SUBSTITUTION DES CONTENANTS ALIMENTAIRES COMPOSÉS DE PLASTIQUE EN RESTAURATION COLLECTIVE

AVIS 87

CNA
Conseil National de l'Alimentation

L'ensemble de cet avis a été adopté par le CNA plénier en scrutin public le 10 mars 2021 par 44 voix pour, 0 contre et 1 abstention.

Le Conseil National de l'Alimentation est une instance consultative indépendante

Le CNA est une instance consultative indépendante, placée auprès des ministres chargés de l'environnement, de la santé, de la consommation et de l'agriculture. C'est un outil d'aide à la décision publique. Il est consulté sur la définition des politiques publiques de l'alimentation et émet des avis à l'attention des décideurs publics et des différents acteurs de la filière alimentaire sur des sujets tels que la qualité des denrées alimentaires, l'information des consommateurs, l'adaptation de la consommation aux besoins nutritionnels, la sécurité sanitaire, l'accès à l'alimentation, la prévention des crises, etc.

« Parlement de l'alimentation », le CNA organise la concertation entre acteurs de la filière alimentaire et le débat public

Positionné comme un « parlement de l'alimentation », le CNA développe depuis plus de 35 ans un processus de concertation intégrant les préoccupations des filières et de la société civile. Réalités du monde professionnel et attentes des consommateurs entrent ainsi en compte dans les débats.

Répartis en 8 collèges, ses 63 membres nommés représentent les principaux acteurs de la filière alimentaire : producteurs agricoles, transformateurs et artisans, distributeurs, restaurateurs, associations de consommateurs et d'usagers des systèmes de santé, de protection de l'environnement, de protection animale, d'aide alimentaire, syndicats de salariés, ainsi que des personnalités qualifiées. Les établissements publics de recherche et d'évaluation scientifique ainsi que les collectivités territoriales sont également membres de droit du CNA. Assistent de plein droit aux travaux les représentants des ministères concernés. Le CNA est également mandaté pour organiser le débat public dans le cadre de la politique publique de l'alimentation. Le CNA est actuellement présidé par M. Guillaume Garot, député de la Mayenne et ancien ministre délégué à l'agroalimentaire.

Le CNA bénéficie d'une gouvernance interministérielle

Une gouvernance interministérielle est définie dans le règlement intérieur du CNA et découle de sa définition réglementaire. Ainsi, les quatre ministères de rattachement du CNA participent aux travaux d'élaboration des avis du CNA afin d'apporter un éclairage et une expertise. Lors du vote des avis, l'administration ne prend pas part aux votes. De fait, les ministères n'entendent donner aucune approbation ni improbation aux opinions et recommandations émises dans cet avis. Celles-ci doivent être considérées comme propres à leur auteur, c'est-à-dire au CNA plénier. Le Gouvernement n'est pas lié aux avis du CNA.

Le CNA émet des avis et des recommandations

Le CNA peut être saisi par un de ses ministères de rattachement, par toute autre instance consultative placée auprès de l'État ou de l'un de ses établissements publics, par un des collèges qui le constituent ou encore par son Président. La concertation organisée par le CNA vise ainsi à émettre des recommandations. Un avis du CNA est une œuvre collective, résultant de la participation des membres d'un groupe de concertation du CNA et du secrétariat interministériel. Il est rendu public une fois adopté en séance plénière du CNA. Il est destiné aux acteurs de l'alimentation, en particulier aux pouvoirs publics, afin d'enrichir la décision publique et intégrer les opinions des différentes parties prenantes. Tous les avis du CNA sont consultables et téléchargeables sur le site www.cna-alimentation.fr

Résumé de l'avis

📌 Résumé

Le CNA a été saisi par ses ministères de rattachement sur la question des emballages alimentaires, et plus particulièrement sur la substitution des contenants alimentaires composés de plastique dans certains secteurs de la restauration collective, tel que prévu par les lois « Egalim » et « Agec ». Le présent avis vient éclairer les décideurs publics et privés sur le périmètre, les définitions et les clés d'interprétation de ces dispositions, et présente les recommandations du CNA sur le sujet.

Le CNA recommande de diffuser les solutions déjà identifiées et d'accompagner les professionnels dans leur mise en œuvre effective. Il recommande de former les professionnels des entreprises et des collectivités et d'identifier les chefs de file. Le CNA recommande enfin de préciser le calendrier de déploiement de l'interdiction des plastiques de cuisson, réchauffe, service au regard des solutions opérationnelles concrètes.

📌 Mots clés

Emballages, restauration collective, contenants, plastique, réemploi, alimentation.

📌 Président du groupe de concertation

Dominique Gombert

📌 Secrétariat interministériel du CNA

Sylvie Vareille

Secrétaire interministérielle du CNA

Margaux Denis

Responsable de concertations

Sommaire

Partie I – Chapitre introductif 5

1. Contexte de travail et enjeux 5

1.1. Contexte de travail 5

1.2. Cadre réglementaire 5

1.3. Conseil national de la restauration collective 7

1.4. Contexte spécifique lié à la crise Covid-19 7

1.5. Enjeux 8

2. Saisine, mandat et groupe de concertation 11

2.1. Saisine interministérielle et mandat du groupe de concertation 11

2.2. Pilotage et composition du groupe de concertation 11

3. Définitions et périmètre 12

3.1. Définitions 12

3.2. Périmètre 14

Partie II - Constats et questionnements 15

1. Constats 15

1.1. Ambitions générales 15

1.2. Points de vigilance 15

2. Opportunités et freins liés à la substitution des contenants plastique 16

3. Conditions de réussite générales 18

Partie III 19

1. Recommandations clés du CNA 19

2. Tableau des recommandations 21

Annexes 24

Annexe 1 25

Annexe 2 26

Annexe 3 31

Annexe 4 33

Annexe 5 37

Annexe 6 38

1. Contexte de travail et enjeux

1.1. Contexte de travail

Le CNA a été saisi par ses quatre ministères de rattachement pour mener une réflexion autour de différentes questions relatives aux emballages alimentaires. Le mandat du groupe de concertation « Emballages alimentaires », présenté en annexe 3 a été adopté par le CNA le 17 juin 2019. La lettre de cadrage, en annexe 4, a été adoptée le 29 janvier 2020 sous réserve d'adapter le calendrier de travail.

Le groupe de concertation a débuté ses travaux le 5 février 2020. Il a focalisé ses travaux sur trois thématiques présentant des échéances et des enjeux distincts :

(1) la liste des exemptions relatives aux emballages plastiques pour les fruits et légumes prévue par la loi AGEC [objet de l'avis intermédiaire n°86 du CNA adopté le 30 septembre 2020[1]] ;

(2) la substitution des contenants alimentaires composés de plastique utilisés pour la cuisson, la réchauffe et le service, dans certains secteurs de la restauration collective telle que prévue par les lois « Egalim » et « Agec » [objet du présent avis – le périmètre précis est précisé page 14] ;

(3) la sobriété des emballages alimentaires en général [objet d'un futur avis].

En raison du contexte lié à la crise du Covid-19, le groupe de concertation « Emballages alimentaires » s'est réuni par visioconférence à partir d'avril 2020. La question de la substitution des contenants en restauration collective a été traitée entre juin 2020 et janvier 2021 et fait l'objet du présent avis.

1.2. Cadre réglementaire

A l'**échelle européenne**, la directive *Single-use plastic*[2] dite « directive SUP » indique que « les États membres prennent les mesures nécessaires pour parvenir à une réduction ambitieuse et soutenue de la consommation des produits en plastique à usage unique ».

« Au plus tard le 3 janvier 2021, la Commission adopte un acte d'exécution définissant la méthode de calcul et de vérification de la réduction ambitieuse et soutenue de la consommation de produits en plastique à usage unique ».

A l'**échelle nationale**, le cadre réglementaire résulte principalement des contextes législatifs posés d'une part en 2018 par la loi dite « Egalim » et d'autre part en 2020 par la loi dite « Agec ». Ce cadre national prolonge le cadre européen et fixe des objectifs de suppression de certains usages non uniques.

📌 Loi « Egalim »

Le titre II de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le

1 Avis n°86 « Fruits et légumes pouvant être exemptés de l'interdiction de présentation dans des emballages plastiques » consultable sur le site internet du CNA.

2 DIRECTIVE (UE) 2019/904 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement.

secteur agricole et une alimentation saine, durable et accessible à tous[3], dite « loi Egalim », vise à permettre l'accès pour tous à une alimentation saine, de qualité et durable. Conformément aux conclusions des États généraux de l'alimentation (EGA) organisés en 2017 et dont la loi est issue, la restauration collective y est considérée comme un levier majeur pour sensibiliser, éduquer et transmettre de bonnes pratiques en matière d'alimentation.

Son article 28 (4ème alinéa) précise : « Au plus tard le 1er janvier 2025, il est mis fin à l'utilisation de contenants alimentaires de cuisson, de réchauffe et de service en matière plastique dans les services de restauration collective des établissements scolaires et universitaires ainsi que des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans. Dans les collectivités territoriales de moins de 2000 habitants, le présent alinéa est applicable au plus tard le 1er janvier 2028[4]. »

Exposé des motifs avancés par les parlementaires (cf texte entier en annexe 6) : « Se prémunir d'éventuels risques sanitaires (migration de substances reconnues comme perturbateurs endocriniens) dans les services de restauration collective [scolaire, universitaire et établissements d'accueil des enfants de moins de six ans]. »

Cet amendement engageait *in fine* à l'utilisation de matériaux de substitution inertes et durables : « il vise ainsi à interdire, dans ces établissements, l'utilisation de contenants alimentaires de cuisson, de réchauffe et de service en matière plastique à partir du 1er janvier 2025, au profit de l'utilisation de matériaux inertes et durables ».

Progressivité de l'interdiction : « un délai supplémentaire est prévu pour les collectivités territoriales de moins de 2000 habitants, afin de leur laisser un temps d'adaptation supplémentaire la mise en place de cette interdiction ».

Au-delà de l'enjeu sanitaire, cette mesure s'inscrit également dans le cadre de la politique de réduction des déchets initiée par les pouvoirs publics.

Le 4ème alinéa de l'article 28 vise les contenants en matière plastique à usage unique ou non.

Les conditionnements des produits bruts ou transformés pré-emballés et les contenants utilisés hors service de restauration collective ou pour tout autre usage que ceux décrits dans la loi (par exemple, pour la logistique, emballages…) ne sont pas visés par cette disposition.

📌 Loi « Agec »

La loi anti-gaspillage pour une économie circulaire dite « loi Agec » vient renforcer depuis le 10 février 2020 le cadre réglementaire relatif à la maîtrise des déchets de toutes natures. Elle entend accélérer le changement de modèle de production et de consommation afin de limiter les déchets et préserver les ressources naturelles, la biodiversité et le climat.

Elle prévoit diverses dispositions et notamment :

- La sortie des emballages plastiques à usage unique à horizon 2040 : stratégie nationale et objectifs quinquennaux associés (réduction, réutilisation-réemploi, recyclage) ;
- Des interdictions visant certaines catégories de produits à usage unique et certains usages (2020- 2026) ;
- Une trajectoire nationale pour augmenter la part des emballages réutilisés et réemployés mis sur le marché avec l'objectif de tendre vers 100 % de plastique recyclé d'ici le 1er janvier 2025 (Article 5);
- Des dispositions spécifiques applicables à la filière à responsabilité élargie des producteurs (REP) emballages ;

3 www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037547946

4 Disposition insérée dans l'article L. 541-10-5 du code de l'environnement, devenu L. 541-15-10 suite à la loi AGEC.

- La consigne pour le réemploi et le recyclage des bouteilles en plastique ;
- Une interdiction de tous les objets en plastique oxo-dégradable ;
- La fin de l'utilisation de gobelets, couverts, assiettes et récipients à usage unique dans le cadre des services de portage quotidien de repas à domicile à compter du 1er janvier 2022 (article 77)[5] ;
- La création d'un observatoire du réemploi et de la réutilisation (article 9) ;
- L'obligation pour les éco-organismes des filières emballages ménagers, restauration et déchets d'emballages industriels et commerciaux de définir des gammes standards d'emballages ré-employables pour les secteurs de la restauration, produits frais, boissons.

