

Note juridique

Les mesures de la loi *EGalim* appliquées à la restauration collective dans les établissements hébergeant des personnes âgées

[La loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine, durable et accessible à tous¹](#), dite « *EGalim* » a été publiée le 1^{er} novembre 2018 et fait suite aux États généraux de l'alimentation qui se sont tenus du 20 juillet au 31 décembre 2017. Ce texte impose un certain nombre de mesures au sein de la restauration collective publique comme privée, et impacte notamment les établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS).

Cette note juridique a donc pour objet de présenter la loi ainsi que ses principaux apports, pour notre secteur.

I. Vers des denrées alimentaires plus qualitatives

A. Approvisionnement et accès à une alimentation saine

Cf. article 24 de la loi EGalim, créant les articles L. 230-5-1 à L. 230-5-7 du code rural et de la pêche maritime (CRPM)

Au plus tard le 1^{er} janvier 2022, les repas servis dans les restaurants collectifs des établissements sociaux et médico-sociaux publics et privés devront comprendre une part au moins égale à 50% de denrées alimentaires de qualité et durables, dont au moins 20% issues de l'agriculture biologique, qui répondent à l'un au moins des principaux critères suivants :

- Produits acquis selon des modalités prenant en compte les coûts imputés aux externalités environnementales liées au produit pendant son cycle de vie à condition que leur valeur monétaire puisse être déterminée et vérifiée² ;
- Produits bénéficiant de signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO) ou de mentions valorisantes : le label rouge, l'appellation d'origine (AOP), l'indication géographique (IGP), la spécialité traditionnelle garantie, la mention « *fermier* » ou « *produit de la ferme* » ainsi que celle « *exploitation de haute valeur environnementale*³ » ;
- Produits issus de la pêche maritime bénéficiant de l'écolabel pêche durable ;
- Produits bénéficiant du logo « *région ultra-périphérique* » (RUP) qui correspondent à des produits issus des outre-mer répondant aux critères de la réglementation européenne ;
- Produits « *équivalents* » aux exigences définies par ces signes, mentions, écolabels ou certifications (l'appréciation de l'équivalence repose sur une analyse au cas par cas par l'acheteur, à partir des éléments de preuve apportés par le fournisseur)⁴.

¹ 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

² Art. R. 230-30-2 du CRPM

³ Art. R. 230-30-3 du CRPM

⁴ Art. L. 230-5-1 du CRPM

De plus, **au plus tard le 1^{er} janvier 2024, les viandes bovines, porcines, ovines et de volaille ainsi que les produits de la pêche répondant aux conditions citées ci-dessus, devront « représenter une part au moins égale, en valeur, à 60 % des viandes bovines, porcines, ovines et de volaille et des produits de la pêche servis ».**

Enfin, les ESMS publics et privés doivent **développer l'acquisition de produits issus du commerce équitable⁵ et des projets alimentaires territoriaux (PAT)⁶**. Les produits acquis ne sont pas comptabilisés dans les 50% et 20%.

Concernant les proportions précitées, elles correspondent « à la valeur hors taxe d'achats en euros de produits remplissant les conditions exigées pour entrer dans le calcul de cette proportion, rapportée à la valeur totale hors taxe des achats des produits destinés à entrer dans la composition des repas servis pour chaque restaurant collectif. » Elles s'apprécient sur une année civile⁷.

Enfin, un **bilan statistique** de la mise en œuvre de ces obligations est **établi annuellement**, au plus tard le 31 mars de l'année suivant celle de l'exercice considéré, sur la base des éléments transmis par les gestionnaires des restaurants des ESMS publics et privés. Un arrêté du ministre chargé de l'agriculture doit fixer les conditions de transmission de ces éléments (toujours en attente de publication)⁸.

Quid du coût ?

Ces dispositions ne seront pas sans impact sur les dépenses alimentaires des ESMS, puisque les prix des produits issus de l'agriculture biologique ou labellisés sont en moyenne 20% à 30% plus chers que les produits dits « distributeurs ».

L'article 25 de la loi *EGalim* prévoyait, avant le 1^{er} décembre 2019, la remise d'un rapport au Gouvernement « évaluant les impacts budgétaires induits par l'application des règles précitées [...] ainsi que sur le reste à charge éventuel pour les usagers de ces établissements. Ce rapport comporte, le cas échéant, des propositions pour compenser ces impacts budgétaires. »

Le [rapport](#) a été rendu le 17 octobre 2019 au Parlement.

Il prévoit pour les « institutions personnes âgées » un **surcoût matières moyen de 0,24 à 0,27 € par repas et un coût matières moyen de 1,96 à 1,99 € par repas.**

Le rapport n'envisage pas de mesures compensatrices, mais estime que ces surcoûts peuvent être compensés par des progrès comme la lutte contre le gaspillage alimentaire (meilleur rendement produit, moins de déchets dans l'assiette, etc.) ou encore une organisation de l'approvisionnement adaptée, pour générer des économies de logistique (groupements d'achats, regroupement de structures, etc.). Il liste aussi quelques aides qui pourraient être mobilisées.

Mais, il n'existe pas, pour le moment, de mesures financières incitatives ou compensatrices prévues par le Gouvernement pour aider les structures dans la mise en œuvre de cette obligation.

La FNADEPA sera vigilante quant à la soutenabilité financière pour les établissements, en particulier pour ceux habilités à l'aide sociale à l'hébergement.

