

N° 247  
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 janvier 2025

PROPOSITION DE LOI

*visant à renforcer la lutte contre le gaspillage alimentaire,*

PRÉSENTÉE

Par Mme Marie-Do AESCHLIMANN,

Sénatrice

*(Envoyée à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Chaque année, des millions de tonnes de nourriture sont gaspillées en France, alors même qu'une partie de la population peine à se nourrir convenablement. Cette aberration, tout à la fois éthique, sociale et économique, exige une mobilisation renouvelée contre le gaspillage alimentaire.

Aux termes de l'article L. 541-15-1 du code de l'environnement issu de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, le gaspillage alimentaire se définit comme « toute nourriture destinée à la consommation humaine qui, à une étape de la chaîne alimentaire, est perdue, jetée ou dégradée ».

À l'échelle mondiale, l'équivalent d'un milliard de repas aurait été gaspillé chaque jour en 2022, selon un rapport du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE). Un gâchis que la directrice du PNUE<sup>1</sup> qualifie de « tragédie mondiale ».

En France, selon les données du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, le gaspillage alimentaire représentait 4,3 millions de tonnes de denrées en 2022.

L'inquiétante progression de la précarité alimentaire – qui toucherait aujourd'hui 16 % de la population française<sup>2</sup> – rend plus inadmissible encore le fait de jeter des aliments comestibles. Pour l'année 2023, il est estimé que 2 à 3 millions<sup>3</sup> de personnes ont bénéficié de l'aide alimentaire distribuée par les associations.

Cette évolution est étroitement liée au contexte d'inflation alimentaire. Après une hausse des prix de 11 % en 2022, l'Observatoire publié par

---

<sup>1</sup> ONU, « Rapport de l'ONU sur l'indice de gaspillage alimentaire : le monde gaspille plus d'un milliard de repas par jour », Programme de l'ONU pour l'environnement, 27 mars 2024.

<sup>2</sup> Marianne Bléhaut, Mathilde Gressier, Antoine Bernard de Raymond, « La débrouille des personnes qui ne mangent pas toujours à leur faim », *Crédoc*, septembre 2023.

<sup>3</sup> Étude de la Banque alimentaire : « [Profils](#) » qui sont les personnes accueillies à l'aide alimentaire ?

Familles rurales a enregistré une nouvelle hausse des prix de 16 % pour les fruits et légumes en 2023.

Par ailleurs, selon l'Observatoire des Vulnérabilités Alimentaires créé par la Fondation Nestlé, 37 % des Français se déclaraient en insécurité alimentaire en 2023, contre 11 % en 2015. Cette étude révèle aussi que les jeunes de 18-24 ans sont particulièrement touchés, de même que les femmes, les personnes seules et les familles monoparentales<sup>4</sup>.

Avec un coût estimé à 16 milliards d'euros par an en France et 1 000 milliards de dollars pour l'économie mondiale<sup>5</sup>, le gaspillage alimentaire a des conséquences qui ne sont pas négligeables sur le plan économique.

Enfin, son coût environnemental est particulièrement important puisqu'il représente 8 à 10 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre<sup>6</sup>. D'après le *Waste and Resources Action Program* (WRAP), s'il était considéré comme un pays, le gaspillage alimentaire serait le « troisième plus grand pays émetteur de gaz à effet de serre derrière les États-Unis et la Chine ». En France, l'Agence de la transition écologique (ADEME) évalue cet impact à 15,3 millions de tonnes équivalent CO<sub>2</sub>, soit 3 % de l'ensemble de nos émissions<sup>7</sup>.

La lutte contre le gaspillage alimentaire est donc un défi éthique, écologique, social et économique de premier ordre pour notre société. Depuis la signature du Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire en 2013, la France s'est résolument emparée de ce sujet en renforçant son arsenal législatif afin de sensibiliser et d'impliquer tous les acteurs de la chaîne alimentaire dans la lutte contre le gaspillage alimentaire, notamment par la pratique des dons alimentaires qui constitue un levier essentiel de lutte contre la précarité.