L'article 77 de la loi « Agec » impose quant à lui l'extension de la fin de l'utilisation de contenants alimentaires de cuisson, de réchauffage et de service en plastique prévue par la loi Egalim aux services de pédiatrie, d'obstétrique, de maternité, aux centres périnataux de proximité et aux services mentionnés au chapitre Ier du titre Ier du livre Ier de la deuxième partie du Code de la santé publique (services de santé maternelle et infantile (Article L2111-2) à compter du 1er janvier 2025. Le texte précise que cette interdiction peut faire l'objet d'une dérogation dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

Un décret dit « 3R », actuellement toujours en projet, prévoit que l'ensemble des emballages à usage unique dispose d'une filière recyclage opérationnelle au 1er janvier 2025 (article 2).

1.3. Conseil national de la restauration collective (CNRC)

Le CNRC a été créé en janvier 2019 et est piloté par le Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Il a pour objectifs de suivre et d'accompagner la mise en œuvre des mesures de la loi Egalim concernant la restauration collective et de permettre la concertation avec les acteurs du secteur. Il s'est réuni 4 fois en 2019 et 2 fois en 2020.

Il regroupe l'ensemble des acteurs du secteur : représentants de la restauration collective, producteurs, transformateurs et distributeurs, services et opérateurs de l'État, représentants des collectivités territoriales, représentants de la société civile et des convives, partenaires sociaux, experts du secteur de la santé (associations et établissements publics).

Mireille Riou-Canals, présidente du CNRC et Dominique Gombert, président du groupe de concertation « Emballages alimentaires » du CNA ont souhaité coordonner les travaux de ces deux instances afin d'assurer leur complémentarité. Ainsi, il a été convenu que le CNA fournirait des recommandations globales sur le sujet et que le CNRC pourrait les ajuster en fonction des aspects de mise en œuvre pratique. Un groupe de travail spécifique du CNRC sur la fin des contenants en plastique en restauration collective sera mis en place en 2021, en lien avec le Ministère de la transition écologique.

1.4. Contexte spécifique lié à la crise Covid-19

Depuis mars 2020, le secteur de la restauration collective, et le secteur de l'alimentation de manière plus globale, subissent une crise sanitaire, économique et sociale sans précédent. Les impacts structurels, logistiques et sociaux de la crise ne peuvent être pleinement mesurés à ce jour et auront des répercussions variables mais potentiellement majeures sur ces secteurs d'activité.

Les objectifs des entreprises du secteur, à court, moyen et long termes, sont avant tout d'assurer leur survie économique, le maintien de l'emploi, et doivent s'accompagner d'une transformation d'un certain nombre des « *business models* » préexistants.

Lors de l'élaboration de cet avis, les membres du CNA ont pris connaissance des impacts à court et

5 Le Décret n° 2020-1828 du 31 décembre 2020 définit les conditions d'application de cette interdiction.

moyen termes de la crise sanitaire sur ces secteurs, en veillant à l'adéquation entre les objectifs environnementaux et sanitaires recherchés, les dates d'entrée en vigueur des dispositions légales et réglementaires, et la réalité économique des acteurs concernés.

La crise Covid-19 a par ailleurs nécessité la mise en place d'un ensemble de dispositions sanitaires nouvelles au sein des établissements de restauration collective (distanciation, désinfection, etc.).

En réponse à la crise économique engendrée par la crise sanitaire, le Gouvernement a annoncé en septembre 2020 la mise en œuvre d'un **Plan de relance** à hauteur de 100 milliards d'euros (dont 40 milliards d'euros de la part de l'Union européenne) pour 2 ans (2021 et 2022).

1,2 milliard d'euros est consacré au le volet « transition agricole, alimentation et forêt » qui comporte 3 priorités :

- Reconquérir notre souveraineté alimentaire, dont :
    - Plan protéines végétales : 100 millions d'euros (dont 3 millions pour le volet alimentation humaine, éducation à l'alimentation)
- Accélérer la transition agroécologique au service d'une alimentation saine, durable et locale pour tous les Français, dont :
    - Plan de soutien aux cantines scolaires des petites communes (50 millions d'euros).

Ce soutien est prévu sur trois volets : Soutien à l'investissement en matériel (matériels de cuisine et de restauration, équipements durables dans le cadre de la substitution des plastiques...), financement d'investissements immatériels (logiciels…) et financement de prestations intellectuelles (formations, accompagnement, bureau d'études, architecte, …).

    - Partenariat État/collectivité au service des Projets Alimentaires Territoriaux (80 millions d'euros) : Soutien à la création de nouveaux PAT émergents (3 millions) et Investissement dans des PAT déjà avancés, appel à candidatures régional dans le cadre des CPER (77 millions d'euros)
    - Opération « 1000 restaurants durables » (10 millions d'euros)
    - Alimentation locale et solidaire (« paniers fraîcheur ») (30 millions d'euros)
    - Initiative « Jardins partagés » (30 millions d'euros).
- Accompagner l'agriculture et la forêt françaises dans l'adaptation au changement climatique.

Parmi les mesures « économie circulaire » du Plan de relance. Une enveloppe de 40 millions d'euros permettra d'accompagner financièrement les expérimentations et les investissements que ce soit sur le réemploi mais aussi plus généralement sur la substitution du plastique.

1.5. Enjeux

La restauration collective présente un caractère excessivement particulier. Ce caractère se manifeste d'abord par la grande diversité des « contextes » de restauration collective : scolaires, hospitaliers, entreprises… Il se manifeste aussi par la taille des populations concernées ainsi que la sensibilité potentielle des publics exposés, souvent « captifs » de la restauration collective, induisant une exposition spécifique. Il concerne de nombreux secteurs professionnels et se manifeste par l'attention spécifique portée par des acteurs publics pluriels dans l'organisation des services de restauration collective.

Quelques chiffres permettent d'illustrer ces enjeux.

Chiffres clés de la restauration collective en France

- **3,7 milliards de repas** servis en 2019[6]
- **60% en gestion directe** et **40% en gestion concédée**
- Environ **300 000 emplois** directs et indirects[7]
- **21,7 milliards** de chiffre d'affaires hors taxes[8] en 2019

Détail du marché[9] de la restauration collective en 2018 (extrait du panorama 2020 de la consommation alimentaire hors domicile publié par FranceAgriMer - Données de 2018) :

Le Marché de la Restauration Hors Foyer – France 2018

	Ensemble du MARCHÉ									
	Nombre d'établissements de restauration	Nombre de prestations servies *(mios)*			Chiffre d'affaires *(mios €uros HT)*					
		Repas principaux	Petits déjeuners	TOTAL	Repas principaux	Petits déjeuners	TT Fct Repas	DA	Autres fonctions alimentaires	TOTAL
Restauration Collective	**81 451**	**3 075,8**	**615,9**	**3 691,7**	**18 241,2**	**736,3**	**18 977,5**	**1 349,5**	**1 149,7**	**21 476,7**
Travail	11 105	417,7	8,2	**425,9**	3 387,5	11,7	**3 399,2**	1 014,7	445,7	**4 859,6**
Enseignement	33 285	1 202,2	53,9	**1 256,1**	6 128,2	40,9	**6 169,1**	67,0	231,1	**6 467,2**
Santé	2 730	342,5	139,6	482,1	2 236,6	187,7	2 424,3	152,8	201,2	2 778,3
Social	26 770	884,8	313,6	**1 198,4**	5 084,1	364,7	5 448,8	88,8	215,2	**5 752,8**
Loisirs	5 505	99,2	52,3	**151,5**	879,8	104,2	**984,0**	11,3	49,3	**1 044,6**
Autres collectivités	2 056	129,5	48,4	**177,8**	525,0	27,1	**552,1**	15,0	7,3	**574,3**

Les préoccupations relatives aux contenants en restauration collective exprimées lors des débats parlementaires ainsi que les évolutions législatives et réglementaires récentes s'inscrivent dans le cadre d'enjeux principalement **sanitaires** (sécurité sanitaire des aliments, maîtrise des risques de migration de substances chimiques contaminantes, notamment perturbateurs endocriniens, etc.) et **environnementaux** (pollution par les déchets plastiques dans les milieux, utilisation des ressources, empreinte carbone, etc.). Les enjeux sanitaires conduisent à identifier les alternatives crédibles au plastique avant substitution. Les enjeux environnementaux conduisent quant à eux à questionner le modèle de l'usage unique, par rapport aux solutions de réemploi, en tenant compte non seulement des schémas logistiques mais aussi des ressources nécessaires au réemploi, et de la lutte contre le gaspillage alimentaire.

Les préoccupations autour des contenants ont également pu résulter de certaines mauvaises pratiques : les prescriptions relatives au couple durée de cuissons/réchauffe et température n'étant pas toujours respectées par les utilisateurs – quand ces prescriptions garantissent l'innocuité du matériau en fonction de ses usages. Il existe donc aussi un enjeu fort autour du **respect des bonnes pratiques** quels que soient les matériaux envisagés.

6 Chiffres du GIRA Foodservice

7 Selon le réseau Restau'co

8 Chiffres du GIRA Foodservice

9 Exemples pour le marché « enseignement » : restauration scolaire, universitaire. Pour le marché s « santé » : restauration hospitalière. Pour le marché « social » : maisons de retraite, établissements pénitentiaires. Pour le marché « loisirs » : centres de vacances.

Les salariés travaillant en restauration collective sont soumis à des contraintes spécifiques associées à de forts enjeux de **santé et sécurité au travail**. Les troubles musculo-squelettiques (TMS) constituent en effet un problème majeur de santé au travail[10]. Ils sont associés, en restauration collective, à des activités particulières : manipulations répétées des contenants alimentaires de cuisson, de remise en température, de service des plats, de la vaisselle, des plateaux, le mobilier, etc. La manutention des bacs et le « retour » des salariés à la plonge pour laver les contenants font notamment du poste de plongeur un poste à fort risque de TMS (poids, atmosphère humide, gestes répétitifs). Ces TMS aboutissent à des restrictions médicales sur les postes occupés par les salariés qui contraignent le fonctionnement des équipes. S'ajoutent à cela d'autres risques professionnels très répandus liés aux chutes, glissades, coupures, brûlures, risques chimiques, travail dans des atmosphères chaudes et humides, souvent à la chaîne dans des locaux parfois peu adaptés, dans des cadences soutenues marquées par le « coup de feu » du temps du repas. Les salariés portent par ailleurs la charge mentale des contraintes d'hygiène. Il s'agit de personnes très souvent concernées par la vulnérabilité d'un statut peu qualifié ; les postes sont souvent occupés par des femmes, parfois à temps partiel[11].

Il convient par ailleurs de répondre à l'évolution des **enjeux sociétaux**, notamment des attentes citoyennes et des consommateurs, de plus en plus préoccupés par l'état de l'environnement, la lutte contre le gaspillage alimentaire et le concept de « Une seule santé » ou « *One Health* ».

Les **enjeux économiques** sont majeurs. Il convient d'intégrer les impacts en termes de coûts : matériaux, changements de pratiques et d'organisation. Ils concernent tant les enjeux énormes en matière d'investissement supposant des choix d'organisation stratégiques que ceux associés au fonctionnement des solutions mises en œuvre souvent associées à des conséquences fortes en matière de pratiques professionnelles. Il faut penser à la gestion de manière globale, avec néanmoins une analyse détaillée des coûts, et surtout des surcoûts finaux et globaux, et la répartition et l'acceptation de leur charge sur les différents acteurs de la filière, jusqu'au consommateur final, sans oublier la répercussion positive de possibles créations d'activités nouvelles, donc d'emplois.