⁵ Art. 60 de la loi n°2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises

⁶ Art. L. 111-2-2 du CRPM

⁷ Décret n°2019-351 du 23 avril 2019 relatif à la composition des repas servis dans les restaurants collectifs en application de l'article L. 230-5-1 du CRPM.

⁸ Art. R. 230-30-4 du CRPM

B. Information obligatoire des usagers

Depuis le **1^{er} janvier 2020**, les gestionnaires de restaurants collectifs, dont les ESMS publics et privés, doivent **informer, une fois par an**, par voie d'affichage et par communication électronique, **les usagers des restaurants collectifs** dont ils ont la charge de la part des produits entrant dans les proportions précitées, ainsi que des démarches qu'ils ont entrepris pour développer l'acquisition de produits issus du commerce équitable⁹.

Par ailleurs, lorsqu'ils servent plus de 200 repas par jour en moyenne sur l'année, ils sont tenus de présenter à leurs structures dirigeantes **un plan pluriannuel de diversification de protéines** incluant des alternatives à base de protéines végétales dans les repas qu'ils proposent¹⁰.

II. L'intensification de la lutte contre le gaspillage alimentaire

Cf. article 88 II de la loi EGalim et ordonnance n°2019-1069 du 21 octobre 2019 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire, remplaçant et modifiant les articles L. 541-15-3, L. 541-15-5, L. 541-15-6 et L. 541-15-6-1 du code de l'environnement.

A. Initier une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire

La loi impose à l'ensemble des opérateurs de la restauration collective (publique et privée) de **mettre en place une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire**. Celle-ci doit être engagée à l'issue de la réalisation d'un **diagnostic préalable** comprenant, outre une estimation des quantités de denrées alimentaires gaspillées et de leur coût, une estimation des approvisionnements en produits durables que les économies liées à la réduction de ce gaspillage leur auraient permis de financer¹¹.

Le diagnostic préalable ainsi que la mise en œuvre de la démarche étaient à réaliser **avant le 22 octobre 2020**. Nous vous invitons, si ce n'est pas déjà fait, à réaliser rapidement votre diagnostic.

Les opérateurs sont aussi tenus de **rendre public** chaque année, par tout moyen de communication, **leurs engagements** en faveur de la lutte contre le gaspillage alimentaire, les procédures de contrôle interne qu'ils mettent en œuvre et les résultats obtenus (qui intègrent le volume de dons alimentaires) **depuis le 1^{er} janvier 2021**¹².

Les textes ne prévoient pas de sanctions en cas d'inapplication de ces règles, pour le moment.

B. Interdiction de rendre impropres à la consommation les excédents alimentaires

L'**interdiction de rendre impropres à la consommation les excédents alimentaires encore consommables** (cf. loi relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire, dite loi Garot, du 11 février 2016), est étendue aux opérateurs de la restauration collective depuis le **1^{er} janvier 2020**¹³.

⁹ Art. L. 230-5-3 du CRPM

¹⁰ Art. L. 230-5-4 du CRPM

¹¹ Art. L. 541-15-3 du code de l'environnement (CE)

¹² Art. L. 541-15-6-1 du CE

¹³ Art. L. 541-15-4 du CE

Le non-respect de cette obligation **est puni d'une amende de 3 750 euros**, qui peut être assortie d'une peine complémentaire d'affichage et de diffusion par voie de presse¹⁴.

C. Dons aux associations

La loi *EGalim* impose aux opérateurs de la restauration collective dont le nombre de repas préparés est supérieur à 3000 par jour, **l'obligation de proposer une convention aux associations habilitées d'aide alimentaire pour le don de denrées consommables et non vendues**. La conclusion de cette convention doit être proposée à une ou plusieurs associations au plus tard un an à compter du démarrage de l'activité de restauration ou de la date d'atteinte du seuil de 3000 repas¹⁵.

Les opérateurs concernés avaient jusqu'au 22 octobre 2020 pour se rapprocher des associations. Le non-respect de cette obligation est puni de l'amende prévue pour les contraventions de 5ème classe, soit 1 500 euros, montant qui peut être porté à 3 000 euros en cas de récidive.

Remarque du service juridique : Cela devrait viser très peu de structures hébergeant des personnes âgées. Cependant pour celles concernées qui n'auraient pas encore mis en œuvre ces démarches, nous vous invitons à vous rapprocher rapidement des associations d'aide alimentaire pour formaliser une convention.

Outils à consulter :

- Localim, pour accompagner les acheteurs publics dans le développement de l'approvisionnement local et de qualité : <https://agriculture.gouv.fr/localim-la-boite-outils-des-acheteurs-publics-de-restauration-collective>
- Le guide relatif aux mesures de la loi Egalim concernant la restauration collective, du Conseil national de la restauration collective : <https://agriculture.gouv.fr/les-mesures-de-la-loi-egalim-concernant-la-restauration-collective>
- Agrilocal, portail qui met en relation gratuitement les producteurs locaux et les acheteurs publics : <https://www.agrilocal.fr/>
- Une fiche pratique relative aux signes officiels de la qualité des produits alimentaires : https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dqccrf/documentation/fiches_pratiques/fiches/signes-officiels-de-qualite.pdf
- Un rétroplanning des dates de mise en œuvre de la loi Egalim : <https://www.optigede.ademe.fr/sites/default/files/dates-cles-egalim.pdf>
- Le décryptage de la loi par l'Agence de la transition écologique (ADEME) : <https://www.optigede.ademe.fr/sites/default/files/decryptage-loi-egalim-restauration-collective.pdf>

¹⁴ Art. L. 541-47 du CE

¹⁵ Art. L. 541-15-6 du CE