Ainsi, au gré des lois successives adoptées ces dix dernières années, la liste des acteurs concernés par l'obligation de conclure des conventions de dons alimentaires avec des associations n'a cessé de s'allonger. Initialement appliquée aux distributeurs possédant une surface de vente supérieure à 400 m<sup>2</sup>, cette obligation a été élargie aux opérateurs de la restauration collective servant plus de 3 000 repas par jour ainsi qu'aux opérateurs de l'industrie agroalimentaire et du commerce de gros dont

---

<sup>4</sup> Fondation Nestlé France, « 1<sup>er</sup> observatoire des Vulnérabilités alimentaires », 16 novembre 2023.

<sup>5</sup> Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Gaspillage alimentaire, 12 juin 2024.

<sup>6</sup> ONU, *op. cit.*.

<sup>7</sup> « État des lieux des masses de gaspillages alimentaires et de sa gestion aux différentes étapes de la chaîne alimentaire », ADEME, mai 2016.

le chiffre d'affaires est supérieur à 50 millions d'euros annuels.

Parallèlement, le monde associatif, les collectivités, mais aussi des entreprises et des acteurs du secteur alimentaire, se sont également engagés dans le développement d'initiatives vertueuses destinées à réduire le gaspillage. Tel est par exemple le cas de la ville de Courbevoie, dans les Hauts-de-Seine, où sous l'impulsion d'Arash Derambarsh, maire-adjoint, une Charte d'engagement contre le gaspillage alimentaire signée avec les acteurs locaux a permis de sauver et de redistribuer 400 000 repas en quatre ans. En 2024, cette démarche volontariste a valu à Courbevoie d'être la première ville française obtenir le label « ville verte » décerné par l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'agence spécialisée de l'Organisation des Nations unies (ONU)<sup>8</sup>.

Malgré une prise de conscience réelle à tous les niveaux depuis 2013, faute d'outils et d'indicateurs, il n'a pas été possible d'évaluer précisément le volume des gisements de gaspillage alimentaire et leur évolution. L'objectif assigné par la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire (AGEC) du 20 février 2020, proclamant un objectif de réduction de 50 % du gaspillage alimentaire d'ici 2025 par rapport à 2015, s'est, par voie de conséquence, révélé inopérant.

Pour autant, l'horizon 2025 n'en constitue pas moins une date charnière dans la lutte contre ce fléau. Le volume de 4,3 millions de tonnes de denrées gaspillées, mesuré en 2022, demeure alarmant au regard des enjeux de précarité alimentaire auxquels notre pays est confronté. Ce chiffre met en lumière le contraste entre les ambitions affichées et les actions concrètes, rappelant l'urgence d'intensifier nos efforts pour réduire le gaspillage tout en assurant une meilleure redistribution des ressources alimentaires aux populations vulnérables.

À l'origine de plus d'un tiers du gaspillage alimentaire, l'industrie agroalimentaire, la distribution et la consommation hors domicile représentent encore un gisement considérable de denrées alimentaires qu'il conviendrait de valoriser afin de limiter les pertes, développer les dons et répondre aux besoins croissants d'aide alimentaire.

La présente loi entend agir plus précisément sur ce gisement en élargissant le périmètre des acteurs concernés, en renforçant l'obligation faite à ces acteurs de communiquer annuellement leurs données sur les

---

<sup>8</sup> Louise Simondet, « [Lutte contre le gaspillage alimentaire : la ville de Courbevoie récompensée par les Nations Unies](#) », France 3 Paris-Île-de-France, 25 octobre 2024.

denrées gaspillées ainsi qu'en durcissant les sanctions applicables aux entreprises qui les rendraient impropres à la consommation.

**L'article 1<sup>er</sup>** étend le champ d'application de l'obligation faite aux commerces et opérateurs de proposer des conventions de don de leurs invendus à des associations d'aide alimentaire afin de lutter contre le gaspillage. D'une part, en abaissant de 400 m<sup>2</sup> à 200 m<sup>2</sup> le seuil des commerces concernés par ladite obligation, ce qui permettrait d'intégrer les quelques 5 000 commerces de proximité dans le champ d'application de la loi. D'autre part, en incluant les opérateurs de commerce de gros alimentaire dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 25 millions d'euros, les opérateurs de l'industrie agroalimentaire dont le chiffre d'affaires est supérieur à 25 millions d'euros et les opérateurs de la restauration collective dont le nombre de repas préparés est supérieur à 2 000 repas par jour dans ce dispositif. Cet article prévoit la remise d'un document récapitulatif des dons effectués par ces opérateurs au plus tard le 1<sup>er</sup> février de chaque année. Celui-ci devra être transmis aux services de la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF). Le Gouvernement devra par ailleurs remettre, dans un délai de douze mois, un rapport sur la qualité et la conformité des dons aux associations.

**L'article 2** tire les conséquences des insuffisances dans l'application de la loi en renforçant son contrôle. En effet, l'enquête de la DGCCRF menée tout au long de l'année 2021 a donné lieu à 345 établissements visités, 66 avertissements, 2 injonctions. Le taux d'établissements en anomalie est de 20,87 %. Les anomalies constatées sont l'absence de proposition de convention, des conventions non signées ou ne respectant pas le formalisme prévu<sup>9</sup>. Les opérateurs concernés devront également établir un bilan chiffré et exhaustif, sur une base annuelle, des quantités de denrées alimentaires gaspillées.

**L'article 3** durcit les sanctions envers les entreprises qui rendraient les denrées alimentaires impropres à la consommation en remplaçant l'amende forfaitaire fixée à 0,1 % maximum par une amende comprise entre 0,1 % et 0,5 % du chiffre d'affaires. L'objectif est de lutter contre la tendance à la baisse des dons au sein de la grande distribution, déplorée par de nombreuses associations<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, « [Professionnels : comment éviter le gaspillage alimentaire](#) ».

<sup>10</sup> Dans leur rapport d'activité de 2023, l'association ANDES relève par exemple que la part des dons de la grande distribution dans l'approvisionnement des épiceries solidaires a chuté, passant de 35% en 2022 à 22% en 2023.

**L'article 4** constitue le gage financier de cette proposition de loi.



## Proposition de loi visant à renforcer la lutte contre le gaspillage alimentaire

### Article 1<sup>er</sup>

- ① I. – L'article L. 541-15-6 du code de l'environnement est ainsi modifié :
- ② 1° Le I est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « Au plus tard le 1<sup>er</sup> février de chaque année, ces personnes sont tenues de transmettre un document récapitulatif des dons effectués au cours de l'année précédente aux services de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, selon des modalités fixées par décret. » ;
- ④ 2° Le II est ainsi modifié :
- ⑤ a) Après le mot : « supérieure », la fin du 1° est ainsi rédigée : « à deux cents mètres carrés, sans compter les surfaces non ouvertes à la clientèle, utilisées comme réserves ou locaux administratifs ; »
- ⑥ b) Au 2°, le mot : « cinquante » est remplacé par le mot : « vingt-cinq » ;
- ⑦ c) Au 3°, le mot : « trois » est remplacé par le mot : « deux » ;
- ⑧ d) Au 4°, le mot : « cinquante » est remplacé par le mot : « vingt-cinq » ;
- ⑨ 3° À la première phrase du II *bis*, les mots : « au seuil mentionné au premier alinéa de l'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 précitée » sont remplacés par les mots : « à deux cents mètres carrés ».
- ⑩ II. – Le Gouvernement remet au Parlement, dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport sur la qualité et la conformité des dons aux associations.

### Article 2

- ① I. – L'article L. 541-15-3 du code de l'environnement est complété par deux alinéas ainsi rédigés :
- ② « Les opérateurs mentionnés aux premier et deuxième alinéas du présent article, les commerces et opérateurs de commerce mentionnés respectivement aux 1° et 4° du II de l'article L. 541-15-6 ainsi que les entreprises de restauration commerciale établissent des bilans chiffrés et exhaustifs, sur une base annuelle, des quantités de denrées alimentaires gaspillées.

- ③ « Les modalités d'application du présent article, notamment le détail du contenu des bilans selon la nature de l'activité de l'entreprise, les méthodes de mesure, l'appui apporté par les services de l'État et des collectivités territoriales à la réalisation des bilans et leur communication aux services compétents, sont définies par décret. »
- ④ II. – Le I entre en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2026.

### **Article 3**

À la première phrase de l'article L. 541-47 du code de l'environnement, les mots : « maximal de 0,1 % » sont remplacés par les mots : « minimal de 0,1 % et maximal de 0,5 % ».

### **Article 4**

La perte de recettes résultant pour l'État de la présente loi est compensée, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I<sup>er</sup> du livre III du code des impositions sur les biens et services.