Le sujet comporte par ailleurs des **enjeux scientifiques et techniques**. Les principaux substituts au plastique disponibles sont identifiés. Certains sont bien connus (ex : verre, acier inoxydable, céramique), d'autres sont émergents et potentiellement encore associés à des questionnements sanitaires. Pour certains usages, les risques associés au recours à certains substituts restent difficiles à caractériser ou sont en cours d'évaluation. Il reste nécessaire de mieux connaître et évaluer les risques de migrations de certaines substances à partir des substituts. Par ailleurs, en l'état actuel des connaissances, le zéro-plastique « intégral » reste difficilement atteignable technologiquement (question « résiduelle » des couvercles, des vernis, des films ou des joints qui contiennent toujours pour partie du plastique).

Pour tous ces substituts, connus ou non, la partie aval de leur utilisation doit être travaillée en même temps que leur mise au point ou adaptation, afin que les filières de réemploi et de traitement soient en place au moment de leur mise en œuvre.

Enfin, les nombreux débats au sein du groupe de concertation relatifs à la portée et à la compréhension du périmètre de suppression des usages uniques du plastique dans le cadre de la restauration collective ainsi que sur la nature de leurs substituts envisageables soulignent la persistance **d'enjeux de compréhension du cadre législatif** posé et corrélativement d'**enjeux juridiques.**

10 Selon des données INRS en 2016

11 L'enquête nationale métiers du CNFPT a qualifié le métier d'agent de restauration comme « sensible » avec des effectifs supérieurs à 50 000 agents, une précarité statutaire, 41 % d'agents à temps partiel, 88 % de femmes et 42 % d'agents de plus de 50 ans.

2. Saisine, mandat et groupe de concertation

2.1. Saisine interministérielle et mandat du groupe de concertation

Le CNA a été saisi par ses quatre ministères de rattachement sur la thématique des emballages alimentaires. Le mandat validé par le CNA (annexe 3) a été complété d'une lettre de cadrage de la part des commanditaires (annexe 4).

Rappel des éléments de la lettre de cadrage concernant spécifiquement le présent avis

« Une concertation sur la substitution des contenants en plastique, en particulier autour de l'interdiction en 2025 des contenants de cuisson, réchauffe et de service en matière plastique dans les services de restauration collective (établissements scolaires, accueil enfants de moins de 6 ans et universitaires) : identification des points critiques et recommandations.

La concertation s'attachera à intégrer la question de l'impact économique pour chaque acteur de la mise en place de solutions alternatives (élimination, vrac, matériaux alternatifs, réemploi et réutilisation, développement de l'incorporation de matières plastiques recyclées en l'absence d'autres alternatives viables) permettant de mesurer la faisabilité de celles- ci et d'identifier les freins à leur développement ».

2.2. Pilotage et composition du groupe de concertation

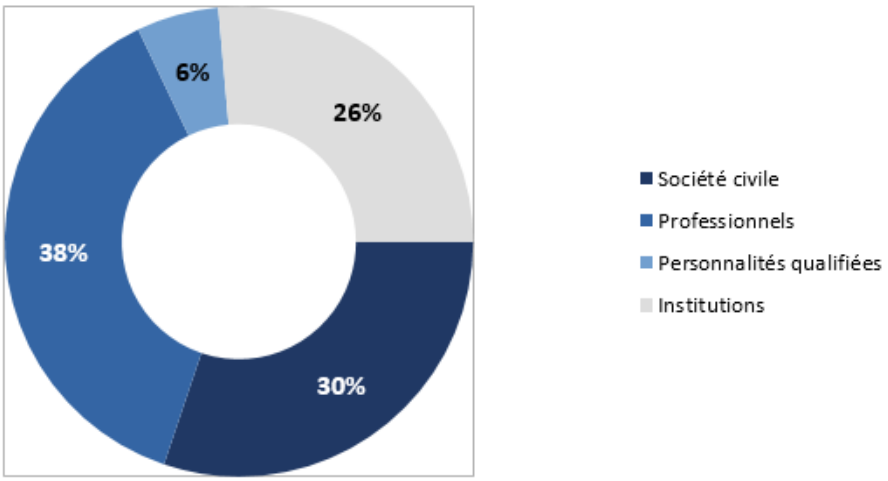
📌 Le groupe de concertation

La présidence du groupe de concertation a été assurée par M. Dominique Gombert. Il a régulièrement rendu compte de l'état d'avancement des travaux du groupe devant le CNA plénier.

Pour préparer et enrichir les débats permettant l'élaboration des recommandations, le groupe a conduit différentes auditions d'experts et de porteurs d'initiatives permettant d'identifier et d'approfondir les enjeux relatifs aux contenants et aux emballages dans le cadre de la restauration, en particulier de la restauration collective. Ceux-ci sont listés en annexe 5.

Le travail de coordination et de suivi a été assuré par le secrétariat interministériel du CNA, rapporteur des travaux. La composition précise du groupe de concertation figure en annexe 2.

Répartition des membres du groupe de concertation



3. Définitions et périmètre

3.1. Définitions

On entend par :

- **Emballages :** tout objet, quelle que soit la nature des matériaux dont il est constitué, destiné à contenir et à protéger des marchandises, à permettre leur manutention et leur acheminement du producteur au consommateur ou à l'utilisateur, et à assurer leur présentation. Tous les articles « à jeter » utilisés aux mêmes fins doivent être considérés comme des emballages[12].
- **Plastique[13]** : matériau constitué d'un polymère tel que défini à l'article 3, point 5), du règlement (CE) n° 1907/2006, auquel des additifs ou autres substances peuvent avoir été ajoutés, qui peut jouer le rôle de composant structurel principal de produits finaux, à l'exception des polymères naturels qui n'ont pas été chimiquement modifiés[14].
- **Produit en plastique à usage unique** : produit fabriqué entièrement ou partiellement à partir de plastique, et qui n'est pas conçu, créé ou mis sur le marché pour accomplir, pendant sa durée de vie, plusieurs trajets ou rotations en étant retourné à un producteur pour être rempli à nouveau ou réutilisé pour un usage identique à celui pour lequel il a été conçu[15].
- **Polymères naturels non chimiquement modifiés[16]** :
    - polymères naturels : polymères qui résultent d'un processus de polymérisation qui s'est produit dans la nature, indépendamment du processus d'extraction par lequel ils ont été extraits (lignes directrices ECHA) ;
    - substance non modifiée chimiquement : une substance dont la structure chimique demeure inchangée, même si elle a été soumise à un processus ou à un traitement chimique ou à un processus physique de transformation minéralogique, par exemple pour éliminer les impuretés (règlement REACH).
- **Restauration collective** : activité de restauration hors foyer caractérisée par la fourniture de repas à une collectivité de consommateurs réguliers, liée par accord ou par contrat, ainsi que les cuisines centrales qui, le cas échéant, les approvisionnent[17]. Elle peut être concédée ou en régie. (Le périmètre traité dans cet avis est précisé page 14).
- **Contenants de cuisson, réchauffe, service[18]** : objets destinés à contenir des denrées alimentaires (ie conditionnements, récipients, articles de vaisselle, etc.), en contact avec les aliments, utilisés lors des étapes de cuisson, réchauffe et de service, c'est à dire ceux utilisés :
    - pour la cuisson ;
    - pour la préparation des plats chauds en cuisine[19] ;

12 Code de l'environnement (Livre V, titre IV, chapitre III, section 5, Article R543-43).

13 L'interprétation des définitions données par la réglementation des plastiques est en cours de discussion au niveau européen. Une fois les lignes directrices européennes publiées, il conviendra de s'y référer.

14 Article D.543-294 du Code de l'environnement.

15 2° de l'article D543-294 du Code de l'environnement.

16 Guides technique en cours de rédaction dans le cadre de la directive SUP au niveau européen.

17 Arrêté du 21 décembre 2009 relatif aux règles sanitaires applicables aux activités de commerce de détail, d'entreposage et de transport de produits d'origine animale et denrées alimentaires en contenant.

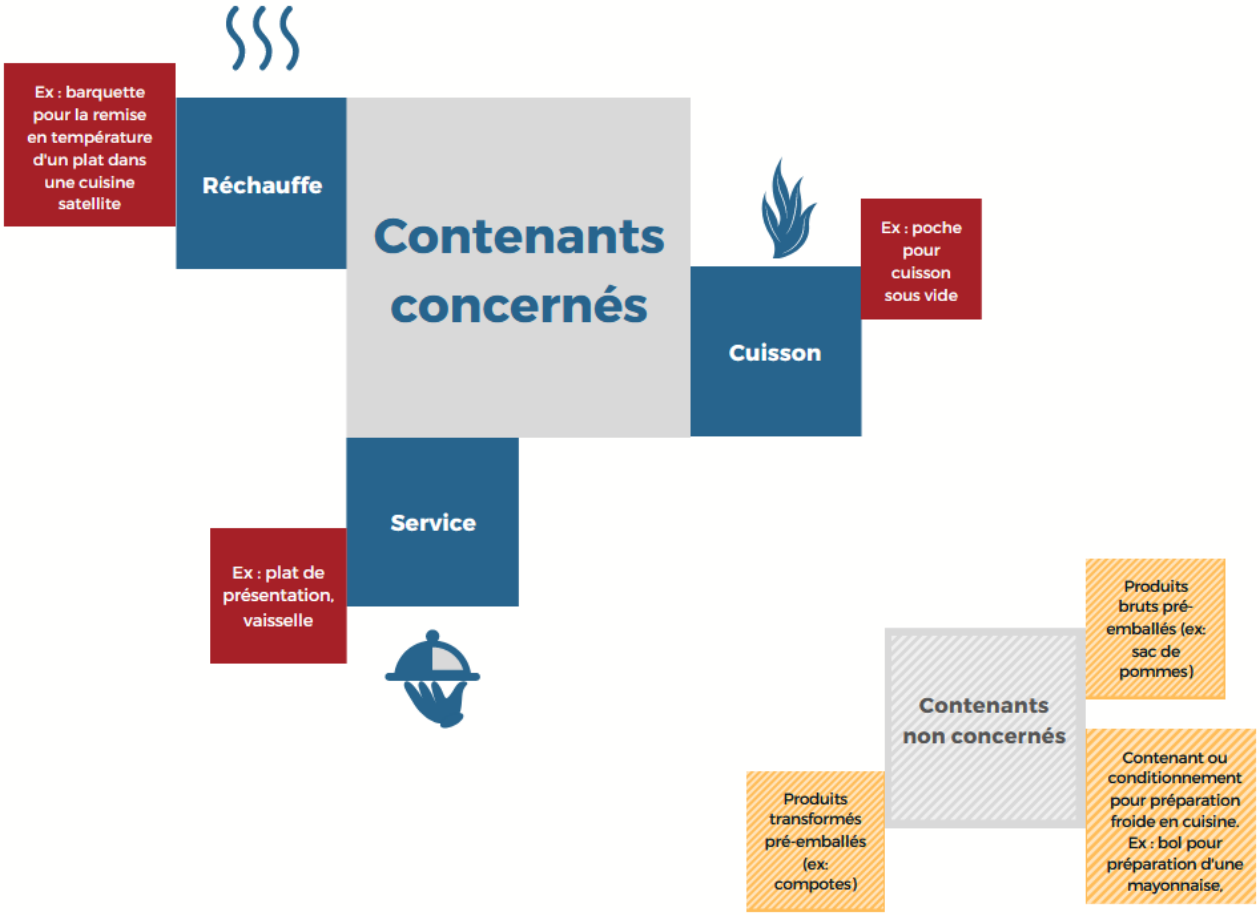
18 Il n'existe pas de définition réglementaire.

19 Pour assurer le transport en liaison froide entre une cuisine centrale et une cuisine satellite, les barquettes plastique peuvent être utilisées à condition qu'elles ne soient pas employées pour le refroidissement rapide, pour la remise en température ni pour le service.

- pour la remise en température ;
- pour la présentation des plats chauds et froids aux convives ;
- par les convives (c'est-à-dire la vaisselle).

Les conditionnements des produits bruts ou transformés pré-emballés n'entrent pas dans ce périmètre

Schéma illustrant de manière non exhaustive le périmètre des contenants de cuisson, réchauffe, service concernés par les interdictions des lois Agec et Egalim



- **Réemploi** : toute opération par laquelle des substances, matières ou produits qui ne sont pas des déchets sont utilisés de nouveau pour un usage identique à celui pour lequel ils avaient été conçus[20].
- **Réutilisation** : toute opération par laquelle des substances, matières ou produits qui sont devenus des déchets sont utilisés de nouveau[21].

20 Article L541-1-1 du Code de l'environnement

21 Article L541-1-1 du Code de l'environnement

3.2. Périmètre

Le périmètre de travail de cet avis est celui de la restauration collective visé par la loi Egalim et étendu avec la loi Agec :

- Restauration collective des établissements scolaires, universitaires et d'accueil des enfants de moins de six ans ;
- Restauration dans les services de pédiatrie, d'obstétrique, de maternité, dans les centres périnataux de proximité, et dans les services mentionnés au chapitre Ier du titre Ier du livre Ier de la deuxième partie du Code de la santé publique (services de santé maternelle et infantile (Article L2111-2).

Pour ces derniers, les restrictions résultant de la loi Agec peuvent poser des difficultés organisationnelles et de santé qui n'ont pas été évaluées précisément par le groupe de concertation, par manque de représentants du secteur de la restauration dans ce domaine et de temps.

La disposition de la loi Agec relative au portage quotidien à domicile porte sur une problématique différente : elle concerne la mise en place de contenants ré-employables faisant l'objet d'une collecte, quel que soit le matériau, à compter du 1er janvier 2022. Pour les cuisines centrales qui préparent des repas pour différents types de convives et de contextes de restauration, cela doit donc également être pris en compte dans le contexte réglementaire général.

La plupart des recommandations de cet avis pourraient éventuellement être généralisées à l'ensemble de la restauration collective, bien que non visée par des obligations réglementaires. Pour autant, le groupe n'a pas pu traiter des spécificités des autres secteurs de la restauration collective (entreprises, armée, centres de vacances, etc.) compte-tenu du temps imparti et des priorités fixées dans le mandat et la lettre de cadrage du groupe présentées en annexes.

En effet, selon les secteurs de la restauration collective, les enjeux peuvent être très différents, par exemple :

- En milieu hospitalier : stérilisation, logistique, spécificités des patients et de leurs pathologies ;
- Pour l'armée : mesures pour permettre la protection de la chaîne alimentaire contre les risques d'actions malveillantes, criminelles ou terroristes (inviolabilité des contenants) ;
- Pour les lieux de détention : spécificités en termes de sécurité avec l'accès à des éléments qui peuvent être dangereux (assiettes en faïence, éléments métalliques…).

Les enjeux généraux relatifs à la sobriété des emballages dans la distribution et la restauration commerciale seront quant à eux traités lors de la troisième partie des travaux du groupe de concertation.

Les contenants destinés aux dons des excédents n'entrent pas dans le périmètre de l'interdiction 2025 (interprétation de « dans les services » comme pour un usage à l'intérieur du service, en excluant les usages extérieurs).

1. Constats

1.1. Ambitions générales

La volonté du législateur dans le cadre des lois Agec et Egalim est de proposer des évolutions allant dans le sens d'une meilleure prise en compte des impacts sanitaires et environnementaux des emballages et contenants utilisés en restauration collective. Il s'agit notamment de mettre fin à certains usages du plastique dans les contenants en restauration collective au profit de l'utilisation de matériaux inertes et durables. La restauration collective est considérée et s'affirme elle-même comme un acteur majeur et engagé pour la transition alimentaire et écologique.

La réussite de cette transition ne pourra être effective que si l'ensemble de la filière est concerné à savoir producteurs, distributeurs et professionnels de la restauration collective. Les mesures des lois Egalim et Agec qui concernent la restauration collective s'inscrivent dans la politique générale de réduction des déchets initiée par les pouvoirs publics. En pratique, la restauration collective dispose de denrées alimentaires en provenance de l'industrie alimentaire ou de productions en vrac ou emballées. Certaines sont transformées mais d'autres sont utilisées en l'état. La restauration collective est donc fortement dépendante des maillons précédents en terme d'emballage. Une concertation entre les divers partenaires, pour définir les besoins et les moyens pour atteindre les objectifs fixés par la loi est souhaitable. Cette politique de réduction des emballages doit s'inscrire dans une démarche collective organisée par filière.

Certaines organisations environnementales soulignent le bien-fondé de l'impulsion politique induite par les récents textes législatifs. Elles soulignent toutefois qu'au regard de l'urgence sanitaire et environnementale forte associée à ces problématiques d'usage unique des plastiques, cette volonté législative structurante pourrait être prolongée rapidement et avec profit à d'autres secteurs.

1.2. Points de vigilance

La substitution des contenants en plastique pose des questions complexes du point de vue sanitaire et environnemental, les substituts disponibles pouvant ne pas être plus respectueux de la santé ou de l'environnement que certains plastiques potentiellement substitués. Il est donc nécessaire de s'intéresser aux différents critères de l'analyse environnementale et de l'analyse de risques d'un produit et des cycles de vie des matériaux.

Il n'y a pas, à date, de « contenant alternatif à usage unique » qui ne soit pas en plastique et qui puisse être utilisé en restauration collective. Ainsi, sauf évolution des technologies, la perspective de contenants à usage unique non plastiques n'existe pas. Ce point pourra cependant à nouveau être éclairé à la sortie de certains textes d'application en cours de rédaction.

La très grande majorité des emballages en carton du secteur de la restauration contiennent des *liners*, *coating*, vernis, colle. Or la définition européenne d'emballage plastique, dont l'interprétation est en cours de discussion[22], pourrait inclure tout emballage contenant du plastique, même à titre résiduel ou en petite quantité.

22 Document en préparation : *Commission notice - Commission guidelines on single-use plastic products in accordance with Directive (EU) 2019/904 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment* »

Les plastiques compostables et les plastiques dits « agrosourcés » ou « biosourcés »[23] (par opposition aux plastiques initialement mis sur le marché et dits « pétrosourcés ») doivent être considérés comme des plastiques au sens du droit européen, sauf s'ils ne sont constitués que de polymères naturels non chimiquement modifiés.

Il est nécessaire d'identifier et si possible d'évaluer finement les impacts en termes de coûts induits par la substitution des plastiques par les matériaux alternatifs aujourd'hui disponibles à la fois pour les professionnels de la restauration collective et leurs fournisseurs, mais aussi pour le consommateur final. Il est important de prendre en compte pour cela les changements de pratiques (temps, investissements, changement des organisations et des procédures, formation et accompagnement), de logistique et les impacts en matière de troubles musculo-squelettiques (TMS) des professionnels du secteur et d'exposition à un risque plus grand de blessures (brûlures, coupures, etc.).

2. Opportunités et freins liés à la substitution des contenants plastique

OPPORTUNITÉS	FREINS
Urgence environnementale	Connaissance de la réglementation : les fournisseurs étrangers n'ont pas toujours connaissance de la réglementation française. Cadre des directives européennes. Réglementations inexistantes pour certains matériaux : difficulté à se conformer à la réglementation européenne sur le contact alimentaire.
Demande et inquiétude sociétales fortes pour moins de plastique et d'emballages (ex : Convention citoyenne pour le climat) en lien avec les impacts sanitaires et environnementaux (contact avec des denrées alimentaires et pollutions des milieux)	Gouvernance : pas d'opérateur technique ou de chef de file clairement identifié, mais des compétences partagées entre plusieurs administrations ou établissements publics au niveau national comme territorial
Innovation : • Développement de nouveaux contenants • nouveaux process de manutention (pour prévenir les TMS)	Peu de recul sur les nouveaux matériaux au contact des denrées alimentaires (MCDA). Enjeux qui apparaissent parfois contradictoires (ex : sécurité sanitaire VS suppression totale du plastique dans les contenants, etc.)
Développement d'acteurs porteurs de solutions comme Pandobac, Uzaje…	Complexité technique (difficile de faire sans plastique du tout, notamment pour la protection microbiologique) et difficulté de la diffusion rapide de nouvelles solutions opérationnelles
Grande cohérence entre les différentes évolutions de la restauration collective vers une alimentation plus sûre, saine et durable. La restauration collective constitue un moteur puissant d'évolutions vertueuses pour tout le secteur de l'agroalimentaire (changement d'image de la restauration collective).	Coûts et nécessité de soutien financier: - Coûts en investissement (le marché de la restauration collective est étroit et il est difficile d'enclencher des investissements en innovation du côté des fournisseurs). - Coûts de fonctionnement, de formation et

23 Partiellement ou entièrement issu de biomasse (d'après la norme NF EN 16575). Il ne s'agit pas d'une indication sur le caractère recyclable ou biodégradable du matériau.

	d'information - Coûts/surcoûts finaux qui pourraient selon les cas être répercutés sur l'utilisateur final ou sur les collectivités
Sens redonné à la préparation culinaire par une évolution et une réappropriation du processus (changements de pratiques en cuisine, en service, à table), qualité de vie au travail, formation	Pas de solution alternative innovante à la substitution des plastiques entièrement satisfaisante sur les plans sanitaire et environnemental: - solutions plus lourdes et plus encombrantes (verre et inox). Le plastique a en effet eu pour intérêt d'apporter de la praticité, de réduire le poids et le nombre de manipulations des contenants et de limiter les risques de casse. - besoin d'identifier les éventuels « coûts environnementaux » associés.
Création d'emplois non « délocalisables » liés à une organisation relocalisée (ex : centres de nettoyage à proximité des lieux de restauration)	Changements de pratiques : évolution nécessaire des procédures de travail : lavage/désinfection, équipements adaptés, moyens humains dédiés- de la logistique et des flux – du stockage. L'organisation actuelle est dépendante de l'usage unique pour certaines structures (investissements récents sur des barquettes bioplastiques, par exemple). Temps et énergie nécessaires à la modification/conversion des pratiques professionnelles de milliers d'agents de restauration collective et des fournisseurs. Pluridisciplinarité nécessaire pour résoudre ces problématiques (ergonomie, etc.)
Institutionnalisation de la veille technique et scientifique au sein du secteur de la restauration collective en développant des partenariats et projets de recherche et développement en collaboration avec l'environnement technique et académique local (« Rescosafe » à Bordeaux- Merignac, « RECOLiM » en région parisienne).	Attention particulière à porter sur les conséquences liées aux conditions de travail, à la prévention des TMS et au risque potentiellement plus grand de blessures (brûlures, coupures, …) : - contenants de cuisson et réchauffe plus lourds et plus encombrants (ex : verre et inox) ; - contenants de service (saladiers, assiettes) plus lourds (ex : porcelaine) ; - contenants exposant les agents et convives à un risque plus grand de brûlure (conductivité thermique du verre et du métal supérieur au plastique); - contenants exposant les agents et convives au risque de casse et de coupures (verre, porcelaine, …).
Rôle de pédagogie et d'éducation sur les questions environnementales et en santé environnementale pour les usagers et surtout les plus jeunes via la restauration collective. Approche « *One Health* ».	Attention particulière à avoir sur les conséquences en termes sanitaires liés aux conditions de travail des salariés de la restauration collective. Associer une réflexion sur la prévention des TMS.

Mutualisation dans la mesure du possible des efforts avec ceux de la restauration commerciale sur les problématiques communes	Difficultés particulières pour un changements de pratiques pour certains établissements de restaurations collectives où il est requis de protéger certains usagers par des mesures de sécurité vis-à-vis de leur intégrité physique avec l'utilisation de vaisselle incassable, sans risque de blessure, et adaptée à leurs capacités motrices (ex: établissements d'accueil des enfants de moins de six ans, établissements pour des personnes âgées atteintes de Parkinson, des adultes handicapés, etc.).
	Origine géographique lointaine de certains contenants : problème éventuel de traçabilité et conséquences sur les emplois en France.

3. Conditions de réussite générales

- Mobiliser toute la filière, derrière un ou des chefs de file identifiés (organisme ou collectif), à définir ;
- Partager l'information entre les porteurs de solutions et les décideurs des structures de restauration collective sur l'existant, sur les travaux en cours et à venir ;
- Mutualiser et renforcer la recherche et développement de tout le *process* : de la recherche de nouveaux matériaux et la validation de leurs usages alimentaires à l'aval de l'utilisation (réemploi, destruction) en passant par le stade de production chez l'industriel et à la mise en œuvre opérationnelle sur site ;
- Former tous les intervenants de la filière ;
- Organiser l'accompagnement financier de la mutation de la filière.

Le CNA rappelle en premier lieu la nécessité d'une lecture partagée quant aux enjeux et à la portée des impératifs législatifs posés par les lois « Egalim » (article 28) et « Agec » (article 77) en matière de substitution des contenants alimentaires composés de plastique en restauration collective :

- **Par matériau concerné** par la substitution réglementaire, il y a lieu d'entendre : tout matériau composé pour tout ou partie de plastique (tout type de polymère, y compris « biosourcé », à la seule exception des polymères naturels non chimiquement modifiés) ;
- **Par contenant concerné**, il y a lieu d'entendre : tout contenant de réchauffe, cuisson et service, tels que précisément définis au II.1 du présent avis ;
- **Par établissement concerné**, il y a lieu d'entendre : tout service de restauration collective des établissements scolaires, universitaires et d'accueil des enfants de moins de six ans ainsi que tout service de restauration dans les services de pédiatrie, d'obstétrique, de maternité, dans les centres périnataux de proximité et les services mentionnés au chapitre Ier du titre Ier du livre Ier de la deuxième partie du Code de la santé publique (services de santé maternelle et infantile (Article L2111-2).

1. Recommandations clés du CNA

Ambitions partagées

- **Promouvoir un changement de paradigme (passer de l'usage unique du plastique vers des substituts ré-employables) ;**
- **Tendre progressivement vers le zéro-plastique.**

Recommandation 1 : Diffuser les solutions déjà identifiées et accompagner les professionnels dans leur mise en œuvre effective

Les matériaux susceptibles de constituer des alternatives opérationnelles aux contenants en plastique de cuisson, de réchauffe et service sont connus (ex : inox, verre, céramique). Néanmoins, des expérimentations, dont certaines sont en cours, sont encore nécessaires pour en valider la mise en œuvre opérationnelle.

A moyen ou long termes, d'autres matériaux pourraient être identifiés comme de nouvelles solutions, ou les matériaux existants pourraient évoluer (ex : inox micro-ondable). Le CNA recommande de faire évoluer, le cas échéant, la liste des matériaux qui entrent dans le cadre réglementaire à partir de 2025 et pour quels usages, en fonction également des travaux européens sur les modalités d'application de la Directive SUP.

Le déploiement de ces solutions alternatives supposera une réflexion adaptée quant à l'accompagnement financier harmonisé relatif à leur mise en œuvre.

Dans ce contexte, il convient de structurer et de partager largement l'information sur l'existant, sur les évolutions et les progrès réalisés relatifs aux résultats des expérimentations et aux bonnes pratiques.

Recommandation 2 : Former les professionnels des entreprises et des collectivités

Diagnostiquer les besoins de formation : accompagnement au changement, manutention, enjeux sanitaires et environnementaux de la restauration collective, etc.

Former les acteurs et intervenants/fournisseurs, en particulier ceux qui sont chargés de la mise en œuvre des alternatives.

Recommandation 3 : Identifier les chefs de file

Compte tenu de l'ampleur des actions à déployer, de la multiplicité des acteurs concernés et du calendrier tendu de mise en œuvre, le CNA recommande la désignation rapide d'opérateurs « chef de file » coordonnant les actions d'une des thématiques associées à la substitution des contenants alimentaires composés de plastique en restauration collective (état de l'art technique, identification de substituts, information des acteurs, etc.).

Recommandation 4 : Préciser le calendrier de déploiement de l'interdiction des plastiques de cuisson, réchauffe, service au regard des solutions opérationnelles concrètes

Compte-tenu des forts enjeux et des incertitudes liées aux expérimentations et évaluations qui sont toujours en cours, le CNA recommande d'établir rapidement la liste précise des exemptions potentielles concernant les parties de contenants pour lesquels une part de plastique résiduelle pourrait être tolérée et pour quelle durée.

L'ensemble de **ces recommandations ont vocation à être portées à la connaissance du Conseil national de la restauration collective (CNRC) en vue de travaux complémentaires notamment nécessaires à la bonne prise en compte des spécificités de la restauration collective dans les établissements de santé** visés par la loi Agec (conditions dérogatoires applicables et conditions de substitution des contenants en plastique dans les services de pédiatrie, obstétrique, centres périnataux de proximités et services mentionnés au chapitre Ier du titre Ier du livre Ier de la deuxième partie du Code de la santé publique).

Tableau des recommandations

N°	Ambitions partagées	Leviers	Actions (recommandations)	Parties prenantes principales	Calendrier	Indicateurs de suivi
1	**Promouvoir le changement de paradigme (passer de l'usage unique vers le réemploi)**	Accompagner les professionnels au changement (conversion dans les pratiques et les esprits)	• Diffuser l'information sur les solutions autorisées disponibles et existantes (verre, inox, porcelaine céramique…) ; • Former les professionnels de la restauration collective (pré-évaluer et évaluer les impacts auprès des équipes pour identifier les besoins de formation) ; • Mettre en place des financements associés (formation, équipements) ; • Intégrer la progressivité dans les évolutions.	CNRC pour ajuster les guides d'accompagnement, CNFPT, Collectivités territoriales, entreprises du secteur.		
2		Investir sur les solutions ré-employables	• Mobiliser une partie des outils financiers de la valorisation des déchets pour le financement de « l'évitement » des déchets ; • Cibler les financements pour les « rééquipements » ; • Utiliser les financements du plan de relance.			
3		Promouvoir les initiatives vertueuses, valoriser les expérimentations et les démarches de progrès volontaires	• Etendre les initiatives et expérimentations de type Uzaje (projet « RECOLIM ») ; • Développer et valoriser des actions institutionnelles reconnues de type « Mon restau responsable » ; Charte qualité Agores ; labellisation « en cuisine » Ecocert, etc. (besoin d'un tiers pour aider).			

N°	Ambitions partagées	Leviers	Actions (recommandations)	Parties prenantes principales	Calendrier	Indicateurs de suivi
4		Transformer/faire évoluer les modes de distribution et de logistique	• Relocaliser la production et la transformation ; • documenter les coûts potentiels pour le consommateur final et permettre leur prise en compte par les décideurs.			
5		Poursuivre, améliorer la recherche	• Mieux documenter les risques microbiologiques, les produits nettoyants/biocides, process de lavage (définir le seuil capacitaire pertinent), etc. ; • Analyser l'empreinte environnementale générée par l'utilisation de contenants ré-employables ; • Améliorer les connaissances sur les perturbateurs endocriniens (et notamment sur l'évaluation des risques) ; • Mieux prendre en compte l'impact des emballages dans les analyses d'impacts environnementaux des produits alimentaires ; • Renforcer et mutualiser la R&D de toute la filière, mobiliser tous les acteurs, publics et privés.	Inrae, CNRS, Inserm, universités, grandes écoles, industriels... sous la bannière d'un chef de file		
6		Structurer la gouvernance des politiques publiques concernées	• Désigner un chef de file, ou un groupe de chefs de file, spécialisé dans la restauration collective permettant une mise en œuvre opérationnelle du plan d'actions dans des délais compatibles avec ceux de la réglementation ; • Créer un « plan national de l'emballage » en appui aux réseaux professionnels avec un axe sur la restauration collective. Ou un « observatoire » des emballages, avec un chef de file, des indicateurs, un calendrier, et dont l'une des missions soit le suivi d'expérimentations d'utilisation de nouveaux matériaux dans des restaurants collectifs sur tous les aspects – économique, organisationnel, santé du personnel, etc.).	CNRC (chef de file), MTE, ADEME, Citéo, Anses, MAA, MSS, associations professionnelles		

N°	Ambitions partagées	Leviers	Actions (recommandations)	Parties prenantes principales	Calendrier	Indicateurs de suivi
7	**Tendre vers le zéro- plastique**	Rechercher des alternatives au plastique	• Financer la recherche d'alternatives au plastique ; • Mener des études complémentaires sur les risques de migrations de certaines substances à partir des substituts ; • Rechercher de nouveaux matériaux.			
8		Prévoir un calendrier progressif de suppression /réduction des contenants plastiques de cuisson/réchauffe et de service	• Travailler dès le départ sur la fin de vie : réemploi, traitement ; • Encadrer dans une liste d'exemptions précises les parties de contenants pour lesquels une part de plastique peut être tolérée et jusqu'à quand. Être vigilant aux parties en contact direct avec l'aliment ; • En l'absence de réglementation sectorielle, rappeler l'importance de se conformer aux exigences définies par la DGCCRF dans ses fiches matériaux, notamment pour ce qui concerne le papier/carton (en particulier pour le recyclé) ; • Dans le contexte actuel où la souveraineté nationale est privilégiée pour l'approvisionnement des biens essentiels (emballages alimentaires notamment), privilégier des solutions produites au sein de l'Union européenne ; • Veiller à la traçabilité des solutions importées ; • Intégrer les enjeux environnementaux en prenant en compte des Analyses de Cycles de Vie comparatives.			

Annexes

Annexe 1 – Liste des sigles employés

Annexe 2 – Composition du groupe de concertation

Annexe 3 – Mandat du groupe de concertation

Annexe 4 – Lettre de cadrage

Annexe 5 – Liste des personnalités auditionnées

Annexe 6 – Textes de loi et exposés des motifs

Annexe 1 – Liste des sigles employés

ACV	Analyse cycle de vie
Agec	(Loi) anti-gaspillage pour une économie circulaire
ADEME	Agence de la transition écologique
Agores	Association nationale des directeurs de la restauration collective
Anses	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces Ruraux
CLCV	Consommation Logement Cadre de Vie
CNA	Conseil national de l'alimentation
CNE	Conseil national de l'emballage
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNRC	Conseil national de la restauration collective
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
ECHA	Agence européenne des produits chimiques
EGA	Etats généraux de l'alimentation
Egalim	(Loi pour) l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable
FNE	France Nature Environnement
INC	Institut national de la consommation
INRAE	Institut national de la recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
MAA	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation
MSS	Ministère des solidarités et de la santé
MTE	Ministère de la transition écologique
ONG	Organisation non gouvernementale
REP	Responsabilité élargie des producteurs
Restau'co	Réseau interprofessionnel de la restauration collective
SUP	*Single use plastic*
TMS	Troubles musculo-squelettiques

Annexe 2 – Composition du groupe de concertation

Président	Dominique Gombert

Secrétariat interministériel du CNA	Margaux Denis Sylvie Vareille
	Marion Bretonnière-Le Dû, Elora Gendre, Juliette Lebourg

Structures des membres permanents du CNA

(1) Consommateurs et usagers		
Organisme	**Titulaire**	**Suppléant**
ADEIC* – Association de Défense, d'Éducation *et* d'Information du Consommateur	Alain Chouleur	
AFOC – Association force ouvrière consommation	Solange Huet	
CNAFAL – Conseil National des Associations Familiales Laïques	Patrick Charron	Philippe Destrel
CNAFC – Confédération Nationale des Associations Familiales Catholiques	Robert Aelion	
CLCV – Consommation, logement et cadre de vie	Lisa Faulet	
FNFR – Fédération Nationale Familles Rurales	Marc Jonglez	Résie Bruyère
UFC-Que choisir* – Union Fédérale des Consommateurs	Olivier Andrault	

(2) Producteurs agricoles		
Organisme	**Titulaire**	**Suppléant**
CP – Confédération paysanne	Virginie Raynal	Joris Gaudare
FNSEA – Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles	Amaryllis Blin	Benjamin Guillaumé

(3) Transformation et artisanat		
Organisme	**Titulaire**	**Suppléant**

ANIA – Association Nationale des Industries Alimentaires	Sandrine Blanchemanche	Christian Divin
	Emmanuelle Buffet	Alice Fuentes-Pozza
	Thierry Gregori	Anne-Ariel Ceyrac
	Louise Lebret	Léa Mathieu-Figueiredo
	Cécile Rauzy	Virginie Somon *Frédérique Lehoux*
CGAD – Confédération Générale de l'Alimentation en Détail	Sandrine Bize	
La coopération agricole	Benjamin Perdreau	Maud Anjuere
	Nathalie Blaise	

(4) Distribution		
Organisme	**Titulaire**	**Suppléant**
CGI - Confédération Française du Commerce Inter-entreprise	Bruno Mantovani	Pierre Perroy
FCD – Fédération des entreprises du Commerce et de la Distribution	Romain Cuynet	Émilie Tafournel
	Corinne Mercadié	Emmanuelle Bourdeaux
Fédération des marchés de gros	Frédérique Wagon	

(5) Restauration		
AGORES – Association nationale des directeurs de la restauration collective territoriale	Christophe Hébert	Maxime Cordier
Restau'Co – Réseau interprofessionnel de la restauration collective	Bruno Lesaec	Estelle Alapetite
SNRC - Syndicat National de la Restauration Collective	Kathy Diaz Esteve	
SNARR – Syndicat National de la Restauration Rapide	Cerise Ducos	
GNI* – Groupement national des indépendants hôtellerie et restauration	Laurent Frechet	Émilie Bono
UMIH – Union des Métiers et des Industries de l'Hôtellerie	Laurent Prigent	

(6) Salariés		
CFE-CGC Agro* – Confédération Française de l'Encadrement, Confédération Générale des Cadres – Fédération nationale agroalimentaire	Denis Martial	

(7) Société civile		
Organisme	**Titulaire**	**Suppléant**
Associations de protection de l'environnement	Katia Baumgartner	Sylvie Platel
	François Veillerette	Juliette Kacprzac
	Lucia Pereira	Chloé Liard
Associations de protection animale*	Louis Schweitzer	
France Assos Santé	François Rullier	
REFEDD	Marie Cavaniol	Louise Dubreuil

(8) Personnalités qualifiées
Gaël Orieux*
Jean-Pierre Corbeau*
Marie-Hélène Schwoob*

Membres de droit		
Organisme	**Titulaire**	**Suppléant**
ADEME – Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie	Sylvain Pasquier	Alice Gueudet
INRAE – Institut national de la recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement	Nathalie Gontard	
INC – Institut national de la consommation	Antoine Haentjens	Xavier Lefebvre

Participants de plein droit		
MAA, DGPE – Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation ; Direction Générale de la Performance économique et	Vincent Wahl	Mohamet N'Diaye

environnementales des entreprises		
MAA, DPMA – Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture	Sylvie Larroutis	
MAA, CGAAER – Conseil Général de l'Agriculture, Alimentation et Espaces Ruraux	Denis Feignier	
MEF, DGCCRF – Ministère de l'Économie et des Finances ; Direction Générale de la Consommation, de la Concurrence et de la Répression des Fraudes	Benjamin Teneul	Célia Azoyan
MEF, DGE - Ministère de l'Économie et des Finances ; Dir. Générale des Entreprises	Olivier Stemler	Hugues de Franclieu
	Aurore Limoges	Patricia Sala
MSS, DGS – Ministère des Solidarités et de la Santé ; Direction Générale de la Santé	Mélanie Picherot	Isabelle De Guido
MTES, CGDD – Commissariat général au développement durable	Catherine Conil	
MTES, DGPR – Direction générale de la prévention des risques	Karine Boquet	
	Cécile Fèvre	Cécile Lemaître
MAA, DGAL – Direction générale de l'alimentation	Laurence Rudloff Valérie Verges Florence Aillery	Cécile Balon Stéphanie Flauto Mathilde Leygnac)

Représentants du Parlement	
Assemblée nationale	Laurence Maillart-Méhaignerie Collaboratrice : Léna Demeret

Invités permanents		
Organisme	**Titulaire**	**Suppléant**
AFNOR – Association française de normalisation	Laura Solaroli	Thierry Bergier
F2A – Formation en Agroalimentaire	Thibaud Dudal	Philippe Onno
FranceAgriMer	Claire Legrain	Lisa Chenerie

Structures spécifiquement invitées au groupe de concertation		
Organisme	**Titulaire**	**Suppléant**
Conseil national de l'emballage	Bruno Siri	Michel Fontaine
Zero Waste France	Moïra Tourneur	
Citeo	Thibault Boucher	Mélissa Venet Clémence Bruttin
Fondation Tara Océan	Henri Bourgeois Costa	

Les participants en italique sont spécifiques à la partie des travaux ayant traité du sujet « contenants en restauration collective ». Les structures dont le nom est suivi d'une étoile se sont inscrites mais n'ont participé à aucune réunion du groupe à date.

Annexe 3 – Mandat du groupe de concertation

Adopté par voie électronique le 17 juin 2019

Contexte :

De très nombreux emballages sont utilisés par l'industrie agroalimentaire. Ce recours aux emballages est parfois nécessaire notamment pour assurer la bonne conservation de certaines denrées alimentaires mises sur le marché. Il peut également être à l'origine de différents problèmes : lorsqu'ils ne sont pas adaptés ou mal utilisés, les emballages peuvent être à l'origine d'altération de la qualité ou de la sécurité des denrées alimentaires. En outre, les emballages usagés constituent une source de déchets plus ou moins recyclables dont il conviendrait de limiter la production dans une optique de développement durable.

La réduction des impacts négatifs liés à l'utilisation des emballages alimentaires fait donc apparaître des enjeux sanitaires, environnementaux et économiques qu'il convient de concilier. Il s'agit là d'un objectif prioritaire pour le gouvernement. Le CNA a également souligné l'importance de ce sujet en recommandant dans son avis n° 81 la constitution d'un groupe de concertation sur les « emballages alimentaires (enjeux sanitaires et environnementaux) ».

Certains opérateurs économiques développent des solutions permettant de réduire l'impact de l'utilisation des emballages (par exemple, le développement du vrac). En outre, des modifications de certaines habitudes de consommation peuvent contribuer à cet objectif. Il convient dans ce cadre de recenser et de partager les solutions envisageables tant au niveau des opérateurs économiques que des consommateurs.

Pour rappel, la sécurité des emballages qui sont au contact des denrées alimentaires est encadrée par une réglementation européenne. Cette dernière prévoit un principe général d'inertie des matériaux utilisés afin que ces derniers ne cèdent pas aux denrées alimentaires des constituants susceptibles de présenter un danger pour la santé humaine. Des textes d'application de ce règlement définissent, pour certaines catégories de matériaux, les règles permettant d'assurer le respect de ce principe d'inertie. Par ailleurs, en l'absence de texte spécifique applicable au niveau de l'Union européenne à un type de matériaux, les réglementations nationales s'appliquent.

Objectifs :

Le groupe de concertation du Conseil National de l'Alimentation devra organiser une réflexion sur ce thème des emballages des produits alimentaires, dans le cadre d'un groupe de concertation qui devra mener ses travaux dans le contexte du projet de la loi sur l'économie circulaire, de l'élaboration du PNSE4 « mon environnement, ma santé » et en lien avec les travaux du Conseil national de l'emballage.

Sur la base d'une méthodologie que le secrétariat interministériel proposera, les ministères de rattachement du CNA attendent que le Conseil émette des recommandations en matière de réduction des emballages alimentaires et de sécurisation de leur usage en tâchant de concilier les éléments qui pourraient faire obstacle à leur réduction, notamment les besoins d'étiquetage et la conservation des denrées dans des conditions d'hygiène satisfaisantes.

Attendus :

Les réflexions du CNA pourront ainsi s'articuler autour de plusieurs axes :

- **L'utilité des emballages de conditionnement** (comment éviter le suremballage et viser l'absence d'emballage ?). Pour cela, il sera notamment intéressant de s'appuyer sur les études existantes relatives aux comportements d'achat et à la consommation, et de mettre en évidence les pratiques (des industriels, des consommateurs, des travailleurs...) qui permettent de limiter le gaspillage alimentaire et réduire le recours aux emballages.

- L'état des lieux, à partir de la bibliographie, des **risques liés à l'utilisation des emballages** en contact avec le produit alimentaire et à certaines substances qu'ils contiennent. La question du recyclage des emballages déjà existants et de l'incorporation de matières recyclées dans leur fabrication sera également traitée, en considérant la nécessité de ne pas remettre sur le marché des substances dangereuses que l'on souhaiterait éliminer. L'étude pourra être menée avec une approche "cycle de vie de l'emballage". Les travaux du CNA n'auront pas vocation à évaluer la sécurité des différents types d'emballages. Ils pourront toutefois inventorier les risques de

certains composants soulevés dans les études scientifiques.
Cette étude permettra également de proposer des pistes d'amélioration quant à **l'utilisation appropriée des emballages,** dans le but de responsabiliser les opérateurs sur la maîtrise des risques qui peuvent découler d'une mauvaise utilisation (emballages inappropriés à la nature des denrées alimentaires qu'ils contiennent, non-respect de leurs conditions d'utilisation, etc.).

- L'analyse des **nouveaux types d'emballage et la possibilité de développer des alternatives** sans danger pour l'environnement et la santé de la population et des travailleurs. La question des alternatives aux hydrocarbures d'huiles minérales, qui entrent dans la composition d'un grand nombre d'emballages sera notamment traitée.

- Enfin, pour concilier l'objectif d'économie circulaire et de protection du consommateur, les travaux du CNA pourront explorer les leviers qui peuvent être mobilisés dans la collecte et la fabrication des matières premières recyclées pour limiter leur contamination par des substances indésirables lorsqu'elles sont destinées à la fabrication de nouveaux emballages.

Les recommandations devraient prendre la forme de préconisations en vue de l'élaboration de guides, l'un à destination des professionnels et le cas échéant des collectivités, et l'autre à destination des consommateurs, visant à diffuser et promouvoir les solutions mises en évidence par le groupe de concertation afin de réduire l'usage des emballages ainsi que les impacts et risques liés à cet usage.

S'agissant des professionnels, ce sont les emballages de conditionnement, de présentation et de vente à emporter des produits présentés en vrac, au détail ou par lots qui devraient être analysés. Les emballages de logistique pourraient être étudiés pour ce qui concerne le vrac. S'agissant des consommateurs, ce sont les emballages de conservation des aliments qui devraient être étudiés.

Ces recommandations pourront, au besoin, être regroupées par type de produits ou d'usage. Elles devront inclure les types d'emballages et d'usages impliqués par le développement du vrac.

Modalités de fonctionnement :

La présidence du groupe de concertation, en cours de validation interministérielle, présentera le programme de travail et rendra compte régulièrement des travaux en séance plénière du CNA.

Les invitations et ordres du jour des réunions seront établis par la présidence du Comité, en relation avec le Secrétariat interministériel du CNA. Ce dernier assurera le bon déroulement du processus de concertation, conformément aux procédures et règles de fonctionnement du CNA. Il proposera également un outil de suivi des recommandations.

Pour préparer les débats permettant le suivi des recommandations, le Comité pourra conduire des auditions d'experts et de spécialistes. Il pourra également s'appuyer sur :

- l'expertise de l'ADEME en matière de gaspillage alimentaire et sur les travaux qu'elle va engager en octobre 2019 sur le vrac,

- la bibliographie existante sur les risques sanitaires liés à la composition des emballages,

- les travaux sur les substances chimiques et la substitution réalisés par les agences européennes (ECHA et EFSA) et nationales (Anses par exemple), notamment les travaux menés dans le cadre de la deuxième Stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens.

La Direction générale de prévention des risques (DGPR) du Ministère de la transition écologique et solidaire participant aux travaux conduisant à l'adoption de la loi sur l'économie circulaire ainsi qu'à ce groupe de concertation, le lancement et le calendrier du groupe de concertation devront tenir compte du calendrier de la loi sur l'économie circulaire.

Dans le cadre de cette saisine, le recours au débat citoyen sera étudié.

Il est attendu une adoption de l'avis du CNA dans le premier trimestre de 2020.

Annexe 4 – Lettre de cadrage

Version du 20 janvier 2020

Les emballages et leur cycle de vie constituent une préoccupation environnementale de premier ordre. Le secteur alimentaire en est un utilisateur important, depuis la production primaire en amont à l'aval jusqu'au consommateur. Le recours aux emballages est souvent nécessaire pour assurer la bonne conservation de certaines denrées alimentaires ou pour éviter des contaminations microbiologiques notamment. Ils peuvent néanmoins, en particulier lorsqu'ils sont mal utilisés, être à l'origine de l'altération de la qualité ou de la sécurité des denrées alimentaires.
Par ailleurs, les emballages, en particulier ceux à usage unique, constituent une source importante de déchets. Concevoir et fabriquer un produit à durée de vie extrêmement courte, entraînant en amont une consommation importante de ressources non renouvelables, et en aval une quantité considérable de déchets, souvent non valorisés, n'est plus soutenable dans un contexte de raréfaction de certaines matières premières et de nos ressources naturelles, d'accélération du changement climatique, de perte croissante de biodiversité, et d'exposition accrue de l'environnement et des populations aux produits chimiques. Enfin, les emballages jouent potentiellement un rôle dans le gaspillage alimentaire. La réduction des impacts négatifs liés à l'utilisation des emballages alimentaires constitue donc une priorité du gouvernement et nécessite une approche globale pour prendre en compte l'intégralité des enjeux sanitaires, environnementaux et économiques.

I. Objectifs du groupe de concertation « emballages alimentaires »

Le CNA a été saisi le 5 juin 2019 par les ministères chargés de l'écologie, de la santé, de l'économie et de l'agriculture sur le sujet des emballages alimentaires.
Le groupe est chargé, d'ici la fin de l'année 2020, de produire des recommandations opérationnelles, à destination des professionnels, des collectivités, des pouvoirs publics et des particuliers, pour **réduire au maximum l'utilisation d'emballages et contenants alimentaires à la source**, développer la fin de vie des emballages (filière de tri spécifiques, recyclage…), les adapter à la consommation, et **proposer des solutions alternatives, respectueuses de l'environnement et de la santé humaine,** en lien notamment avec les politiques publiques et les travaux législatifs récents (loi anti-gaspillage, loi EGALIM, SNPE2, PNSE4).
Compte-tenu du temps imparti pour les travaux du groupe, les recommandations seront principalement issues d'une analyse portant sur un choix raisonné de produits et d'usages. Plus précisément, vos travaux seront structurés par deux niveaux d'objectifs :

- des recommandations aux pouvoirs publics pour la rédaction des textes d'application de la loi anti-gaspillage ;
- une réflexion pour accompagner les acteurs publics et privés dans une trajectoire de réduction de l'utilisation de certains emballages ou contenants alimentaires ou d'utilisation d'emballages plus respectueux de l'environnement et de la santé.

II. Eléments de contexte et travaux récents ou en cours

II.1) Eléments indispensables à la conduite des travaux

- *Loi anti-gaspillage pour une économie circulaire*

Le 10 juillet 2019, le Gouvernement a déposé en procédure accélérée le projet de loi anti-gaspillage pour une économie circulaire. Le Sénat et l'Assemblée nationale ont achevé l'examen du texte en première lecture le 20 décembre 2019. La commission mixte paritaire, réunie le 8 janvier 2020, s'est accordée sur le contenu du texte. Le vote de la loi aura lieu le 21 janvier 2020.

Le projet de loi, porté par la ministre Brune Poirson, s'articule autour de quatre grandes orientations consistant à :

- mettre fin au gaspillage pour préserver nos ressources naturelles, notamment par l'interdiction des emballages en plastique à usage unique en 2040 (art. 1er AD) mais aussi par l'objectif de 100% de plastique recyclé d'ici 2025 (art. 1er AC) ;
- mobiliser les industriels pour transformer nos modes de production ;
- renforcer l'information du consommateur ;

- améliorer la collecte des déchets et lutter contre les dépôts sauvages.

Dans ce cadre, sont prévues la définition, par voie de décret, de sous-objectifs pour 2025 en matière de réduction, de réutilisation, de réemploi et de recyclage ainsi que la formulation d'une stratégie nationale pour la réduction, la réutilisation, le réemploi et le recyclage des emballages plastiques à usage unique identifiant les mesures pour y parvenir.
Le texte comporte également deux dispositions pour lutter contre le suremballage : l'interdiction en 2021 de la présentation à la vente des fruits et légumes avec un conditionnement en plastique sauf exception notamment pour les fruits et légumes présentant un risque de détérioration et la mise à disposition par les éco-organismes de la filière des emballages d'une application numérique permettant aux consommateurs de signaler les produits comportant un emballage qu'ils jugent excessifs.
La réflexion du groupe de concertation devra, par ses recommandations, alimenter les travaux de rédaction des textes d'application de la loi.

- *Les dispositions prévues par la loi EGALIM (loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine, durable et accessible à tous)*

Dans la lignée des interdictions précédemment adoptées dans le cadre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, la loi EGALIM a confirmé la démarche de réduction des déchets plastiques, notamment via son article 28 :

- en interdisant à partir du 1er janvier 2020, la mise à disposition des pailles, couverts, piques à steak, couvercles à verre jetables, plateau-repas, pots à glace, saladiers, boîtes et bâtonnets mélangeurs pour boissons en matière plastique ;
- en interdisant, au plus tard le 1er janvier 2020, l'utilisation de bouteilles d'eau plate en plastique dans le cadre des services de restauration collective scolaire ;
- en mettant fin, au plus tard au 1er janvier 2025 (délai supplémentaire de 3 ans accordé aux collectivités territoriales de moins de 2000 habitants), à l'utilisation de contenants alimentaires de cuisson, de réchauffe et de service en matière plastique, au profit de l'utilisation de matériaux durables, dans les services de restauration collective des établissements scolaires et universitaires ainsi que des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans.

Ces différentes interdictions, et leur date d'entrée en vigueur, cadreront vos travaux et vos recommandations.

- *La Stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens (SNPE2)*

La SNPE2 a été lancée par les ministres de la santé et de l'écologie le 3 septembre 2019. Elle contient quelques mesures importantes qui font écho à vos travaux, en particulier la publication par l'Anses de deux listes de substances perturbateurs endocriniens (PE) :

- début 2020, une liste de substances potentiellement PE à évaluer ;
- courant 2020, une liste de substances PE catégorisées en fonction du niveau de preuve (PE "avéré", "présumé" et "suspecté").

Ces listes pourront être utiles pour identifier les emballages qui sont néfastes pour l'environnement et la santé et pour l'élaboration de recommandations sur des matériaux alternatifs, respectueux de l'environnement et de la santé humaine, à utiliser pour les emballages dont on ne peut pas se passer.

II.2) Autres éléments de contexte : politiques publiques et travaux en cours

- *Le Pacte national sur les emballages plastiques*

Le Pacte a été signé en février 2019 par la ministre Brune Poison et 11 entreprises de la grande distribution (Carrefour, Casino, Auchan, Monoprix, Franprix) et des « brand owners » (Unilever, Nestlé, Danone, Coca-Cola, Bouvard, LSDH), ainsi que deux ONG (WWF et Tara Expéditions) et la fondation Ellen MacArthur. Il comprend 6 axes de travail portant sur « l'élimination des emballages problématiques et inutiles », sur « le vrac, le réemploi et la consigne » ainsi que sur le recyclage et l'incorporation de matière première recyclée. Les réflexions des signataires du Pacte pourront être mises à profit dans le cadre des auditions du Groupe « emballages » du CNA.

- *Plan national santé environnement 4 (PNSE4, "Mon environnement, ma santé")*

Le troisième PNSE est arrivé à échéance fin 2019. L'élaboration du PNSE4 est en cours, co-pilotée par les ministères chargés de la santé et de l'écologie. Il sera présenté en Comité interministériel pour la santé et sera lancé officiellement au premier semestre 2020. Il a pour vocation à coordonner les plans thématiques ayant un lien avec la santé-environnement et mobilise, pour sa mise en œuvre l'ensemble des acteurs des territoires. Le PNSE4 ne traite pas directement des questions alimentaires, qui représentent un enjeu majeur pour la santé environnement, mais relèvent de différents plans sectoriels (PNAN, PNNS, PNA, Ecophyto2+, Ambition bio, etc.). Le PNSE4 a néanmoins vocation à formuler des recommandations aux différents plans dans une approche intégrée de la santé-environnement, et définit des indicateurs de suivi des résultats des actions engagées dans chacun des plans sectoriels. Cette approche devra également être prise en compte dans vos travaux.

- *Le Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire 2017-2020*

Les emballages pouvant être à la fois un outil de lutte contre le gaspillage alimentaire (via par exemple des informations utiles sur la conservation) et le favoriser (en incitant parfois à la sur consommation), vous vous réfèrerez également aux initiatives et aux acteurs du Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire, qui vise à réunir l'ensemble des parties prenantes, tout au long de la chaîne alimentaire, pour réduire de moitié le gaspillage alimentaire à l'horizon 2025 en mobilisant tous les leviers.

- *Les travaux en cours de l'ADEME sur le vrac*

L'ADEME a lancé en novembre dernier une étude portant analyse sur les pratiques de vente en vrac en France (durée de l'étude : 18 mois). Cette étude vise à établir un état des lieux du vrac et à réaliser une évaluation environnementale des dispositifs de vente en vrac (approche par cycle de vie). Les aspects socio-économiques ne seront pas traités par l'ADEME et pourraient mériter un approfondissement de votre part.

III. **Périmètre, questions à traiter, séquençage et méthodologie des travaux**

Périmètre
Votre périmètre de concertation sera celui des **emballages alimentaires[24] élargi aux contenants alimentaires**[25]. Tous les types d'emballages devront être pris en compte : primaire, secondaire (emballage groupé), tertiaire ("gros" emballage, par exemple une palette).
Votre périmètre sera toutefois resserré à partir d'un choix raisonné de produits ou d'usages compte-tenu:

- du pas de temps court pour le travail de concertation ;
- des attentes de recommandations à mettre en œuvre dans le cadre de l'application de textes récents (loi EGALIM, loi anti-gaspillage, SNPE2).

Séquençage des travaux de concertation et proposition de méthodologie
Vous vous attacherez dans un premier temps à la mise en œuvre de la disposition de la loi anti-gaspillage relative à l'interdiction à compter de 2021 de présenter des fruits et légumes avec des emballages plastiques, hormis une liste d'exceptions à définir (fruits et légumes présentant un risque de détérioration lors de leur vente en vrac). Vous établirez notamment des recommandations sur la liste des exceptions. Ces recommandations alimenteront les travaux de rédaction du décret d'application de la mesure.

Vous intégrerez à la suite de vos travaux ces chantiers :

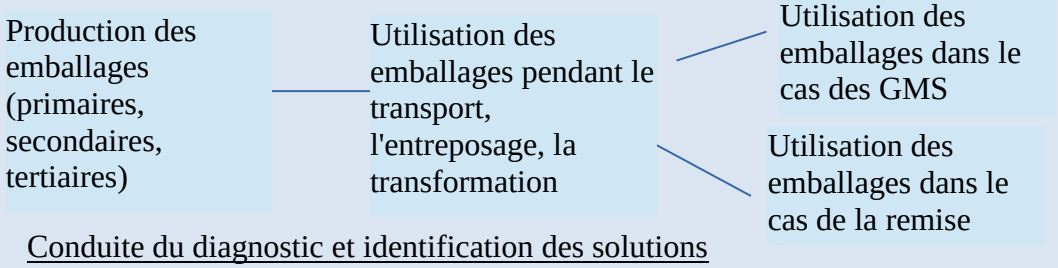
- Une réflexion globale pour accompagner les acteurs publics et privés dans une trajectoire de **réduction de l'utilisation de certains emballages ou contenants alimentaires** dans le secteur de la distribution. Cette réflexion s'accompagnera d'une vision globale du cycle de vie des emballages ne pouvant être supprimés (de la fabrication à la fin de vie du produit). Il vous appartiendra de préciser une méthodologie, qui s'appuiera sur des études de cas par produit type (gâteaux secs et confiserie, céréales, etc.) ou par filière. Vous proposerez une modélisation du(es) couple(s) filière/produit retenu(s), telle que décrite ci-dessous, afin de poser un diagnostic, identifiant les points critiques générateurs de

24 "emballages" tels que définis dans la directive de référence **94/62/CE** relative aux emballages et aux déchets d'emballages comme : "tout produit constitué de matériaux de toute nature, destiné à contenir et à protéger des marchandises données, allant des matières premières aux produits finis, à permettre leur manutention et leur acheminement du producteur au consommateur ou à l'utilisateur, et à assurer leur présentation. Tous les articles à jeter utilisés aux mêmes fins doivent être considérés comme des emballages.

25 Cf. règlement européen n° 1935/2004 définissant les caractéristiques des matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires (dit règlement MCDA).

surconsommation d'emballage ou relatifs à des risques sanitaires ainsi que les solutions pour les maitriser.

Exemple de modélisation



Conduite du diagnostic et identification des solutions

Comment mieux produire, transporter, entreposer, distribuer, consommer, informer = comment réduire au maximum l'usage des emballages les plus problématiques pour l'environnement et la santé à toutes les étapes, en étudiant à chacune les possibilités d'évolution des pratiques ? Quand l'emballage est inévitable, quels matériaux privilégier (en prenant en compte par exemple : le caractère recyclable, la composition en substances chimiques, etc.) ? Tenir compte de la faisabilité économique dans la rédaction des propositions.

Les travaux devront prendre en compte les limites d'une approche méthodologique par études de cas et donc la généralisation des recommandations.

- Une concertation sur la **substitution des contenants en plastique**, en particulier autour de l'interdiction en 2025 des contenants de cuisson, réchauffe et de service en matière plastique dans les services de restauration collective (établissements scolaires, accueil enfants de moins de 6 ans et universitaires) : identification des points critiques et recommandations.
La concertation s'attachera à intégrer la question de l'impact économique pour chaque acteur de la mise en place de solutions alternatives (élimination, vrac, matériaux alternatifs, réemploi et réutilisation, développement de l'incorporation de matières plastiques recyclées en l'absence d'autres alternatives viables) permettant de mesurer la faisabilité de celles-ci et d'identifier les freins à leur développement[26].

Par ailleurs, dans le cadre de l'ouverture du CNA à la participation citoyenne et de la méthodologie élaborée sous l'égide de la Commission Nationale du Débat Public pour y parvenir, il est proposé d'ouvrir la concertation sur la thématique des emballages à la parole citoyenne. Le CNA met ainsi en place un dispositif de la participation sur le sujet : « emballages alimentaires, quelles alternatives pour les réduire et quels freins identifiés ». L'articulation des résultats avec ceux issus de la concertation sera à définir dans les premières réunions du groupe de concertation.

26 Pour les emballages pour lesquels il n'existe pas d'alternatives technologiques et/ou économiques, il est crucial de travailler à la levée des freins limitant l'incorporation de recyclé, notamment les freins réglementaires et normatifs. Le groupe de concertation devrait travailler à l'identification de ces différents freins, notamment pour ce qui concerne le retour au contact alimentaire des résines autres que le PET, et émettre des recommandations sur les moyens à mettre en œuvre pour les lever. Ces freins peuvent aussi concerner les étapes de collecte et de tri, indispensables au recyclage effectif des emballages (information / formation du grand public aux bons gestes de tri, harmonisation des couleurs de poubelles etc.).

Annexe 5 – Liste des personnalités auditionnées

- **Shu Zhang** (Pandobac) : les solutions possibles pour réduire les emballages de livraison en restauration commerciale –une start-up qui propose des cagettes réutilisables.
- **Christophe Hébert** et **Christophe Simon** (Agores) : présentation du livre blanc d'Agores sur les plastiques en restauration collective.
- **Didier Majou**, **Catherine Loriot** et **Patrice Dole** (Actia - Association de Coordination Technique pour l'Industrie Agro-Alimentaire) : éclairage technique et scientifique sur l'état des lieux des solutions de substitution des contenants plastique en restauration collective.
- **Bruno Teste** (Anses - Unité évaluation des risques liés aux aliments) : substitution des contenants en plastique: évaluation des risques du contact alimentaire.
- **Emmanuel Auberger** (Uzaje) : solutions industrielles pour la réutilisation des contenants et présentation du projet RECOLIM (Programme de Réemploi des Contenants alimentaires pour anticiper la loi EgaLIM dans les cantines scolaires franciliennes).
- **Cécile Fèvre** (Ministère de la transition écologique, Direction de la prévention des risques) : cadrage en lien avec la loi AGEC.
- **Mathilde Leygnac** (Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, Direction générale de l'alimentation) : cadrage en lien avec la loi Egalim et le Conseil national de la restauration collective.
- **Ahmed ALLAL** (Professeur à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, expert pour Noostrim) et **Vincent DUGUAY** (Président de Noostrim) : présentation d'une nouvelle solution.

Annexe 6 : Textes de loi et exposés des motifs

Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (dite loi Agec) : www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2020/2/10/2020-105/jo/texte

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 (dite loi Egalim) : https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000037547946/2021-01-13

Extrait de l'exposés des motifs de la Loi Agec

Amendement N°923

ARTICLE 11 TER

I. – Rédiger ainsi l'alinéa 5 :

« Au plus tard le 1er janvier 2025, il est mis fin à l'utilisation de contenants alimentaires de cuisson, de réchauffe et de service en matière plastique, dans les services de restauration collective des établissements scolaires et universitaires ainsi que des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans. Dans les collectivités territoriales de moins de 2 000 habitants, les dispositions du présent alinéa sont applicables au plus tard le 1er janvier 2028 ». » ;

II. – En conséquence, compléter cet article par les trois alinéas suivants :

« 3° Au dernier alinéa, après le mot : « application », sont insérés les mots : « des trois premiers alinéas ».

« III. – Après l'article L. 230-5 du code rural et de la pêche maritime, il est inséré un article L. 230- 5-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 230-5-1*. – Les gestionnaires, publics et privés, des services de restauration scolaire et universitaire ainsi que des services de restauration des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans sont soumis aux dispositions du quatrième alinéa du III de l'article L. 541-10-5 ». »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Les matières plastiques peuvent contenir des substances reconnues comme des « perturbateurs endocriniens ». La migration des molécules de synthèse (additifs dont les bisphénols) dans l'alimentation est favorisée par la chaleur, les aliments gras ou acides ; le phénomène est aggravé en cas d'usure des plastiques.

Cet amendement crée un nouvel article qui a pour objectif de se prémunir contre ces éventuels risques

sanitaires et d'introduire un principe de précaution dans le secteur de la restauration scolaire, universitaire et des crèches. Il vise ainsi à interdire, dans ces établissements, l'utilisation de contenants alimentaires de cuisson, de réchauffe et de service en matière plastique à partir du 1er janvier 2025, au profit de l'utilisation de matériaux inertes et durables.

Cet amendement prévoit un délai supplémentaire pour les collectivités territoriales de moins de 2000 habitants, afin de leur laisser un temps d'adaptation supplémentaire à la mise en place de cette interdiction.

En 2015, une étude de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation (ANSES) a démontré que, même à froid, le risque de contamination du contenu alimentaire par le contenant plastique existe et que la migration s'accroît lors du réchauffement du contenant.

Le rapport rendu en 2017 par l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS), le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD), et le Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER), sur la stratégie nationale relative aux perturbateurs endocriniens, recommande aux pouvoirs publics de renforcer leur action sur ces substances potentiellement toxiques. Cette étude révèle que lors d'une campagne de contrôle des matériaux en contact avec des denrées alimentaires, réalisée par la DGCCRF en 2015, 13 % des 92 échantillons analysés ont révélé la présence de bisphénol A.

Certains services de l'État ont également d'ores et déjà introduit ce principe de précaution. À titre d'exemple, l'Agence Régionale de Santé de la Région Nouvelle-Aquitaine, dans son guide de janvier 2017, recommande de « privilégier pour la cuisson, la remise en température et le service, la vaisselle en verre, en inox ou porcelaine (de grade contact alimentaire) qui sont des matériaux simples non identifiés comme sujets aux migrations moléculaires ».

Parallèlement, plusieurs collectivités locales comme les villes de Strasbourg, les Sables-d'Olonne, Montrouge ou encore Montpellier, se sont également engagées en faveur de la suppression de l'utilisation de barquettes en plastique dans le cadre de leurs services de restauration scolaire. Par ailleurs, plusieurs délégataires de service de restauration collective ont indiqué être prêts à introduire ce changement de pratique.

Les exemples existants démontrent que la suppression des contenants alimentaires de cuisson, de réchauffe et de service, en matière plastique n'a généré qu'un faible surcoût, voire un impact financier nul pour les collectivités territoriales ayant fait le choix de la suppression des contenants alimentaires en plastique. Au contraire, la suppression des contenants en plastique peut être génératrice d'économies pour les communes, compte tenu de la diminution des coûts de collecte, de traitement ou de stockage des déchets et des gains réalisés sur l'achat de consommables (barquettes, films, vaisselle en plastique).

De plus, loin d'être destructrice d'emplois, cette évolution législative renforcera les filières de production

de matériaux inertes et durables existantes et permettra l'émergence de filières nouvelles et porteuses d'innovations, comme à Limoges avec le lancement d'une porcelaine résistante aux chocs.

Au-delà de l'enjeu sanitaire auquel répond ce principe de précaution pour nos jeunes générations, celui-ci s'inscrit dans la politique de réduction des déchets initiée par les pouvoirs publics. En effet, l'utilisation de contenants en plastique à usage unique augmente la quantité de déchets générée par les services de restauration collective. Cet amendement s'inscrit ainsi dans la lignée des interdictions précédemment adoptées dans le cadre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, telles que celles relatives à la vaisselle jetable en plastique et aux sacs plastiques, à usage unique.

L'introduction de ce principe de précaution permet à la fois de se prémunir contre d'éventuels risques sanitaires pour nos enfants, dont on ne mesure pas encore l'ampleur, tout en s'inscrivant dans une démarche environnementale fidèle à nos ambitions.

CONSEIL NATIONAL DE L'ALIMENTATION

251 RUE DE VAUGIRARD

75015 PARIS CEDEX 15

WWW.CNA-ALIMENTATION.FR

@CNA_ALIM

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE
Liberté Égalité Fraternité

MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ
Liberté Égalité Fraternité

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE
Liberté Égalité Fraternité

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION
Liberté Égalité Fraternité