

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Postulat Yannick Maury et consorts - Donner au lieu de gaspiller : des mesures claires pour lutter contre la destruction des invendus alimentaires

1. PRÉAMBULE

La commission s'est réunie le 14 juin 2024, de 16h à 17h30, à la salle romane, rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mesdames Cendrine Cachemaille, Laurence Creteigny, Sabine Glauser Krug, Graziella Schaller, ainsi que de Messieurs Yann Glayre, Yannick Maury et Olivier Petermann confirmé dans son rôle de président rapporteur.

Ont également participé à la séance, Madame Isabelle Moret, cheffe du Département de l'économie, de l'innovation, de l'emploi et du patrimoine (DEIEP) ainsi que Messieurs Frédéric Rérat, chef de la Police cantonale du commerce (PCC) et Christian Richard, chimiste cantonal, Office de la consommation (OFCO).

Madame Sophie Métraux, Secrétaire de commission du Grand Conseil a tenu les notes de séance.

2. POSITION DU POSTULANT

Le gaspillage alimentaire est une problématique importante qui génère des impacts tant environnementaux que sociaux. Des pays, à l'instar de la France, mettent en place des mesures logistiques pour lutter contre le gaspillage alimentaire. Dans le canton de Vaud, des associations, comme Table Suisse ou Table couvre-toi, non aidées par les collectivités publiques, font un travail remarquable en partenariat avec les enseignes de la grande distribution, les établissements de restauration et plus largement les commerces alimentaires. Toutefois, malgré leur bon travail, le nombre de denrées récupérées est infime par rapport à la masse d'invendus.

Certes, le gaspillage résulte largement des ménages privés. Cependant, la part de gaspillage émanant de la grande distribution est également conséquente. Il importe alors que les grandes enseignes, qui ont des capacités logistiques, montrent l'exemple.

Un rapport de l'ONU de mars 2024¹ épingle la Suisse qui arrive en dernière position des pays européens en matière de gaspillage. Cela démontre clairement qu'il manque de mesures pour lutter contre le gaspillage alimentaire en Suisse, et partant dans le canton de Vaud. Le postulat, qui laisse une forte latitude de réponse au Conseil d'État, demande alors :

¹https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/45230/food_waste_index_report_2024.pdf?sequence=5&isAllowed=y

- D'étudier et quantifier les invendus alimentaires produits par les commerces alimentaires, et notamment la grande distribution, sur le territoire cantonal
- D'envisager un soutien financier ou sous une autre forme aux associations actives dans la récupération d'invendus alimentaires, auprès des grandes surfaces ou des particuliers, afin de leur permettre de renforcer leur(s) action(s)
- De réfléchir à la pertinence d'une inscription dans la loi sur les auberges et débits de boissons (LADB), la loi sur l'exercice des activités économiques (LEAE) et/ou toute autre loi qu'il jugera utile afin que les enseignes de la grande distribution soient désormais tenues de donner tout ou partie du stock alimentaire invendu.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Étudier et quantifier les invendus alimentaires produits par les commerces alimentaires, et notamment la grande distribution, sur le territoire cantonal

Cette demande nécessiterait un travail titanesque, hors de portée des moyens cantonaux.

Les commerces ne font pas l'objet d'autorisation contrairement aux licences nécessaires dans l'hôtellerie ou la restauration ; la PCC n'a alors pas de moyens d'action. Quant à l'inspection des denrées alimentaires, il s'agit de vérifications aléatoires, qui par définition ne touchent pas l'ensemble des commerces. Il n'y a donc pas de moyens légaux pour contraindre les commerces à fournir les chiffres des invendus. Si elles étaient sollicitées, les enseignes de distribution ne répondraient pas ou alors partiellement voire de manière biaisée, car les chiffres des invendus sont des données sensibles en termes d'image, de concurrence, etc. Que le Canton de Vaud prenne des mesures particulières sur la base de ces réponses serait donc peu adéquat. En outre, les commerces ne goûteraient pas des mesures en vigueur uniquement sur le canton de Vaud. Des mesures au niveau fédérales seraient plus idoines pour éviter toute distorsion de concurrence.

Certaines études concernant le gaspillage ont déjà été effectuées au niveau national, sur la base de sondages. Elles se basent sur des appréciations qui démontrent que la principale part de gaspillage émane des ménages. C'est donc surtout à ce niveau qu'il faut agir, notamment par de l'information. À cet égard, le Canton subventionne la Fédération romande des consommateurs (FRC). Des actions sont également menées au niveau suisse auprès des commerces, des productrices et producteurs en vue de promouvoir la revalorisation et la transformation des produits.

Envisager un soutien financier ou sous une autre forme aux associations actives dans la récupération d'invendus alimentaires

Le Canton fonctionne différemment. Ainsi, dans le Plan climat II, une action vise le gaspillage alimentaire dans la restauration collective. Il est prévu de lancer des projets pilotes (un budget de 150'000.- est dévolu) permettant aux institutions sociales de récupérer des denrées invendues par les institutions de restaurations collectives de l'administration cantonale vaudoise pour les distribuer ensuite aux personnes dans le besoin. Un projet spécifique, dont le détail ne peut pas encore être dévoilé, est prêt. Cela répondrait en partie à la deuxième demande du postulat.

En ciblant l'administration dans ses actions de récupération, l'État est ainsi responsable de s'assurer de la qualité de ce qui sera donné. Si l'État imposait une obligation à l'externe, la question de la responsabilité se poserait différemment.

Réfléchir à la pertinence d'une inscription légale afin que les enseignes de la grande distribution soient désormais tenues de donner tout ou partie du stock alimentaire invendu

Le Conseil d'État s'oppose à cette demande. En effet, comme mentionné précédemment, la branche ne fonctionne pas avec un système d'autorisations comme le connaissent l'hôtellerie ou la restauration qui permet des moyens d'action (vérifications, sanctions, etc.). Une disposition pénale serait nécessaire, mais s'avérerait difficile à mettre en œuvre. Sa comptabilité avec le droit fédéral devrait être vérifiée notamment concernant la

liberté économique. Vaud serait le seul canton à obliger les commerces à donner leurs invendus, ce qui pourrait s'avérer problématique. La mise en œuvre de cette demande poserait aussi des difficultés techniques, car il faudrait du personnel pour mener des inspections, personnel dont le rattachement administratif devrait être clarifié (PCC, OFCO, Polcant ?). Trouver une solution au niveau fédéral avec les grands distributeurs semble plus adéquat.

À cet égard, en 2002, le Conseil fédéral a adopté un plan d'action dans le but de réduire le gaspillage alimentaire de moitié d'ici 2030 par rapport à 2017. Pour y parvenir, la Confédération a conclu un accord avec les entreprises et les organisations du secteur de l'alimentation. Cet accord fixe des objectifs de réduction clairs. La PCC s'en remet donc au plan de la Confédération. Un état des lieux général des actions entreprises sera effectué en 2025.

Le droit alimentaire est de compétence fédérale, notamment de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Le chimiste cantonal doit contrôler des normes alimentaires, non la gestion des denrées alimentaires. Le Canton n'a juridiquement pas la possibilité de décider du moment et de la manière de faire des rabais lorsque les produits arrivent proches de la date de péremption. Notons que les commerces mettent déjà en place des mesures pour éviter des invendus.

Globalement, l'État privilégie la sensibilisation.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Pour le postulant, la place de mauvaise élève de la Suisse en matière de gaspillage, selon le dernier rapport ONU, plaide pour la mise en place de mesures. Il entend néanmoins les difficultés à dresser un état des lieux des invendus et pourrait alors envisager de supprimer sa première demande. Il souligne toutefois qu'un état des lieux par échantillonnage serait plausible, un peu comme l'autopsie des poubelles demandées dans le « postulat de Cédric Echenard et consorts - La vérité se trouve dans nos poubelles ! (22_POS_30) ». Concernant l'obligation juridique faite aux commerces de donner leurs invendus, la France a récemment mis en place une inscription légale anti-gaspillage, si la mesure est récente, il n'y a pas de signe en sa défaveur. Quant à la subvention que le Canton verse à la FRC, elle est certes utile, mais ne répond pas à la demande du postulat qui porte sur le soutien aux associations. Le projet pilote issu du Plan climat II sera de même intéressant, mais il se borne à l'administration cantonale. Le postulant précise que le soutien pour les associations actives dans la récupération d'invendus alimentaires peut être d'autres natures que financier. Il peut par exemple s'agir de collaboration lors de manifestations cantonales.

Un inventaire des invendus ou un classement entre entreprises ?

Le refus du Conseil d'État à établir un état des lieux des invendus alimentaires produits par les commerces étonne plusieurs commissaires.

Une commissaire relève qu'une étude du magazine « K-Tipp » de 2022 indique que 5000 tonnes de viande étaient détruites chaque année en Suisse en lien avec les dates de péremption. En outre, la Confédération a depuis longtemps un plan action pour diviser par deux le gaspillage d'ici 2030 ; il a donc fallu avoir des données de départ, certainement par le biais d'un inventaire, pour décider une réduction de moitié.

Ainsi, il devrait être possible de récolter le montant des invendus en fin de journée, car les commerces les chiffrent pour leur comptabilité. Obtenir ces informations ne semble pas si compliqué. L'idée n'est pas d'instaurer un comparatif entre commerces, mais simplement de se rendre compte de la masse des invendus. En outre, ces informations pourraient s'avérer utiles aux commerces eux-mêmes, étant entendus qu'ils n'ont aucun intérêt à avoir des invendus.

À contrario, Mme La Conseillère d'État et deux autres commissaires indiquent que certes, les commerces possèdent ces chiffres, mais ne les transmettront pas ou alors partiellement. Il n'y a pas de base légale les contraignant à communiquer ces chiffres très sensibles. Les commerces pourraient y voir des manières de se jauger les uns les autres. Il est donc impossible d'obtenir ces chiffres ou si certains étaient donnés, il y a fort à parier qu'ils seraient tronqués. Il est plus adéquat de se remettre aux réflexions en cours à Berne, comme mentionné.

Il est relevé que les commerces cherchent évidemment à éviter les invendus. Toutefois, en fin de journée, il y a du déchet incompressible par jour particulièrement en produits frais.

Soutenir les associations au-delà des aspects financiers, mais pas de récupération auprès des particuliers

Une commissaire souligne que le partenariat avec les associations mentionnées dans le postulat est très intéressant. Les grosses sociétés de la grande distribution ont une infrastructure et des moyens logistiques permettant de gérer les invendus (stockage, retours, etc.) et travaillent déjà avec des associations comme Table suisse ou Table couvre-toi. Ces associations sauvent passablement d'invendus et sont des entreprises sociales. Il s'agit toutefois de petites structures qui n'ont pas les moyens de se rendre partout. Ainsi, soutenir les associations mentionnées, non uniquement financièrement, mais logistiquement, socialement, etc., leur permettrait d'élargir leurs activités.

Selon la conseillère d'État, il serait possible de regarder comment mieux travailler avec les associations telles que Table suisse et Table couvre-toi, par exemple en s'y associant dans le cadre des manifestations du canton, ou dans les hôpitaux, etc. Le postulat permettrait d'étudier les potentielles idées pour soutenir les associations qui font de la récupération d'invendus alimentaires et l'Office cantonal de la durabilité et du climat (OCDC) pourrait examiner les possibilités de renforcer leurs actions dans le cadre du Plan climat.

Pour une commissaire, il convient de bien savoir quels produits seront récupérés : produits frais à date, congelés, conserves, produits secs ? La gestion des produits frais ou congelés à date n'est pas aisée. Pour rappel, la date est également utile aux productrices et producteurs, malgré les contraintes que cela crée, pour se protéger en cas de problème si le produit est consommé après échéance. Notons que des directives strictes ont permis de rallonger des dates pour certains produits.

Plusieurs personnes présentes questionnent quant à la récolte d'invendus alimentaires auprès des particuliers comme le mentionne le postulat. Cette récolte paraît difficile, surtout en matière de respect de la chaîne du froid. Il n'y a pas moyen de savoir comment sont stockés les produits. La responsabilité des associations qui récupéreraient ces produits serait engagée et un seul événement négatif impacterait la crédibilité des associations. Le chimiste cantonal indique que de nombreuses plaintes pour intoxication sont régulièrement déposées et que les gens sont plus en plus vindicatifs. Il est alors suggéré de supprimer la référence aux particuliers dans la seconde demande du postulat :

- *Envisager un soutien financier ou sous une autre forme aux associations actives dans la récupération d'invendus alimentaires, auprès des grandes surfaces ~~ou des particuliers~~, afin de leur permettre de renforcer leur(s) action(s)*

S'appuyant sur son expérience de restauratrice, une commissaire souligne que dans la branche, la plus grande part de gaspillage résulte de la clientèle qui ne finit pas son assiette. Suggérer d'emporter les restes (doggy bag, très pratiqué aux États-Unis, par exemple) serait une bonne idée.

L'idée est intéressante et pourrait entrer dans le cadre de la seconde demande du postulat qui comprendrait de la sensibilisation à destination de la population. Une autre commissaire stipule que la sensibilisation est difficile, mais nécessaire ; les gens ont tendance à avoir les yeux plus gros que le ventre particulièrement lors des repas en buffets.

Un commissaire se réfère à l'application To good to go qui annonce plus de 1,4 million d'utilisatrices et utilisateurs en Suisse et 3,8 millions de restes alimentaires sauvés. Il s'interroge sur le fonctionnement de Table suisse et Table couvre-toi ; donnent-elles ou vendent-elles les produits récupérés ? quelle masse de marchandises permettent-elles de sauver ? etc. Contrairement à To good to go, ces associations sont un intermédiaire et nécessitent une certaine logistique. Est-ce que les soutenir financièrement permettrait vraiment de réduire la part d'invendus ? Un retour de To good to go ainsi que de Table suisse et Table couvre-toi aurait été intéressant.

Il est alors répondu par une commissaire que pour les entreprises de la grande distribution, la part de To good to go est négligeable. Il s'agit d'une entreprise donc le but premier n'est pas la réduction des invendus, mais le bénéfice et qui pratique le greenwashing. Pour les petits commerces, travailler avec cette application s'avère parfois difficile, la clientèle est exigeante. En revanche, les associations Table suisse et Table couvre-toi œuvrent pour les personnes en difficulté et éviter une masse considérable d'invendus.

L'entrepreneuriat n'est pas un mal, tient à souligner une commissaire, même dans le domaine du recyclage. Tout le monde ne peut pas se permettre de faire du bénévolat.

Mme la Conseillère d'État rappelle aussi l'existence du fonds de soutien à l'économie durable dans le cadre duquel des appels à projets en matière alimentaire ont été lancés. Certains projets portaient sur la réutilisation alimentaire. Le rapport du Conseil d'État pourrait fournir des informations sur ces projets.

Une obligation légale pour donner les invendus alimentaires impossible à instaurer

Pour Mme la Conseillère d'État, nonobstant les écueils légaux pour obliger les commerces à donner tout ou partie de leurs invendus alimentaires, il s'agirait également de savoir à qui donner cette marchandise, ce qui se passerait en cas d'impossibilité de la donner et qui vérifierait que le processus est appliqué. Cela apparaît extrêmement difficile à mettre en œuvre.

En outre, pour une commissaire, contrairement à ce qu'indique le postulat, l'impact financier de la récupération d'invendus, par le personnel des commerces alimentaires par exemple, ne serait pas nul. En effet, le personnel attendrait le moment des invendus et ne ferait plus de courses usuelles. De plus, pourquoi cibler les gros distributeurs et pas tous les commerces alimentaires ?

Finalement, les discussions conduisent le postulant à retirer la première et la dernière demande de son texte. Il modifie également la seconde demande afin de ne pas suggérer de récupération de denrées auprès des particuliers. Cependant, la seconde demande doit être comprise largement, afin de pouvoir envisager toute forme de soutien aux associations telles que Table suisse et Table couvre-toi, pas seulement du soutien financier, mais coopération avec des entités étatiques ou lors de manifestations cantonales, aide logistique, etc. Il s'agit également de mettre en lumière les projets découlant du Plan climat et du fonds de soutien à l'économie durable, mais aussi d'agir dans le domaine de la sensibilisation (par exemple, promotion des doggy bags). Le texte qui est soumis au vote est donc le suivant :

- ~~Étudier et quantifier les invendus alimentaires produits par les commerces alimentaires, et notamment la grande distribution, sur le territoire cantonal~~
- ~~Envisager un soutien financier ou sous une autre forme aux associations actives dans la récupération d'invendus alimentaires, auprès des grandes surfaces ou des particuliers, afin de leur permettre de renforcer leur(s) action(s)~~
- ~~Réfléchir à la pertinence d'une inscription dans la loi sur les auberges et débits de boissons (LADB), la loi sur l'exercice des activités économiques (LEAE) et/ou toute autre loi qu'il jugera utile afin que les enseignes de la grande distribution soient désormais tenues de donner tout ou partie du stock alimentaire invendu.~~

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération partielle du postulat

La commission recommande au Grand Conseil de prendre partiellement en considération ce postulat par 6 voix pour, 0 contre et 1 abstention, et de le renvoyer au Conseil d'État.

Lignerolle, le 12 août 2024

*Le rapporteur :
(Signé) Olivier Petermann*