentaire. Ce dernier sera constitué de mesures existantes et, éventuellement, de nouvelles mesures volontaires ainsi que de mesures fédérales d'accompagnement. Ce plan d'action devrait être évalué en 2024 et adapté si nécessaire ».

En conclusion, le Conseil d'Etat considère que diverses mesures et stratégies ont déjà été mises en place s'agissant de la valorisation des invendus alimentaires et il s'en réjouit. Il continuera néanmoins de suivre les développements, notamment au niveau fédéral, des diverses réflexions dans ce domaine.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 12 février 2020.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean