

Rapport spécial

## Lutte contre le gaspillage alimentaire: une occasion pour l'UE d'améliorer l'utilisation des ressources dans la chaîne alimentaire

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

# Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits de la performance et de conformité relatifs à des domaines budgétaires ou des questions de gestion spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques susceptibles d'affecter la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par M. Phil Wynn Owen, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses relatifs à l'utilisation durable des ressources naturelles. L'audit a été effectué sous la responsabilité de Mme Bettina Jakobsen, Membre de la Cour, assistée de: Mme Katja Mattfolk, chef de cabinet; M. Kim Storup, attaché de cabinet; M. Michael Bain, manager principal, et Mme Maria Eulàlia Reverté i Casas, chef de mission. L'équipe d'audit était composée de Mmes Els Brems et Diana Voinea, auditrices, et de MM. Klaus Stern et Paulo Oliveira, auditeurs.



*De gauche à droite: K. Storup, K. Mattfolk, D. Voinea, B. Jakobsen, M. Bain, M. E. Reverté i Casas, P. Oliveira.*

## TABLE DES MATIÈRES

	Points
Glossaire, sigles et acronymes	
Synthèse	I - IV
Introduction	1 - 17
Thème de l'audit	2 - 14
Le gaspillage alimentaire et l'UE	15 - 17
L'audit	18 - 25
Étendue et approche de l'audit	18 - 25
Observations	26 - 80
Les déclarations politiques de haut niveau n'ont pas donné lieu à des actions suffisantes	26 - 32
La Commission s'est montrée progressivement moins ambitieuse dans ses documents stratégiques	27 - 29
Sur le plan technique, l'action a été fragmentée et sporadique	30 - 32
Les politiques existantes pourraient être mieux harmonisées pour une lutte plus efficace contre le gaspillage alimentaire	33 - 80
Une harmonisation des politiques s'impose pour une meilleure prévention du gaspillage alimentaire	34 - 69
Une clarification et une harmonisation des politiques et dispositions s'imposent afin de faciliter le don alimentaire	70 - 80
Conclusions et recommandations	81 - 87
Annexe I – Rôle des forces du marché dans le gaspillage alimentaire	
Annexe II – Vue d'ensemble des instruments de l'UE susceptibles d'influer sur la lutte contre le gaspillage alimentaire	
Annexe III – Principales déclarations politiques depuis 2009 à propos du gaspillage alimentaire	
Réponses de la Commission	

---

## **GLOSSAIRE, SIGLES ET ACRONYMES**

<b>Aide au stockage privé</b>	Aide en faveur de l'entreposage de produits. Cette mesure contribue à stabiliser le marché d'un produit en cas d'excédent et de baisse des prix.
<b>CEE-ONU</b>	Commission économique pour l'Europe des Nations unies
<b>Copa-Cogeca</b>	Copa: Comité des organisations professionnelles agricoles (il s'agit de l'organisation européenne représentant les agriculteurs) – Cogeca: Confédération générale des coopératives agricoles
<b>Développement rural</b>	La politique de développement rural de l'UE complète le système des paiements directs et des mesures de marché. Elle vise à améliorer certains aspects de la situation économique, environnementale et sociale des zones agricoles de l'Union.
<b>DG</b>	Départements et services de la Commission européenne connus sous le nom de «directions générales»
<b>DG AGRI</b>	Direction générale de l'agriculture et du développement rural de la Commission européenne
<b>DG CNECT</b>	Direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies de la Commission européenne
<b>DG EMPL</b>	Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion de la Commission européenne
<b>DG ENER</b>	Direction générale de l'énergie de la Commission européenne
<b>DG ENTR</b>	Direction générale des entreprises et de l'industrie de la Commission européenne – Nouvelle dénomination: direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME (GROW)
<b>DG ENV</b>	Direction générale de l'environnement de la Commission européenne
<b>DG GROW</b>	Direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME de la Commission européenne
<b>DG MARE</b>	Direction générale des affaires maritimes et de la pêche de la Commission européenne
<b>DG MARKT</b>	Direction générale du marché intérieur et des services de la Commission européenne – Nouvelle dénomination: direction générale de la stabilité financière, des services financiers et de l'union des marchés des capitaux (FISMA)
<b>DG RTD</b>	Direction générale de la recherche et de l'innovation de la Commission européenne
<b>DG SANTE</b>	Direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire de la Commission européenne

---

<b>DG SANCO</b>	Direction générale de la santé et des consommateurs de la Commission européenne – Nouvelle dénomination: direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire (SANTE)
<b>DG TAXUD</b>	Direction générale de la fiscalité et de l'union douanière de la Commission européenne
<b>Eurostat</b>	Office statistique de l'Union européenne
<b>FAO</b>	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture ( <i>Food and Agriculture Organisation</i> )
<b>FAOSTAT</b>	Division Statistiques de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
<b>FEAD</b>	Fonds européen d'aide aux plus démunis
<b>Feader</b>	Fonds européen agricole pour le développement rural
<b>FEAGA</b>	Fonds européen agricole de garantie
<b>FEAMP</b>	Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
<b>FEP</b>	Fonds européen pour la pêche
<b>G20</b>	Ou «Groupe des vingt» – forum international réunissant les chefs d'État et de gouvernement ainsi que les gouverneurs des banques centrales de 20 économies majeures
<b>Intervention publique</b>	Lorsque les prix du marché de certains produits agricoles chutent sous un niveau prédéterminé, la Commission européenne peut décider de stabiliser le marché en achetant des surplus, qui peuvent ensuite être stockés dans les États membres jusqu'à ce que les prix du marché se rétablissent.
<b>Non-récolte</b>	Fait de ne pas tirer de production commerciale de la surface cultivée pendant le cycle de production normal. Cette définition n'inclut pas la destruction de produits due à un événement climatique ou à une maladie.
<b>OCM</b>	Organisation commune des marchés
<b>PAC</b>	Politique agricole commune
<b>PCP</b>	Politique commune de la pêche
<b>PEAD</b>	Programme européen d'aide alimentaire aux plus démunis
<b>PEI</b>	Partenariat européen d'innovation
<b>Récolte en vert</b>	Récolte totale des produits non commercialisables (mais non abîmés) sur une surface cultivée donnée, avant la récolte normale

---

<b>Restitutions à l'exportation</b>	Des restitutions à l'exportation peuvent être versées par l'UE aux sociétés commerciales qui vendent certains produits agricoles dans des pays tiers. Les montants concernés couvrent en principe la différence entre le prix en vigueur à l'intérieur de l'UE et celui pratiqué sur le marché mondial.
<b>Retrait du marché</b>	Fait de retirer des produits de la vente
<b>TVA</b>	Taxe sur la valeur ajoutée
<b>WRAP</b>	<i>Waste &amp; Resources Action Programme</i> . Association caritative et société britannique collaborant avec les pouvoirs publics, les entreprises et différentes communautés pour apporter des solutions pratiques afin d'améliorer l'utilisation des ressources et d'accélérer le passage à une économie durable et plus efficace dans ce domaine.

---

## SYNTHÈSE

I. Le gaspillage alimentaire est un problème mondial qui est devenu une priorité publique et politique depuis plusieurs années. Et ce sujet va devenir de plus en plus brûlant face à la nécessité de nourrir une population mondiale en hausse. Les denrées alimentaires sont des produits de première nécessité et leur production peut mobiliser des ressources considérables. Selon les estimations actuelles, un tiers environ des aliments destinés à la consommation humaine est perdu ou gaspillé à l'échelle mondiale, ce qui a des conséquences non négligeables sur les plans économique et environnemental.

II. Dans ce contexte, la Cour a examiné le rôle que l'UE peut jouer dans la lutte contre le gaspillage alimentaire. Nous nous sommes intéressés aux actions entreprises jusqu'ici et avons analysé l'efficacité des divers instruments politiques de l'UE concernant la réduction du gaspillage alimentaire. Nous nous sommes concentrés sur la prévention et le don, les deux axes à privilégier dans ce domaine.

III. L'audit a visé à déterminer si la lutte de l'UE contre le gaspillage alimentaire contribuait à une utilisation efficace des ressources dans la chaîne alimentaire. Il a permis d'établir que ce n'est pas le cas pour l'instant, mais notre rapport explique comment les politiques actuelles pourraient être utilisées afin de traiter le problème de manière plus efficace. Bon nombre d'améliorations potentielles ne requièrent pas de nouvelles initiatives ni de financement public supplémentaire, mais s'appuient plutôt sur un meilleur alignement des politiques existantes, une coordination renforcée et l'établissement de la réduction du gaspillage alimentaire comme objectif politique clair. Plus précisément, l'audit a permis de constater:

- i. qu'en dépit de l'importance croissante accordée au gaspillage alimentaire dans l'agenda politique, l'ambition de la Commission s'est étiolée au fil du temps. L'action entreprise jusqu'à présent a été fragmentée et sporadique, et la coordination au niveau de la Commission fait défaut. L'absence de définition commune pour le gaspillage alimentaire et de niveau de référence bien établi pour cibler les réductions dans ce domaine a été un frein;
-

- ii. le gaspillage alimentaire constitue un problème à chaque étape de la chaîne. Il faut dès lors prévoir tout au long de ce processus des actions ciblées, qui pourraient se traduire par des avantages pour l'ensemble des parties concernées. L'accent devrait être mis sur la prévention, étant donné qu'éviter le gaspillage s'avère plus avantageux que de s'y attaquer par la suite. S'il existe un certain nombre de politiques de l'UE permettant de lutter contre le gaspillage alimentaire, ce potentiel n'est guère exploité et les possibilités qu'elles offrent doivent encore être saisies. Il n'y a pas eu d'évaluation de l'impact des différentes politiques de l'UE sur la lutte contre le gaspillage alimentaire. Les domaines politiques majeurs, comme l'agriculture, la pêche et la sécurité alimentaire, ont tous un rôle à jouer et pourraient être utilisés pour renforcer cette lutte. Il faut admettre qu'avec le temps, les changements de politiques, parmi lesquels la réforme de la politique agricole commune (PAC) et de la politique commune de la pêche (PCP), ont eu une incidence positive. Ainsi, l'abandon d'une politique agricole d'intervention sur les marchés a permis de réduire la surproduction. Le présent rapport met en évidence un certain nombre de bonnes pratiques, mais leur impact positif relève davantage de la coïncidence que d'une action politique ciblée;
  - iii. en ce qui concerne le don alimentaire, certains obstacles actuels, comme des interprétations différentes des dispositions juridiques, pourraient être levés afin de faciliter le don d'aliments qui, sinon, seraient gaspillés.
- IV. Le présent rapport comporte trois recommandations:
- i. la stratégie de l'UE en matière de lutte contre le gaspillage alimentaire devrait être renforcée et mieux coordonnée. La Commission devrait poursuivre sur sa lancée et élaborer un plan d'action pour les années qui viennent;
  - ii. dans le cadre de la coordination des différentes politiques permettant de lutter contre le gaspillage alimentaire, la Commission devrait intégrer ce dernier dans ses futures analyses d'impact et mieux harmoniser les politiques en question;
  - iii. afin de faciliter le don d'aliments qui, sinon, seraient gaspillés, la Commission pourrait clarifier l'interprétation des dispositions juridiques susceptibles de décourager les donateurs. Elle devrait encourager une exploitation plus poussée des possibilités
-

existantes en matière de don et examiner comment faciliter ce dernier dans d'autres domaines politiques.

## **INTRODUCTION**

1. Le gaspillage alimentaire est un problème reconnu qui a pris une ampleur politique et sociale ces dernières années. De nombreuses déclarations politiques de haut niveau formulées au cours de la dernière décennie soulignent la nécessité de lutter contre le gaspillage alimentaire. Celui-ci concerne toute la chaîne alimentaire, qu'il s'agisse de la production, de la transformation, de la commercialisation ou de la consommation. Le gaspillage alimentaire peut avoir de multiples définitions et il n'existe pas de méthode unique pour le mesurer. Néanmoins, il est généralement admis qu'environ un tiers des denrées alimentaires destinées à la consommation humaine<sup>1</sup> est perdu ou gaspillé à l'échelle mondiale. Les Nations unies estiment le coût économique et environnemental annuel de ce gaspillage à quelque 1 700 milliards de dollars des États-Unis au niveau mondial.

### ***Thème de l'audit***

#### **Comment définir le gaspillage alimentaire?**

2. À l'heure actuelle, il n'existe aucune définition communément admise du gaspillage alimentaire au sein de l'UE. Les États membres utilisent des définitions différentes, tout comme l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a la sienne<sup>2</sup>.

3. En juillet 2014, le projet de recherche européen Fusions a proposé un autre cadre pour définir les déchets alimentaires<sup>3</sup> et, en mars 2016, il a avancé une méthode pour en mesurer

---

<sup>1</sup> Par rapport au poids total mesuré. FAO, «Pertes et gaspillages alimentaires dans le monde – Ampleur, causes et prévention», Rome: FAO, 2011.

<sup>2</sup> Les pertes alimentaires peuvent être définies comme «la diminution de nourriture en quantité ou en qualité». La partie des pertes alimentaires appelée «gaspillage alimentaire» se réfère aux aliments qui sont sains et nutritifs, produits pour la consommation humaine, mais qui sont jetés ou détournés vers des utilisations non alimentaires le long de la chaîne d'approvisionnement, de la production primaire jusqu'au niveau du consommateur final (<http://www.fao.org/platform-food-loss-waste/food-waste/definition/fr/>).

<sup>3</sup> Par «déchet alimentaire», il faut entendre toute denrée alimentaire, et partie d'aliment non comestible, retirée de la chaîne d'approvisionnement alimentaire pour être valorisée ou éliminée (y compris le compost, les cultures plantées/non récoltées, la digestion anaérobie, la production bioénergétique, la cogénération, l'incinération, l'élimination dans les égouts, la mise

---

et en contrôler les volumes<sup>4</sup>. Plus récemment (en juin 2016), un partenariat regroupant plusieurs parties prenantes<sup>5</sup> a publié une norme mondiale applicable à la quantification des pertes et gaspillages alimentaires et à l'information en la matière.

4. Aux fins du présent rapport, l'expression «gaspillage alimentaire» fait référence à tout produit ou partie de produit cultivé, pêché ou transformé pour la consommation humaine et susceptible d'avoir été consommé s'il avait été traité ou stocké différemment. Si nous admettons que cette définition n'est pas vraiment celle que donne le cadre réglementaire actuel de l'UE, d'autres définitions, telles que celles utilisées par le projet Fusions, la FAO et les États membres visités au cours de notre audit, sont également en contradiction avec ledit cadre.

#### Application de la hiérarchie des déchets au gaspillage alimentaire

5. Une hiérarchie des déchets établit l'ordre des priorités en ce qui concerne le traitement des déchets en classant les actions à entreprendre de la plus à la moins souhaitable dans la perspective d'un environnement durable. Celle de l'UE<sup>6</sup> est définie dans la directive-cadre relative aux déchets<sup>7</sup>. Elle peut être appliquée au gaspillage alimentaire, mais elle devrait être légèrement modifiée pour tenir compte des particularités des denrées alimentaires. Plusieurs États membres ont adapté la hiérarchie des déchets pour les denrées alimentaires en privilégiant l'ordre illustré à la **figure 1**.

---

en décharge ou le rejet en mer) (<http://www.eu-fusions.org/index.php/about-food-waste/280-food-waste-definition>).

<sup>4</sup> Voir le lien suivant: <http://www.eu-fusions.org/index.php/download?download=254:fusions-quantification-manual>.

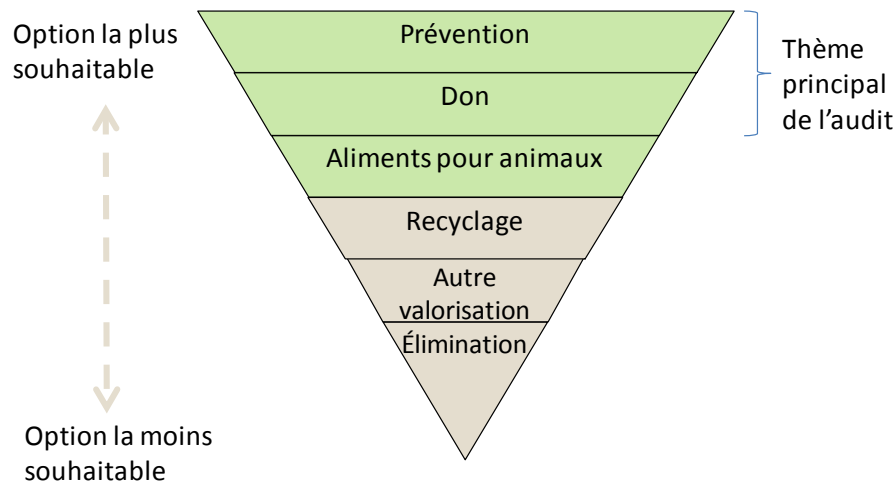
<sup>5</sup> La FAO, le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), le Conseil mondial des entreprises pour le développement durable (WBCSD), le forum sur les biens de consommation, le projet Fusions de l'UE ainsi que le programme d'action «déchets et ressources» (WRAP) en sont les partenaires principaux (<http://flwprotocol.org/>).

<sup>6</sup> a) prévention, b) préparation en vue du réemploi, c) recyclage, d) autre valorisation, notamment valorisation énergétique, et e) élimination.

<sup>7</sup> Article 4 de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives (JO L 312 du 22.11.2008, p. 3).

---

**Figure 1 – Hiérarchie des déchets appliquée au gaspillage alimentaire<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> À l'heure actuelle, il n'existe, au niveau de l'Union, aucune législation ou orientation spécifique expliquant comment appliquer la hiérarchie des déchets de l'UE dans le cas des denrées alimentaires. La figure 1 se fonde sur des hiérarchies existantes et plus précisément sur l'échelle de Moerman (université de Wageningen), la *Food Waste Pyramid for London*, ainsi que sur les hiérarchies appliquées par l'OVAM (*Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij*, c'est-à-dire l'agence en charge de la gestion des déchets pour la Région flamande, en Belgique), l'organisme belge FEVIA (*Federatie Voedingsindustrie/Fédération de l'industrie alimentaire*) et la *U.S. Environmental Protection Agency*.

6. Selon la définition utilisée dans le présent rapport, le gaspillage alimentaire se situe dans les trois niveaux inférieurs de la hiérarchie (recyclage, autre valorisation et élimination). Les trois niveaux supérieurs (prévention, don et alimentation animale) consistent en des actions qui peuvent être entreprises avant que les denrées alimentaires ne soient gaspillées et ne deviennent, par conséquent, des déchets. Ils sont à privilégier (d'un point de vue tant économique qu'environnemental). Dans le cadre de notre audit, nous avons centré notre attention sur la prévention et le don, qui correspondent aux deux niveaux les plus élevés dans la hiérarchie.

### Données sur le gaspillage alimentaire

7. Selon la Commission européenne, environ 88 millions de tonnes de nourriture sont gaspillées chaque année dans l'UE<sup>8</sup>. D'après les estimations, ce chiffre avoisinera les

<sup>8</sup> Chiffre obtenu sur la base des données de 2012 ([http://ec.europa.eu/food/safety/food\\_waste/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/index_en.htm)). Le chiffre de 88 millions de tonnes de denrées gaspillées cité par la Commission correspond à la dernière estimation du volume de déchets alimentaires générés par l'EU-28, publiée par le projet Fusions, qui relève du 7<sup>e</sup> PC (*Estimates of European food waste levels*, FUSIONS, 2016 – <http://www.eu->

126 millions de tonnes d'ici 2020, à moins que des actions ou mesures de prévention supplémentaires soient mises en œuvre<sup>9</sup>. Les données sur le gaspillage alimentaire varient fortement en fonction de la source. Il est évident que l'une des explications de ces divergences réside dans les différentes interprétations de la notion de gaspillage alimentaire (c'est-à-dire l'absence de définition commune) et dans les diverses méthodes utilisées pour le mesurer. Plusieurs études présentent des données divergentes pour chacune des étapes de la chaîne alimentaire. Le **tableau 1** montre les résultats d'une sélection d'entre elles. Il apparaît que chaque étape de la chaîne est concernée par le problème du gaspillage alimentaire, même s'il convient de faire preuve de prudence au moment de comparer les résultats, puisque les méthodes de mesure et les définitions utilisées ne sont pas homogènes.

**Tableau 1 – Part du gaspillage alimentaire aux différentes étapes de la chaîne (en %) selon diverses études<sup>1</sup>**

	FAO (Europe)	Foodspill (Finlande)	FH Münster (Allemagne)	Bio Intelligence Service (UE)	Fusions <sup>2</sup> (UE)
Production	23	19-23	22	34,2	11
Transformation	17	17-20	36	19,5	19
Distribution	9	30-32	3	5,1	17
Consommation	52	28-31	40	41,2	53

<sup>1</sup> Analyse de l'Institut des ressources mondiales (WRI – *World Resources Institute*) sur la base de l'étude de la FAO de 2011 intitulée «Pertes et gaspillages alimentaires dans le monde – Ampleur, causes et prévention». Rome: FAO (ONU), juin 2013; <http://www.mtt.fi/foodspill>, 2011; <https://www.fh-muenster.de/isun/lebensmittelabfall-projekte.php>, 2012; calculs de l'institut pour l'évaluation des technologies et l'analyse des systèmes (ITAS) selon la méthode de l'institut suédois de l'alimentation et des biotechnologies (SIK) (Gustavsson et al., 2013); Fusions, *Estimates of European food waste levels* (Estimation des niveaux de gaspillage alimentaire en Europe), 2016.

<sup>2</sup> L'étude reconnaît à la page 27 qu'il existe une incertitude relativement élevée à propos de cette estimation. Plus particulièrement en ce qui concerne les données relatives à la phase de production, l'estimation se fonde sur les chiffres de six pays seulement, l'étude précisant, à la page 21, que l'incertitude estimée à  $\pm 17\%$  est probablement trop optimiste.

---

[fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf](https://fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf)). Ce chiffre ne fait pas de distinction entre denrées produites dans l'UE et importations.

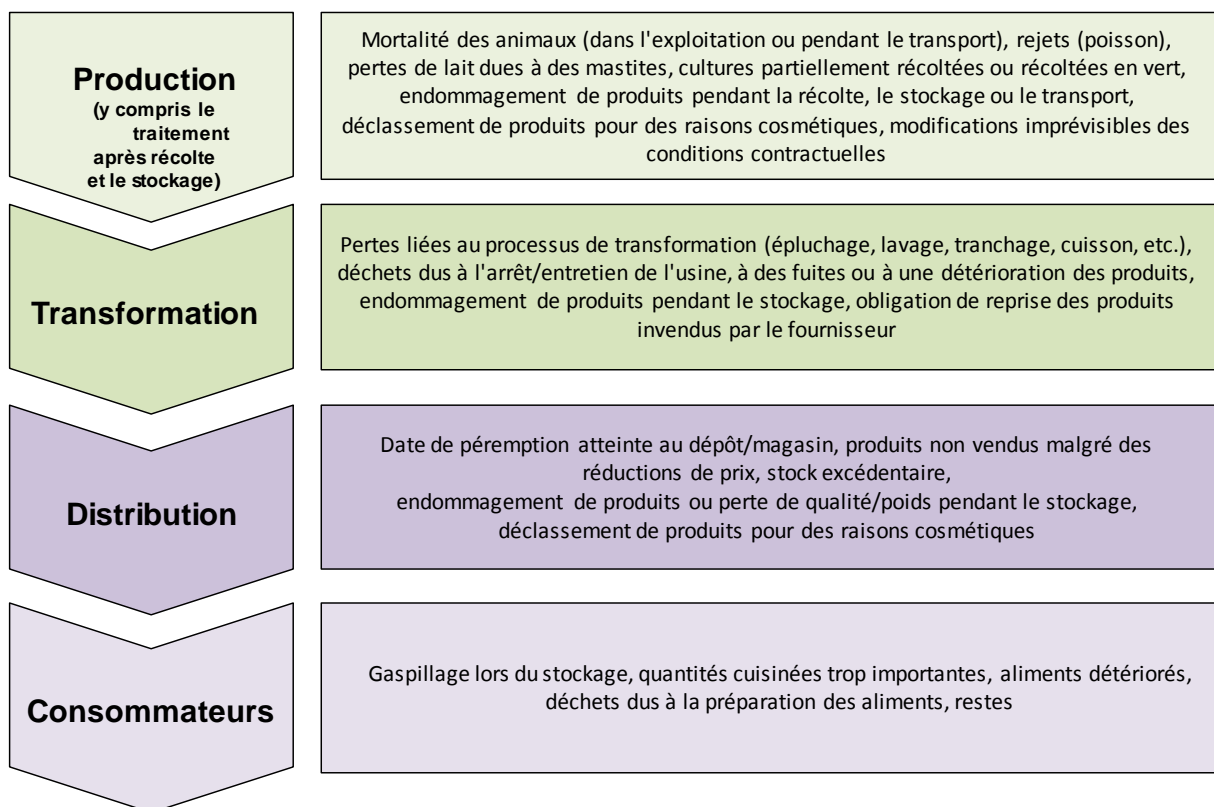
<sup>9</sup> Commission européenne, direction générale de l'environnement, *Preparatory study on food waste across EU 27* (Étude préparatoire sur les déchets alimentaires dans l'Europe des 27), 2010.

---

## Le gaspillage alimentaire concerne chaque étape de la chaîne

8. Les situations engendrant un gaspillage alimentaire peuvent être différentes, mais elles se produisent à chaque étape de la chaîne. Plusieurs études ont analysé comment les denrées alimentaires sont gaspillées<sup>10</sup>. La **figure 2** présente une série de situations à titre d'exemple.

**Figure 2 – Situations générant un gaspillage et des pertes alimentaires le long de la chaîne**



Source: Cour des comptes européenne.

<sup>10</sup> Franke, U., Einarson, E., Andrésen, N., Svanes, E., Hartikainen, H., et Mogensen, L., *Kartläggning av matsvinnet i primärproduktionen*, Conseil nordique, Copenhague, 2013 ([www.norden.org/sv/publikationer/publikationer/2013-581](http://www.norden.org/sv/publikationer/publikationer/2013-581)); Hanssen, O. J., Ekegren P., Gram-Hanssen, I., et al., *Food Redistribution in the Nordic Region*, Conseil nordique des ministres, Copenhague, 2014 (<http://norden.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A784307&dswid=9068>); Chambre des Lords du Royaume-Uni, commission des affaires européennes, 10<sup>e</sup> rapport de session 2013-2014 intitulé *Counting the Cost of Food Waste: EU Food Waste Prevention*, p. 12.

### Le coût du gaspillage alimentaire

9. Le coût lié au gaspillage alimentaire est de deux types au moins: économique et environnemental. Le coût économique englobe non seulement la valeur des denrées, mais aussi le coût de leur production, de leur transport et de leur stockage, sans oublier celui de leur traitement. Du point de vue environnemental, le gaspillage se situe au niveau des ressources tout au long du cycle de vie du produit (terres, eau, énergie, etc.) et se traduit par une hausse correspondante des émissions de gaz à effet de serre.

10. En raison des difficultés rencontrées pour obtenir des données complètes, fiables et harmonisées sur l'importance actuelle du gaspillage alimentaire, toute estimation du coût de ce dernier doit être considérée avec circonspection. Certaines études ont toutefois essayé d'établir ce coût. Les chiffres obtenus peuvent servir d'indicateurs de l'ampleur potentielle de cette problématique.

11. La FAO a procédé à une évaluation du coût du gaspillage alimentaire à l'échelle mondiale et a pu déterminer qu'à un coût économique (la valeur des denrées gaspillées majorée des subventions versées pour les produire) estimé à 1 000 milliards de dollars des États-Unis par an venait s'ajouter un coût environnemental (les émissions de gaz à effet de serre, la pénurie d'eau et l'érosion) de quelque 700 milliards de dollars des États-Unis<sup>11</sup>.

### Le gaspillage alimentaire et les forces du marché

12. Les causes du gaspillage alimentaire diffèrent selon le rôle de chaque acteur de la chaîne. En général, les décisions prises par les exploitants du secteur (producteurs, transformateurs et distributeurs) visent à maximaliser le profit, même si certaines d'entre elles peuvent engendrer un certain gaspillage. Il est clair que ce dernier ne procède pas d'une volonté des divers exploitants, mais force est de constater qu'il est bien souvent une conséquence de leurs choix.

---

<sup>11</sup> FAO, *Food wastage footprint. Impacts on natural resources*, Rome, 2013 (<http://www.fao.org/nr/sustainability/food-loss-%c2%adand-waste/fr/>).

---

13. De leur côté, les consommateurs prennent des décisions qui peuvent se traduire par un gaspillage alimentaire pour des motifs totalement différents. Ce qu'ils cherchent, c'est plutôt à obtenir satisfaction, que ce soit sur le plan de leurs besoins nutritionnels ou à d'autres égards (qualité, quantité, variété, prix, etc.).

14. Les causes du gaspillage alimentaire sont intrinsèquement liées à la question de savoir qui paie les frais associés aux denrées gaspillées. En ce qui concerne le coût économique, il y a au moins trois groupes d'acteurs qui se partagent la facture: les consommateurs, certains exploitants de la chaîne alimentaire et les associations caritatives.

- Les exploitants de la chaîne alimentaire internalisent le coût du gaspillage alimentaire et l'incluent dans le prix à la consommation final du produit. À titre d'exemple, un distributeur fixera très probablement le prix des produits qu'il propose à un niveau suffisamment élevé pour couvrir à la fois le coût des denrées vendues et celui des produits qu'il s'attend à ne pas vendre.
- Une partie du coût du gaspillage alimentaire peut être transférée d'un exploitant du secteur alimentaire à un autre. Ainsi, en cas de déséquilibres importants dans les pouvoirs de négociation des divers acteurs concernés, c'est le plus faible d'entre eux qui risque de devoir supporter le coût du gaspillage alimentaire.
- Enfin, une partie de celui-ci peut également être répercutée sur les associations caritatives sous la forme de dons alimentaires. Souvent, les œuvres de bienfaisance prennent en charge le stockage, la manutention et le traitement, frais qui, sinon, seraient supportés par les donateurs.

Le coût environnemental du gaspillage alimentaire est assumé par la société dans son ensemble, principalement sous la forme d'une pénurie croissante de ressources naturelles (qui pourrait se traduire à long terme par une hausse du prix de celles-ci). L'[annexe I](#) montre, à l'aide de deux exemples concrets, le rôle des forces du marché dans le gaspillage alimentaire. Bien qu'elles ne soient pas le principal objet du présent rapport, nous

---

reconnaissons toute leur importance dans la lutte contre ce gaspillage. La Commission et le Parlement européen<sup>12</sup> ont admis le rôle de ces forces dans la chaîne alimentaire.

### ***Le gaspillage alimentaire et l'UE***

15. Le gaspillage alimentaire est un problème mondial. Même si l'action de l'UE dans ce domaine a, par définition, des effets limités au niveau mondial, l'Union est un acteur important sur la scène internationale et peut dès lors influencer sur le volume de denrées gaspillées, en exploitant les différentes politiques dont elle a la charge (politique agricole commune, politique commune de la pêche, politique de sécurité des aliments et politique en matière de déchets). Dans ce contexte, la Commission européenne porte une part de responsabilité puisqu'elle est l'initiatrice des dispositions juridiques susceptibles d'avoir une incidence sur le gaspillage alimentaire.

16. Le dossier du gaspillage alimentaire est plus précisément confié à sa direction générale (DG) de la santé et de la sécurité alimentaire. À ce titre, elle entreprend un certain nombre d'actions, comme la mise en place de groupes de travail et de cellules d'experts, et prend des initiatives en matière de communication. Plusieurs autres DG de la Commission ont également un rôle à jouer dans la prévention du gaspillage alimentaire, étant donné que certaines politiques et dispositions de l'UE (politique agricole, politique de la pêche, politique de sécurité des aliments et politique en matière de déchets) peuvent avoir une influence sur le volume de denrées gaspillées (voir ***annexe II***).

17. La responsabilité des États membres dans ce domaine est tout aussi importante. Leur manière d'adopter les dispositions de l'UE peut favoriser ou, au contraire, entraver la prévention du gaspillage alimentaire et les dons alimentaires. Leur responsabilité est même encore plus importante si nous considérons qu'ils peuvent également lancer leurs propres

---

<sup>12</sup> Parlement européen, Marché intérieur et protection des consommateurs, briefing *Unfair Trading Practices in the Business-to-Business Food Supply Chain* ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563430/IPOL\\_BRI\(2015\)563430\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563430/IPOL_BRI(2015)563430_EN.pdf)).

---

initiatives (en dehors du cadre de l'UE) pour s'attaquer au problème du gaspillage alimentaire<sup>13</sup>.

## **L'AUDIT**

### ***Étendue et approche de l'audit***

18. De nombreuses études ont été consacrées au gaspillage alimentaire, mais aucune n'a véritablement porté sur la responsabilité de l'UE<sup>14</sup> dans ce domaine. L'audit réalisé par la Cour visait dès lors à proposer une analyse approfondie de la question du gaspillage alimentaire, vue sous l'angle de l'Union.

19. Nous reconnaissons que les politiques et les dispositions juridiques examinées dans le cadre de notre audit poursuivent des objectifs autres que la prévention du gaspillage alimentaire. Néanmoins, bien qu'ils ne soient pas centrés spécifiquement sur ce dernier, plusieurs instruments de l'UE ont une incidence sur le comportement des divers acteurs de la chaîne alimentaire et peuvent accroître ou réduire la quantité de denrées alimentaires gaspillées. L'Union a la capacité d'agir sur le gaspillage alimentaire grâce à ses différents Fonds et à ses dispositions qui incitent les acteurs concernés à agir autrement. Notre audit ne s'est intéressé qu'à la prévention et au don, vu qu'il s'agit là des deux axes à privilégier pour lutter contre le gaspillage alimentaire, selon la hiérarchie illustrée à la ***figure 1***.

20. À l'***annexe II***, nous avons établi la liste des instruments de l'UE (Fonds et dispositions juridiques sans lien avec ceux-ci) qui jouent un rôle dans la prévention du gaspillage alimentaire et/ou facilitent le don alimentaire. Aux fins du présent rapport, nous avons réparti les secteurs de la chaîne alimentaire en quatre groupes: les producteurs, les transformateurs, les distributeurs et les consommateurs.

---

<sup>13</sup> Les initiatives propres des États membres n'entraient pas dans le cadre de notre audit. Les exemples pratiques inclus dans le présent rapport ne sont donnés qu'à titre d'illustration.

<sup>14</sup> Par «UE», il faut entendre l'Union européenne au sens large, c'est-à-dire avec ses institutions (chargées d'élaborer les différentes politiques et d'établir les diverses dispositions juridiques) et les États membres (chargés de mettre en œuvre ces politiques et dispositions).

---

21. L'audit a surtout visé à évaluer si les dispositions juridiques de l'UE et leur mise en œuvre par les États membres avaient une incidence positive sur le comportement des différents acteurs de la chaîne à l'égard du gaspillage alimentaire. La question d'audit principale était la suivante:

***La lutte de l'UE contre le gaspillage alimentaire contribue-t-elle à une utilisation efficace des ressources dans la chaîne alimentaire?***

22. Notre audit n'a pris en considération que l'effet des politiques et des dispositions juridiques en matière de lutte contre le gaspillage alimentaire dans l'UE proprement dite et n'a pas tenu compte de leur impact dans les pays tiers.

23. Le présent rapport évalue d'abord la mesure dans laquelle la Commission, en tant que pouvoir exécutif de l'Union, a traduit en actions les déclarations politiques de haut niveau relatives à la lutte contre le gaspillage alimentaire. Ensuite, il décrit les possibilités manquées par les politiques actuelles dans ce domaine.

24. Notre audit a couvert les périodes suivantes:

- en ce qui concerne les Fonds de la politique agricole commune (PAC): les périodes de programmation 2007-2013 et 2014-2020;
  - en ce qui concerne le Fonds européen pour la pêche (FEP) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP): les périodes de programmation 2007-2013 et 2014-2020 respectivement;
  - en ce qui concerne le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD): la période de programmation 2014-2020;
  - en ce qui concerne les dispositions juridiques non liées aux Fonds: l'audit a pris en considération celles qui étaient en vigueur au moment de l'audit, ainsi que les propositions de nouvelles dispositions déjà publiées.
-

25. L'audit a été réalisé de juillet 2015 à mai 2016<sup>15</sup>. Les éléments probants ont été collectés lors:

- d'examens documentaires et d'entretiens avec les services de la Commission. Six DG étaient concernées par l'audit: la DG Santé et sécurité alimentaire (SANTE), la DG Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME (GROW), la DG Agriculture et développement rural (AGRI), la DG Environnement (ENV), la DG Affaires maritimes et pêche (MARE) et la DG Emploi, affaires sociales et inclusion (EMPL);
- de visites d'audit dans cinq États membres: l'Italie (Latium), les Pays-Bas, le Portugal, la Roumanie et la Finlande. Dans chacun d'entre eux, nous nous sommes généralement rendus aux ministères de l'agriculture (pour la PAC et le FEAMP), de l'environnement (pour la stratégie et les sujets en lien avec la directive relative aux déchets), des affaires sociales (pour le FEAD), de la santé (pour le paquet relatif à l'hygiène des denrées alimentaires) et des finances (pour les incitations financières). Nous avons également effectué des visites à des bénéficiaires de fonds de l'UE;
- de réunions de consultation avec différentes parties prenantes concernées, comme le Copa et la Cogeca, Independent Retail Europe, des représentants de WRAP (une association caritative britannique), de SOMARO (une organisation roumaine à but non lucratif) et du projet de recherche Fusions de l'UE, ainsi qu'un député de l'Assemblée nationale française, des représentants d'une commission de travail de la Chambre des Lords du Royaume-Uni et un délégué britannique aux réunions du comité des normes CEE-ONU.

## **OBSERVATIONS**

### ***Les déclarations politiques de haut niveau n'ont pas donné lieu à des actions suffisantes***

26. Ces dernières années, la lutte contre le gaspillage alimentaire a pris de l'importance et s'est invitée dans le débat public à tous les niveaux (voir ***annexe III***). À plusieurs reprises

---

<sup>15</sup> Le rapport inclut toutefois les déclarations politiques pertinentes relatives au gaspillage alimentaire, jusqu'à la date du 1<sup>er</sup> juillet 2016.

---

(en 2011, 2012, 2015 et 2016), le Parlement européen a demandé à la Commission d'agir afin de réduire le gaspillage alimentaire. Les États membres ont commencé à fixer des objectifs en ce sens, tandis que le Conseil de l'Union européenne, le G20 et les Nations unies ont souligné la nécessité de lutter contre le gaspillage alimentaire tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Citons les exemples suivants:

- le Parlement européen «demande en outre à la Commission d'élaborer des actions concrètes visant à réduire de moitié le gaspillage alimentaire d'ici 2025 et à éviter, parallèlement, la production de déchets alimentaires» (2011);
- le G20 considère que la réduction des pertes et gaspillages alimentaires constitue un bon objectif pour son action collective (2015);
- les Nations unies ont indiqué dans leur programme de développement durable à l'horizon 2030 leur intention de «réduire de moitié à l'échelle mondiale le volume de déchets alimentaires par habitant, au niveau de la distribution comme de la consommation, et réduire les pertes de produits alimentaires tout au long des chaînes de production et d'approvisionnement, y compris les pertes après récolte» (2015);
- le Conseil de l'Union européenne appuie les efforts déployés par tous les acteurs pour réduire le gaspillage alimentaire et ainsi contribuer à la réalisation de l'objectif de développement durable 12.3, lequel vise à réduire de moitié à l'échelle mondiale le volume de déchets alimentaires par habitant, au niveau de la distribution comme de la consommation, et à réduire les pertes de produits alimentaires tout au long des chaînes de production et d'approvisionnement à l'horizon 2030, y compris les pertes après récolte (2016)<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Conclusions du Conseil sur le plan d'action de l'UE en faveur de l'économie circulaire du 20 juin 2016 (10444/16 – résultats de la 3476<sup>e</sup> session du Conseil). Elles sont détaillées dans les conclusions du Conseil relatives aux pertes et gaspillages alimentaires du 28 juin 2016 (10730/16 – résultats de la 3479<sup>e</sup> session du Conseil).

---

En dépit de ces déclarations politiques répétées, l'ambition de la réponse apportée par la Commission s'est étiolée au fil du temps et les actions entreprises jusqu'à présent ont été fragmentées et sporadiques.

### **La Commission s'est montrée progressivement moins ambitieuse dans ses documents stratégiques**

27. En tant que pouvoir exécutif de l'UE, la Commission devrait concrétiser les déclarations politiques de haut niveau. Depuis 2011, elle a publié un certain nombre de documents dans lesquels elle s'engage à lutter contre le gaspillage alimentaire:

- en septembre 2011, dans sa «Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources»<sup>17</sup>, la Commission européenne considérait l'alimentation comme l'un des secteurs clés où l'utilisation des ressources pouvait être améliorée. Ce document annonçait également la publication, en 2013, d'une «communication sur l'alimentation durable» dans laquelle la Commission développerait, entre autres, son analyse des moyens pour limiter le gaspillage alimentaire tout au long de la chaîne d'approvisionnement. En juin 2016, cette communication n'avait toujours pas été publiée;
- après avoir organisé, à l'été 2013, une consultation publique sur la durabilité du système alimentaire, avec notamment une section sur la prévention et la réduction du gaspillage alimentaire, la Commission a publié, en juillet 2014, une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil<sup>18</sup> modifiant, entre autres, la directive

---

<sup>17</sup> Document COM(2011) 571 final.

<sup>18</sup> Document COM(2014) 397 final du 2 juillet 2014, «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets, la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages, la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets, la directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage, la directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs et la directive 2012/19/UE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques».

---

relative aux déchets. Elle l'a toutefois retirée en décembre 2014 avec l'intention de la remplacer par un texte «plus ambitieux»<sup>19</sup>;

- en décembre 2015, la Commission a adopté un paquet «Économie circulaire», qui comportait des propositions législatives revues sur les déchets. La question de la lutte contre le gaspillage alimentaire est intégrée dans celles-ci.

28. Cependant, lorsque nous analysons les documents évoqués au point précédent, nous constatons que la Commission s'est montrée progressivement moins ambitieuse dans la lutte contre le gaspillage alimentaire. Comme l'illustre la **figure 3**, les objectifs fixés en la matière ont été revus à la baisse, tandis que l'obligation faite aux États membres d'établir des rapports sur le gaspillage alimentaire a été postposée, que le délai dont disposait la Commission pour adopter un acte d'exécution afin de mettre en place une méthode commune pour le mesurer a été reporté à plusieurs reprises et qu'il n'existe toujours pas de définition européenne du gaspillage alimentaire. À cela s'ajoute qu'un niveau de référence (pour une année donnée) sur lequel fonder l'objectif de réduction du gaspillage alimentaire n'a jamais été défini (voir **encadré 1**).

**Encadré 1 – Pourquoi est-il important d'avoir un «niveau de référence»?**

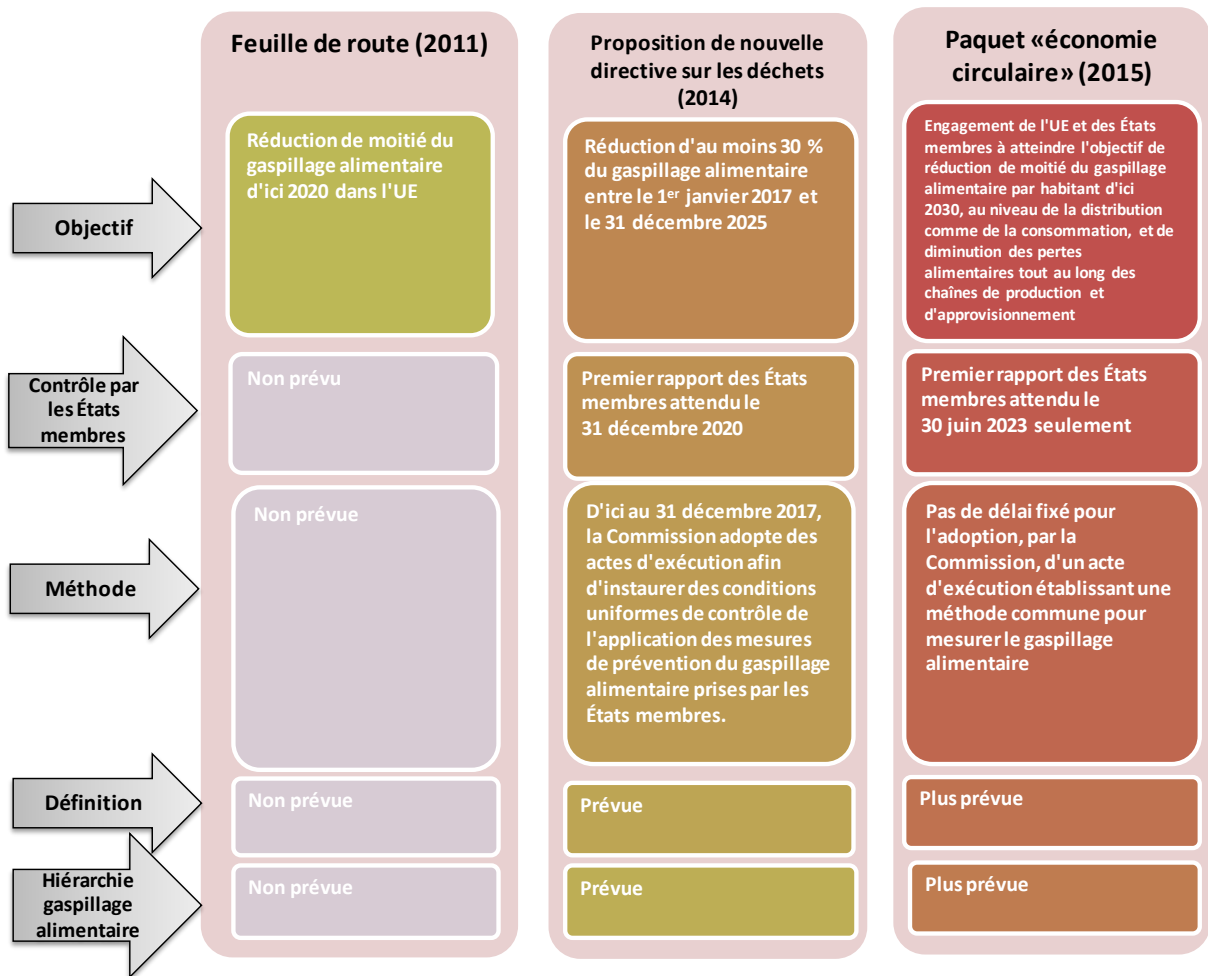
Pour pouvoir fixer des objectifs de réduction pertinents et permettre de mesurer les différentes initiatives potentielles, il est nécessaire de disposer d'un point de départ ou «niveau de référence», qui reflète le niveau actuel du gaspillage alimentaire. Dans le cadre des initiatives qu'ils ont prises à ce jour, les États membres et autres ONG déclarent avoir réduit le gaspillage de manière significative, mais sans niveau de référence commun, il est difficile d'évaluer la réussite relative de ces actions. Toute politique future de l'UE de lutte contre le gaspillage alimentaire passe donc par un accord sur un niveau de référence européen.

---

<sup>19</sup> Voir le lien suivant: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-14-2723\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-2723_en.htm).

---

**Figure 3 – Évolution des aspects clés des documents stratégiques de la Commission dans le domaine du gaspillage alimentaire**



29. S'il n'existe pas de politique spécifique de l'UE en matière de gaspillage alimentaire, plusieurs politiques actuelles de l'Union peuvent ou pourraient avoir un impact sur cette problématique. Toutefois, la Commission n'a procédé à aucun réexamen de ces politiques pour déterminer si elles tenaient suffisamment compte de la nécessité de lutter contre le gaspillage alimentaire (cet aspect est développé aux points 33 à 80). Les États membres ont admis cette nécessité, mais, en l'absence de politique coordonnée à l'échelle de l'UE, ils ont abordé le problème en suivant des approches différentes, notamment sur le plan législatif (voir encadré 2). Certains d'entre eux ont aussi invité, explicitement, la Commission à agir au niveau de l'UE (voir encadré 3).

**Encadré 2 – Réponse des États membres à la question du gaspillage alimentaire: de l'encouragement à l'action législative**

Le 11 février 2016, la France a adopté une loi sur la lutte contre le gaspillage alimentaire. Ce texte législatif a pour caractéristiques principales a) de clarifier la hiérarchie des déchets pour les denrées alimentaires, b) de prévoir des amendes lorsque les exploitants du secteur rendent volontairement impropres à la consommation des denrées sûres et c) d'instaurer l'obligation pour les supermarchés de signer une convention avec des organisations à but non lucratif afin de donner à celles-ci des denrées alimentaires qui, sinon, seraient perdues. En ce qui concerne ce dernier point, le texte ne précise pas la part d'aliments à donner. En d'autres termes, si le supermarché signe une convention portant sur le don de 1 % de produits alimentaires, il respecte déjà la loi.

**Encadré 3 – Les États membres ont appelé de leurs vœux une action coordonnée à l'échelle de l'UE pour combattre le gaspillage alimentaire**

En juillet 2015, la Chambre des Lords du Royaume-Uni a lancé, au nom du gouvernement britannique, le tout premier «carton vert» (*Green Card*)<sup>20</sup> sur le gaspillage alimentaire, cosigné par les présidents des commissions de 15 autres chambres et parlements nationaux et invitant la Commission européenne à adopter une approche stratégique pour le réduire. Selon ce document, une stratégie européenne contribuerait à garantir une approche coordonnée pour tenter de régler le problème. Dans sa réponse, la Commission a promis d'accorder une attention particulière aux suggestions formulées, dans le cadre du paquet «Économie circulaire». (Les limites de ce paquet dans la lutte contre le gaspillage alimentaire sont décrites au point 28 et illustrées par la **figure 3**).

**Sur le plan technique, l'action a été fragmentée et sporadique**

30. Même si le gaspillage alimentaire fait bel et bien l'objet d'un débat au sein de nombreux forums (par exemple le Forum à haut niveau sur l'amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire), l'action de la Commission s'est limitée, sur le plan

---

<sup>20</sup> Le carton vert est une nouvelle initiative qui s'inscrit dans le cadre des dispositions de l'article 9 du protocole n° 1 du traité de Lisbonne et qui permet aux parlements des États membres de s'allier pour soumettre des propositions à la Commission et influencer ainsi le développement de la politique de l'UE.

---

technique, à la mise en place de groupes de travail et de groupes d'experts, créés dans le but de consulter les parties prenantes et d'assister la Commission ainsi que les États membres dans leur recherche de moyens de prévenir et de réduire le gaspillage alimentaire sans compromettre la sécurité alimentaire. En 2012, la Commission a constitué un groupe de travail sur les pertes et gaspillages alimentaires (ci-après le «groupe de travail») composé des parties prenantes de la chaîne alimentaire<sup>21</sup> et de représentants des différents services de la Commission européenne<sup>22</sup>.

31. En 2014, la Commission a créé un groupe d'experts sur les pertes et gaspillages alimentaires (ci-après le «groupe d'experts») composé de représentants des États membres et des différentes DG concernées de la Commission européenne<sup>23</sup>. Jusqu'à présent, le groupe d'experts s'est réuni à deux reprises. En octobre 2015, la Commission a invité les experts des États membres à participer à une conférence consacrée à la prévention du gaspillage alimentaire et organisée dans le cadre de l'exposition universelle 2015. En avril 2016, la Commission a publié un appel à propositions pour une participation à la nouvelle plateforme lancée pour traiter des questions de gaspillage alimentaire. Il n'est pas clairement établi si cette plateforme et le groupe d'experts coexisteront ou si la première remplacera le second.

32. Les réunions des groupes de travail et d'experts ne sont pas assez fréquentes pour donner l'impulsion d'un changement véritable (voir **encadré 4**). Par ailleurs, la lutte contre le gaspillage alimentaire a pâti d'un manque de continuité dû, d'une part, à une nouvelle

---

<sup>21</sup> Essentiellement des organisations faïtières européennes représentant les secteurs de la production, de la transformation, de la restauration, de la distribution, de l'emballage et de la recherche.

<sup>22</sup> La DG SANCO, la DG ENV et la DG AGRI pour toutes les réunions et la DG RDT, la DG TAXUD, la DG ENER, la DG ENTR et la DG MARKT pour certaines d'entre elles.

<sup>23</sup> La DG SANCO/SANTE, la DG AGRI et, en fonction de la réunion, la DG CNECT, la DG ENTR, la DG TAXUD, la DG GROW, la DG RDT et Eurostat.

---

répartition des responsabilités au sein de la Commission<sup>24</sup> et, d'autre part, au fait que les participants aux réunions des groupes de travail et d'experts ne sont pas les mêmes.

**Encadré 4 – Pas d'avancées réellement perceptibles du côté du groupe de travail ou du groupe d'experts**

- Depuis la première réunion en octobre 2012, la nécessité de clarifier le concept de don alimentaire a été mise en évidence. En mai 2014, la DG SANCO a fait part de son intention d'élaborer des lignes directrices de l'UE pour faciliter les dons de produits alimentaires. Fin juin 2016, ce document n'avait toujours pas été publié (voir point 72).

- En février 2013, la Commission a précisé qu'elle examinerait la question du retrait du marché, par certains États membres, des produits dont la date de consommation recommandée est dépassée. En novembre 2014, le groupe d'experts a établi le besoin d'orientations de l'UE à propos de la commercialisation de denrées alimentaires dont la date de consommation recommandée est dépassée. Fin juin 2016, ces orientations n'avaient toujours pas vu le jour.

- En mai 2014, la Commission a mentionné la possibilité d'étendre la liste des produits qui ne requièrent pas de date de consommation recommandée (annexe X du règlement (UE) n° 1169/2011<sup>25</sup>). En raison d'un manque d'informations (notamment sur l'impact réel d'une telle mesure sur le gaspillage alimentaire, sur le comportement des consommateurs et sur la manière de déterminer les produits à ajouter à la liste), aucune action concrète n'a été entreprise jusqu'à présent. La Commission a indiqué qu'elle effectuera une étude sur l'indication de la date de consommation et la prévention du gaspillage alimentaire.

---

<sup>24</sup> Alors que la DG SANTE coordonnait l'action relative au gaspillage alimentaire depuis 2012, la compétence proprement dite a été transférée de la DG ENV à la DG SANTE (unité A6) le 1<sup>er</sup> janvier 2015, avant de connaître un nouveau transfert au sein de cette même DG SANTE, vers l'unité E1, le 1<sup>er</sup> février 2016.

<sup>25</sup> Règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, modifiant les règlements (CE) n° 1924/2006 et (CE) n° 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 87/250/CEE de la Commission, la directive 90/496/CEE du Conseil, la directive 1999/10/CE de la Commission, la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2002/67/CE et 2008/5/CE de la Commission et le règlement (CE) n° 608/2004 de la Commission (JO L 304 du 22.11.2011, p. 18).

---

- Plusieurs questions soulevées lors des réunions n'ont pas fait l'objet d'un suivi. Citons par exemple le potentiel du partenariat européen d'innovation (PEI) dans la lutte contre le gaspillage alimentaire, la possibilité de stimuler des chaînes d'approvisionnement courtes ou la nécessité d'avoir une vision transversale de tous les domaines politiques concernés.

***Les politiques existantes pourraient être mieux harmonisées pour une lutte plus efficace contre le gaspillage alimentaire***

33. L'UE influence de plusieurs manières le quotidien des gens qui vivent en Europe, par exemple par ses règlements et directives, mais parfois aussi par le financement de projets, d'investissements ou de certaines pratiques, ce qui a pour effet de favoriser certains types de comportement. Nous avons examiné plusieurs domaines politiques de l'UE susceptibles d'influencer l'attitude des différents acteurs de la chaîne alimentaire à l'égard du gaspillage alimentaire (agriculture, pêche, sécurité alimentaire, environnement, affaires sociales et fiscalité). Même si la prévention du gaspillage alimentaire n'est pas un objectif prioritaire de ces politiques, nous avons axé nos travaux sur les aspects qui pourraient soit y contribuer, soit faciliter le don alimentaire. Nous avons recensé un certain nombre de possibilités d'intégrer la lutte contre le gaspillage alimentaire dans les politiques existantes. Elles doivent encore être exploitées.

**Une harmonisation des politiques s'impose pour une meilleure prévention du gaspillage alimentaire**

Politique agricole commune (PAC)

34. Le gaspillage alimentaire concerne toutes les étapes de la chaîne alimentaire (voir **tableau 1**). Par les paiements directs, les mesures de marché et les paiements en faveur du développement rural, la PAC peut avoir une influence sur ce phénomène à trois stades de la chaîne alimentaire: la production, la transformation et la distribution. En outre, vu que la nouvelle PAC met fortement l'accent sur le concept d'utilisation efficace des ressources<sup>26</sup>, il est raisonnable de s'attendre à ce qu'elle traite la question du gaspillage alimentaire.

---

<sup>26</sup> Conformément à l'article 39, paragraphe 1, points a) et c), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la PAC a principalement pour but de soutenir la viabilité

---

### *Évolution historique de la PAC et caractéristiques actuelles des paiements directs*

35. Dans les premières années de la PAC, les prix fixes et les restitutions à l'exportation ont incité les agriculteurs à produire. Dans les années 70 et jusqu'au début des années 90, cette politique a donné lieu à des excédents et à des stocks énormes de produits comme du beurre, du lait écrémé en poudre, des céréales et de la viande bovine dans l'ensemble de l'UE. Les taux d'aide ont été fortement réduits dans le cadre de la réforme de la PAC de 1992, tandis que le système des paiements directs couplés<sup>27</sup> était introduit pour compenser cette diminution. À partir de 2005, le découplage des paiements directs et de la production a marqué une nouvelle étape vers une PAC fondée sur le marché. Les dépenses de l'UE effectuées au titre de restitutions à l'exportation sont en net recul depuis les années 90 et, aujourd'hui, les taux de restitution sont tous à zéro.

36. À la suite de ces réformes successives de la PAC, les excédents de production ont fondu et le niveau des stocks d'intervention a baissé. Le passage d'un soutien du produit à un soutien du producteur a permis de diminuer efficacement la surproduction des premières années, ce qui a probablement contribué à son tour à réduire le gaspillage alimentaire.

37. À l'heure actuelle, la majorité des paiements directs ne soutiennent plus directement la production d'une culture ou d'un produit spécifique; elles ne contribuent plus qu'indirectement à la production agricole en accordant un soutien financier aux producteurs. En 2013, les paiements directs de l'UE se sont élevés à 41,7 milliards d'euros. Cette même année, l'UE a produit, selon les données de FAOSTAT, les volumes repris au **tableau 2**. La **figure 4** présente les volumes annuels de denrées gaspillées par type de produits agricoles dans le monde. Bien que ces deux séries de chiffres ne permettent pas de

---

économique du secteur agricole et de stabiliser les marchés des produits agricoles. Toutefois, le même article, dans son paragraphe 1, point a), précise qu'il faut assurer «un emploi optimum des facteurs de production», soit, en d'autres termes, une utilisation durable et efficace des ressources naturelles. Dans ce contexte, l'article 11 est lui aussi pertinent: «Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable.»

<sup>27</sup> Paiements compensatoires en faveur des agriculteurs et liés à des surfaces (ou rendements) fixes ou à un nombre fixe d'animaux.

---

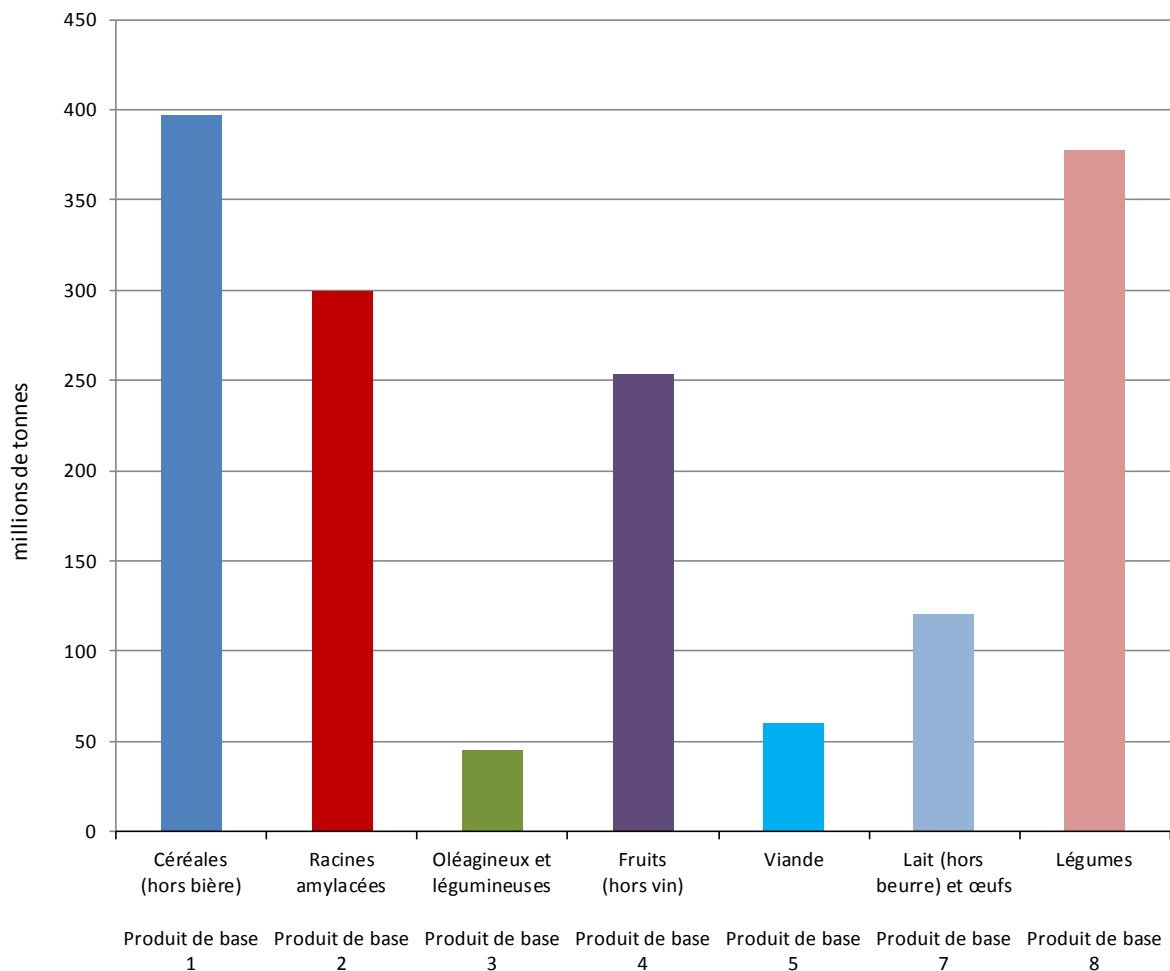
comparaison directe, ils montrent que l'UE soutient, directement ou indirectement, des produits caractérisés par un niveau élevé de gaspillage au niveau mondial.

**Tableau 2 – Volumes de la production agricole de l'UE pour 2013 (en millions de tonnes)**

Céréales	Racines amylacées	Oléagineux et légumineuses	Fruits	Viande	Lait et œufs	Légumes
309,55	54,44	34,62	62,19	44,3	164,33	64,66

Source: FAOSTAT.

**Figure 4 – Volumes annuels de denrées gaspillées par type de produits agricoles dans le monde**



Source: FAO, *Technical report on Food Waste Footprint – Impacts on Natural Resources*, Rome, 2013, p. 103 (<http://www.fao.org/docrep/018/ar429e/ar429e.pdf>).

38. Une part limitée des paiements directs de l'UE (environ 6 % en 2014) est toujours liée à la production. Dans ce cadre, les États membres peuvent recourir au soutien couplé facultatif. Grâce à ce système (disponible depuis 2015), la plupart des États membres ont accru la part du soutien couplé dans leurs paiements directs. Dans dix États membres, la part des paiements couplés a augmenté de plus de dix points de pourcentage (en Pologne, par exemple, elle est passée de 3,5 % des paiements directs en 2014 à 15 % en 2015). Dans cinq autres, elle a progressé de plus de sept points de pourcentage. Les secteurs qui reçoivent le plus de paiements couplés sont la viande bovine (41 % du total), le lait (20 %), les ovins et caprins (12 %) et les protéagineux (11 %).

39. «Un soutien couplé ne peut être octroyé qu'en faveur des secteurs ou des régions d'un État membre où des types particuliers d'agriculture ou des secteurs agricoles spécifiques qui sont particulièrement importants pour des raisons économiques, sociales ou environnementales rencontrent des difficultés<sup>28</sup>.» Dans le cas du secteur laitier, par exemple, les chiffres montrent que plusieurs États membres (la République tchèque, la France, la Pologne, l'Italie, l'Espagne, la Lituanie, la Slovaquie et Malte) viennent en aide à l'ensemble de leurs producteurs laitiers en appliquant le mécanisme du soutien couplé. Comme ce dernier est lié au nombre de vaches laitières notifié par les États membres, il peut, dans la pratique, constituer une incitation à maintenir, voire à augmenter, le niveau de production actuel, alors que le règlement vise précisément l'effet contraire<sup>29</sup>. Notre audit a permis de mettre au jour des cas où cela s'est produit, la Commission reconnaissant que ce risque n'était pas couvert par ses contrôles. Vus sous l'angle du gaspillage alimentaire, les paiements couplés encouragent la production de denrées spécifiques qui risquent de ne pas trouver preneur.

---

<sup>28</sup> Article 52, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 608).

<sup>29</sup> Article 52, paragraphe 5, du règlement (UE) n° 1307/2013.

---

40. La Commission n'a pas procédé à la moindre étude de l'impact des réformes successives de la PAC (y compris le découplage) sur les volumes de la production agricole, ni de leur effet estimé sur le gaspillage alimentaire. Elle n'a jamais inclus une quelconque évaluation de celui-ci dans ses analyses d'impact relatives aux paiements directs de l'UE et n'a pas non plus évalué l'effet des paiements couplés sur la stimulation de l'offre de denrées spécifiques qui risquent de ne pas trouver preneur (voir **figure 4**).

#### *Mesures de marché*

41. Les mesures d'intervention sur le marché (interventions publiques, stockage privé, retraits du marché, récolte en vert et non-récolte) constituent une petite partie du budget de la PAC, et leur utilisation n'a cessé de diminuer depuis le milieu des années 90, après la réforme de la PAC de 1992. Elles visent à retirer du circuit les (futurs) volumes excédentaires par rapport à la demande, lorsque les prix sont trop bas. Ces produits peuvent être stockés jusqu'à ce que les prix se rétablissent, puis réintégrer le circuit pour être mis en vente, exportés ou donnés. Il est également possible d'en disposer autrement (et de les détruire par exemple). Par conséquent, les mesures de marché engendrent un gaspillage alimentaire immédiat (dans le cas de la récolte en vert et de la non-récolte) ou ultérieur (notamment dans le cas des retraits du marché).

42. D'après la Commission, les mesures de marché poursuivent deux grands objectifs: a) une orientation constamment axée sur le marché et b) la mise en place d'un filet de sécurité pour les agriculteurs en cas de perturbations graves du marché<sup>30</sup>. Toutefois, la Commission n'a pas déterminé l'étendue de ce filet de sécurité. De plus, selon la manière dont les mesures de marché sont utilisées, seul un de ces deux objectifs peut être atteint. Un extrait d'une étude suédoise<sup>31</sup> illustre bien la relation entre le recours aux mesures de marché et le gaspillage alimentaire: «Lorsque les prix sont si bas que la situation est assimilée à une crise, la politique agricole de l'UE offre un soutien aux agriculteurs. Si ces fonds servent à soutenir

---

<sup>30</sup> Document SEC(2011) 1153 final/2 du 20 octobre 2011, *Impact Assessment –Common Agricultural Policy towards 2020*, annexe 5 (*Market Measures*), p. 12.

<sup>31</sup> Mattson, K., *Why do we throw away edible fruit and vegetables?*, Rapport 2014:5 EN, *Division for Trade and Markets*, étude financée par l'agence alimentaire nationale suédoise (p. 22).

---

une situation de surproduction structurelle et ne sont pas réservés qu'aux crises immédiates, ils peuvent avoir pour effet non seulement d'instaurer un déséquilibre structurel, mais aussi d'accroître le gaspillage.»

43. Le recours au mécanisme d'intervention publique a sans cesse diminué depuis la réforme de la PAC de 1992. La plupart des produits stockés dans le cadre d'une intervention publique sont revenus sur le marché ou ont été donnés à des gens dans le besoin. Le niveau des stocks actuels est très bas. Il a toutefois commencé à remonter récemment<sup>32</sup>. Dans ce contexte, la possibilité de distribuer gratuitement des produits peut gagner en importance. Le problème est qu'il n'existe actuellement aucune disposition juridique l'autorisant (voir points 75 et 76).

44. Entre 2008 et 2015, dans l'UE, 1,8 million de tonnes de fruits et légumes a été retiré du marché et la production de plus de 45 500 hectares de terres a été récoltée avant maturité ou n'a pas été récoltée du tout. L'UE a versé 380 millions d'euros en guise de compensation aux producteurs concernés. Selon les chiffres de la Commission, 66 % des produits retirés ont été perdus. La facture totale du gaspillage alimentaire devrait tenir compte non seulement du coût direct que représente la compensation versée aux producteurs, mais aussi des coûts de production et de transport des denrées, ainsi que des coûts de traitement des déchets générés, sans oublier les coûts environnementaux connexes tout au long du cycle de vie des produits.

45. Chaque année, ces mesures de marché concernent des milliers de tonnes de produits, dont une partie est détruite. C'est pourquoi il est utile d'évaluer l'impact potentiel des mesures de marché prévues sur le gaspillage alimentaire ou sa prévention. Aucune analyse de ce type n'a été effectuée, que ce soit dans le cadre de la récente réforme de la PAC ou pour les mesures de marché prises depuis 2014 (en réaction à l'embargo de la Russie sur les importations et à la crise des prix à la production), alors que, dans le second cas, la résolution du Parlement européen de juillet 2015 demandait à la Commission, «lorsqu'elle

---

<sup>32</sup> Les chiffres publiés en août 2016 par l'observatoire du marché du lait de la Commission montrent que les stocks ont récemment augmenté ([http://ec.europa.eu/agriculture/market-observatory/milk/pdf/eu-stocks-butter-smp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/market-observatory/milk/pdf/eu-stocks-butter-smp_en.pdf)).

---

mènera une analyse d'impact sur les nouvelles propositions législatives pertinentes, d'évaluer leur incidence potentielle sur les déchets alimentaires» (voir [annexe III](#)).

#### *Restitutions à l'exportation*

46. Dans le passé, les restitutions à l'exportation ont pu stimuler la production de denrées agricoles caractérisées par un niveau élevé de gaspillage alimentaire à l'échelle mondiale. Lors de la réunion de l'Organisation mondiale du commerce à Nairobi le 19 décembre 2015, il a été convenu de supprimer les subventions à l'exportation. Cette décision peut contribuer à prévenir une éventuelle surproduction.

#### *Programmes de distribution de lait et de fruits dans les écoles*

47. Dans le cadre du programme «Lait aux écoliers», l'UE subventionne le coût de plusieurs produits laitiers distribués aux enfants dans les écoles. Dans le cadre du programme «Fruits à l'école», elle offre des fruits et des légumes aux écoliers afin d'encourager les jeunes à adopter de bonnes habitudes alimentaires<sup>33</sup>. Des mesures d'accompagnement sont prévues pour ces deux programmes (elles sont obligatoires pour les fruits et facultatives pour le lait). La réglementation actuelle précise que ces mesures d'accompagnement «peuvent inclure des informations sur les mesures éducatives relatives à [...] la lutte contre le gaspillage des aliments»<sup>34</sup>. Cependant, au moment de l'audit, aucun État membre n'avait encore exploité la possibilité d'utiliser les mesures d'accompagnement du programme de distribution de lait dans les écoles pour faire passer des messages pédagogiques relatifs au gaspillage alimentaire et à sa prévention. En ce qui concerne le programme de distribution de fruits,

---

<sup>33</sup> Les programmes «Lait aux écoliers» et «Fruits à l'école» fusionneront le 1<sup>er</sup> août 2017.

<sup>34</sup> Article 23, paragraphe 2, et article 26, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 671).

---

quelques États membres seulement ont appliqué les mesures d'accompagnement obligatoires<sup>35</sup>.

### *Développement rural*

48. Le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) a le potentiel pour contribuer à réduire le gaspillage alimentaire aux stades de la production primaire et de la transformation des produits alimentaires (par exemple par la baisse de la mortalité des animaux dans l'exploitation, la réduction des pertes de récolte, l'amélioration des conditions de stockage ou la réduction des pertes au cours de la phase de transformation).

49. Bien que la réduction du gaspillage alimentaire ne figure pas noir sur blanc dans les différents règlements relatifs au développement rural, une action en ce sens pourrait être financée au travers de plusieurs mesures, comme un transfert de connaissances et des actions d'information, des investissements physiques (par exemple des équipements plus respectueux des produits, de meilleures installations pour le stockage après récolte ou des abris mieux adaptés aux animaux afin de faire baisser leurs taux de maladie et de mortalité), des paiements en faveur du bien-être des animaux ou des activités de coopération<sup>36</sup>.

L'article 53, paragraphe 3, est le seul du règlement relatif au développement rural qui fasse explicitement référence au potentiel du réseau PEI dans «la réduction des pertes après récolte et du gaspillage des denrées alimentaires».

50. La Commission n'a pas particulièrement encouragé les États membres à utiliser les fonds du Feader pour lutter contre le gaspillage alimentaire. De leur côté, les États membres audités n'ont pas particulièrement mentionné le gaspillage alimentaire ou fait référence à la lutte dans ce domaine en tant que nécessité ou qu'objectif de leurs programmes pour les périodes 2007-2013 et 2014-2020, alors qu'ils en avaient la possibilité. Il n'empêche que

---

<sup>35</sup> Seuls l'Italie, les Pays-Bas, la Croatie, la Slovaquie et la Belgique ont inclus des messages pédagogiques sur le gaspillage alimentaire dans les mesures d'accompagnement du programme de distribution de fruits dans les écoles.

<sup>36</sup> Articles 14, 15, 17, 33 et 35 du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 487).

---

plusieurs des autorités des États membres visités ont admis que le Feader pouvait contribuer à la réduction du gaspillage alimentaire. Elles ont d'ailleurs présenté des exemples de projets concrets pour le démontrer (voir **encadré 5**). Ces exemples ne procèdent toutefois pas d'une approche stratégique et planifiée de la lutte contre le gaspillage alimentaire, mais relèvent davantage d'une coïncidence liée à la mise en œuvre du Feader dans les pays concernés. Au moment de l'audit, la plupart des États membres venaient à peine de commencer à élaborer leurs conventions et projets PEI. En d'autres termes, il est difficile pour l'instant d'avoir une vue d'ensemble des aspects relatifs au gaspillage alimentaire qui ont été inclus dans les activités PEI.

**Encadré 5 – Exemples de projets de développement rural en Italie ayant permis de réduire le gaspillage alimentaire**

A. Financement d'un silo à grains, qui a permis de réduire considérablement les pertes de céréales dues aux moisissures et à la pollution par les oiseaux et les rongeurs (les pertes sont passées de 12 % environ à 0,2 %).

B. Financement d'un investissement dans un bâtiment de traite pour vaches laitières (passage d'une stabulation attachée à une stabulation libre avec matelas, racleurs, etc.), avec pour corollaire une amélioration du bien-être des animaux et de leurs conditions d'hygiène, ce qui a permis à son tour de réduire le nombre de mastites dans le cheptel et la quantité de lait perdue.

51. Malgré quelques bons exemples, le potentiel du Feader dans la lutte contre le gaspillage alimentaire au niveau des producteurs et des transformateurs n'a pas encore été pleinement exploité.

Politique commune de la pêche (PCP)

52. Les pêcheurs n'attrapent pas uniquement les poissons qu'ils visent ou pour lesquels ils ont une autorisation. Jusque récemment, ils rejetaient à la mer leurs prises non désirées, généralement mortes entre-temps. Bon nombre d'observateurs considéraient cette pratique comme un gaspillage intolérable de ressources limitées. La réforme approuvée en 2013 de la politique commune de la pêche (PCP) entendait y mettre un terme avec l'instauration de

l'obligation de débarquement. Grâce aux fonds européens pour la pêche<sup>37</sup>, les États membres avaient/ont la possibilité de financer des projets pour se préparer à cette nouvelle obligation et pour avoir une incidence positive sur le taux de survie des poissons dans l'aquaculture. La suppression des compensations pour les retraits de poisson du marché est un autre élément de la réforme de la PCP qui peut avoir une influence sur le gaspillage alimentaire (voir point 61).

#### *Rejets en mer et obligation de débarquement*

53. Le Parlement européen et le Conseil considèrent que «les captures indésirées et les rejets constituent un gaspillage substantiel»<sup>38</sup> et ont dès lors imposé de débarquer toutes les prises (l'«obligation de débarquement»). Cette obligation est introduite progressivement (entre 2015 et 2019). Elle prévoit que toutes les prises doivent être conservées à bord avant d'être débarquées à terre et imputées sur les quotas applicables. Les espèces qui ont de bonnes chances de survie une fois relâchées dans certaines conditions peuvent être exemptées. En vertu des règlements, les poissons qui n'ont pas la taille requise ne peuvent être commercialisés pour une consommation humaine directe.

54. D'après la Commission, le but est de ramener les taux de rejet de 15-25 % à 5 %<sup>39</sup>. Ces derniers varient toutefois en fonction du type de pêche, de l'espèce et de l'année: ainsi, dans le cas de la pêche de fond (ou pêche démersale) en mer du Nord, les rejets représentent en moyenne 40 % des prises<sup>40</sup>, tandis qu'en Méditerranée, ils sont estimés à 18,6 % du total<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> Le Fonds européen pour la pêche (FEP) pour la période de programmation 2007-2013 et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) pour la période 2014-2020.

<sup>38</sup> Règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n° 1954/2003 et (CE) n° 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) n° 2371/2002 et (CE) n° 639/2004 du Conseil, ainsi que la décision 2004/585/CE du Conseil (JO L 354 du 28.12.2013, p. 22).

<sup>39</sup> Il y est fait référence à l'article 15, paragraphe 5, du règlement (UE) n° 1380/2013: («[...] des exemptions de minimis ne dépassant pas un total de 5 % du total des captures annuelles de toutes les espèces [...]»)

<sup>40</sup> IMARES Wageningen UR, *Discard Atlas of North Sea Fisheries*, Wageningen, août 2014.

<sup>41</sup> Parlement européen, *The obligation to land all catches – consequences for the Mediterranean. In-depth analysis*, 2014.

---

La Commission a l'intention de fixer des objectifs plus précis par espèce ou par zone géographique dans les plans pluriannuels de l'UE actuellement en cours d'élaboration.

55. Il est clair que l'obligation de débarquement peut contribuer à réduire le gaspillage alimentaire si elle est correctement mise en œuvre, c'est-à-dire si elle se traduit par une plus grande sélectivité et, partant, une réduction de la quantité de prises non désirées (les poissons n'ayant pas la taille requise, par exemple). À l'inverse, si l'activité de pêche ne devient pas plus sélective, tous les poissons comestibles pêchés qui ne pourront être utilisés pour la consommation humaine (parce qu'ils ne satisfont pas aux exigences de taille minimale, par exemple) constitueront un gaspillage alimentaire au sens du présent rapport.

56. Afin de pouvoir contrôler plus efficacement la mise en œuvre de l'obligation de débarquement, il est important de disposer de données fiables sur les prises et les rejets. Certaines de ces données ne sont toutefois pas encore disponibles au niveau de la Commission, et ce pour les raisons suivantes:

- le journal de pêche électronique<sup>42</sup> des navires de pêche d'une certaine taille n'a pas été complètement mis en place dans les États membres;
- en dépit de l'obligation, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, pour les pêcheurs d'enregistrer des estimations de tous leurs rejets de plus de 50 kilos dans leur journal de pêche, les États membres ne sont nullement tenus de communiquer ces données à la Commission;
- l'obligation d'enregistrer les rejets autorisés ainsi que les espèces n'atteignant pas la taille minimale de conservation (et précédemment rejetées à la mer) en tant qu'entrées distinctes dans le journal électronique n'a été introduite qu'en mai 2015.

---

<sup>42</sup> Exigence figurant à l'article 15 du règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n° 847/96, (CE) n° 2371/2002, (CE) n° 811/2004, (CE) n° 768/2005, (CE) n° 2115/2005, (CE) n° 2166/2005, (CE) n° 388/2006, (CE) n° 509/2007, (CE) n° 676/2007, (CE) n° 1098/2007, (CE) n° 1300/2008, (CE) n° 1342/2008 et abrogeant les règlements (CEE) n° 2847/93, (CE) n° 1627/94 et (CE) n° 1966/2006 (JO L 343 du 22.12.2009, p. 1).

---

En l'absence de ces données, il est difficile d'obtenir des informations sur l'ampleur du gaspillage alimentaire lié aux activités de pêche.

#### *Fonds pour la pêche*

57. Grâce au Fonds européen pour la pêche (FEP) et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), les États membres avaient/ont la possibilité de financer des projets qui facilitent la mise en œuvre de l'obligation de débarquement, comme des investissements dans des engins de pêche sélectifs, des équipements pour le traitement des prises non désirées à bord, des activités de recherche sur les taux de survie des poissons, des investissements dans la transformation à terre des rejets, etc. Quatre des cinq États membres visités utilisaient le FEP surtout pour financer des projets de recherche ou de développement et de test relatifs à des engins de pêche plus sélectifs (voir **encadré 6**), mais le nombre de ces projets était très limité dans deux des pays concernés. Il est également possible de financer, via le FEAMP, des projets destinés à faciliter la mise en œuvre de l'obligation de débarquement, mais comme les programmes opérationnels ont été approuvés en décembre 2015, aucun projet n'avait encore été sélectionné en vue d'un financement au moment de notre audit.

58. Le FEAMP permet également aux États membres de financer des projets qui ont une influence positive sur le taux de survie des poissons en aquaculture. Dans l'un des États membres visités, le FEP a servi à financer des projets de lutte contre les maladies des poissons afin d'améliorer le taux de survie de ces derniers dans les exploitations piscicoles concernées<sup>43</sup>.

59. Tant le FEP que le FEAMP peuvent contribuer à réduire le gaspillage alimentaire, même si cette possibilité n'est pas explicitement évoquée dans les règlements afférents. Ce potentiel doit encore être pleinement exploité dans les États membres visités.

---

<sup>43</sup> Entre janvier 2007 et novembre 2015, les autorités finlandaises ont approuvé 14 projets de lutte contre les maladies des poissons (3 projets de recherche et 11 projets pilotes).

---

**Encadré 6 – Bel exemple de projet relevant du FEP et contribuant à préparer le secteur de la pêche à la mise en œuvre de l'obligation de débarquement (Pays-Bas)**

Le projet concernait la mise au point 1) d'un filet plus sélectif pour la pêche des poissons plats, 2) d'un système de tri automatisé des rejets à bord et 3) d'améliorations de la chaîne de traitement des poissons à bord afin d'accroître leurs chances de survie (et d'obtenir ainsi une exemption de l'obligation de débarquement).

Il a été démontré que le nouveau type de filet de pêche utilisé permettait de réduire le taux de rejets, qui s'élevait à 10-15 % après le projet contre 22 % précédemment. Les prises sont toutefois aussi moins importantes, puisque certains des poissons visés parviennent littéralement à passer à travers les mailles du filet. Le système de tri automatisé des rejets a pour but de réduire au minimum le surcroît de travail à bord dû à l'obligation de débarquer toutes les prises. Grâce à l'utilisation de cuves remplies d'eau au début de la chaîne, les poissons pêchés restent en vie jusqu'au tri et ont donc de meilleures chances de survivre s'ils sont rejetés à la mer. Des recherches sont toujours en cours pour mesurer les taux de survie.



Un filet de pêche plus sélectif  
© Zeevisserijbedrijf Snoek bv, 2014



Un système de détection et de tri par caméra  
© Zeevisserijbedrijf Snoek bv, 2014

*Retrait de poisson*

60. Au cours de la période 2007-2013, l'UE a versé des compensations aux États membres qui retiraient du poisson du marché lorsque les cours étaient trop bas. De 2007 à fin 2014, les États membres ont touché 25,4 millions d'euros pour les retraits de poisson (soit 3,2 millions d'euros par an en moyenne). Cela correspond à 51 386 tonnes de poisson (soit 6 423 tonnes de poisson par an en moyenne). Il n'existe aucune information disponible sur les quantités de poisson détruites ou utilisées à d'autres fins (farine de poisson, par exemple). Selon la Commission, la seule certitude à propos de la destination finale de ce

poisson retiré du marché, c'est qu'il n'a pas été utilisé pour la consommation humaine directe.

61. Dans sa communication sur la réforme de la PCP, la Commission affirme que «dépenser l'argent public pour détruire du poisson n'est plus justifiable». Cette position a également été confirmée par la consultation publique qu'elle a réalisée en 2009<sup>44</sup>. De plus, le système ne reflétait plus «l'équilibre changeant de l'offre et de la demande». Le nouveau règlement OCM relatif à la pêche et à l'aquaculture qui est entré en vigueur en 2014<sup>45</sup> ne prévoit plus la moindre compensation financière pour le retrait de poisson du marché ni pour sa destruction. Les organisations de producteurs peuvent toujours décider de retirer du poisson du marché<sup>46</sup>, mais c'est alors à leurs propres frais. En supprimant les compensations pour retrait du marché, l'UE a envoyé un signal clair au secteur européen de la pêche, qui est ainsi invité à renoncer à des pratiques synonymes de gaspillage et à mieux aligner les activités de pêche sur la demande.

#### Politique de sécurité des aliments

62. La politique menée par la Commission européenne dans le domaine de la sécurité des aliments vise à garantir que ceux-ci peuvent être consommés sans danger par le public. Pour ce faire, elle agit sur le plan législatif et vérifie si les États membres veillent à ce que les producteurs de denrées alimentaires, les fabricants et les distributeurs respectent les règles. Les règles en matière de sécurité et d'hygiène alimentaires ont pour but principal de garantir que les denrées peuvent être consommées sans risque pour la santé. Toutefois, lors de leur mise en œuvre, il convient de veiller à ne pas provoquer de gaspillage alimentaire en allant plus loin que les exigences essentielles en matière de sécurité des aliments. Notre audit a

---

<sup>44</sup> Documents COM(2011) 417 final, SEC(2011) 884 final et SEC(2010) 428 final.

<sup>45</sup> Règlement (UE) n° 1379/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture, modifiant les règlements (CE) n° 1184/2006 et (CE) n° 1224/2009 du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 104/2000 du Conseil (JO L 354 du 28.12.2013, p. 1).

<sup>46</sup> À titre d'exemple, en 2014, les organisations de producteurs néerlandaises ont retiré 875 tonnes de plie du marché à leurs frais (cela correspond environ à 2 % des produits débarqués et vendus à la criée), parce que le prix plancher n'était pas atteint. En 2015, le retrait n'a été que de 5 tonnes en raison d'un prix meilleur.

---

permis de relever un certain nombre de domaines où la Commission et les États membres ont encore des efforts à fournir dans la prévention du gaspillage alimentaire, notamment en ce qui concerne l'échange de bonnes pratiques en matière d'hygiène, les exigences de traçabilité et l'étiquetage des dates.

#### *Guides de bonnes pratiques d'hygiène*

63. Les «guides de bonnes pratiques d'hygiène» sont des orientations pratiques élaborées par des secteurs spécifiques dans les États membres (par exemple les secteurs de la distribution, de la meunerie et des eaux en bouteille) et précisant comment respecter la législation générale relative à l'hygiène alimentaire et ses obligations connexes. Les guides donnent des conseils et fournissent des orientations aux entreprises sur la manière de respecter les règlements en matière d'hygiène: ils expliquent par exemple comment évaluer les risques pour la sécurité alimentaire au sein de l'entreprise, comment appliquer les précautions d'usage pour les éviter ou encore comment gérer le contrôle des températures, la lutte contre les nuisibles, etc. Ces documents permettent d'adapter les exigences en matière de sécurité à des situations spécifiques et de réduire le gaspillage alimentaire parce que la sévérité des obligations imposées n'est pas excessive par rapport au niveau de sécurité requis.

64. La Commission européenne tient un registre des guides nationaux de bonnes pratiques d'hygiène dans le but de favoriser l'échange de celles-ci entre les États membres et les acteurs de l'industrie alimentaire. Cependant, ce registre contient, pour certains États membres, des informations dépassées et des guides qui ne sont plus utilisés. D'autres pays de l'Union n'obligent pas les entreprises privées qui ont développé ces guides à les rendre publics. Malgré l'existence de ce registre, plusieurs États membres visités ont fait part de leur inquiétude face au manque d'échange de connaissances dans ce domaine à l'échelle de l'UE.

#### *Rappels et retraits*

65. La traçabilité est cruciale en cas de rappel ou de retrait d'un produit pour des raisons de sécurité alimentaire. Plus un système de traçabilité est abouti, moins le risque de gaspillage alimentaire est important, parce que les produits à rappeler/retraiter peuvent être cernés avec

---

une plus grande précision. La législation alimentaire générale<sup>47</sup> exige des exploitants qu'ils disposent d'un système de traçabilité capable de retracer le parcours d'un produit depuis l'étape qui précède leur intervention jusqu'à celle qui la suit<sup>48</sup>. La directive 2011/91/UE<sup>49</sup> prévoit qu'une denrée alimentaire porte des mentions ou marques permettant d'identifier le lot auquel elle appartient, mais elle n'impose aucune référence à la taille des lots. Dans la pratique, la mise en œuvre de la traçabilité des lots diffère d'une entreprise à l'autre.

66. Quatre des cinq États membres<sup>50</sup> visités au cours de l'audit n'ont pas établi d'exigences ou d'orientations complémentaires à propos de la taille des lots, et les autorités de deux États membres<sup>51</sup> visités seulement ont déclaré avoir encouragé les producteurs et les transformateurs à opter pour des lots de petite taille (voir **encadré 7**). Les informations collectées dans les États membres visités ont montré qu'il est parfois difficile d'estimer les quantités rappelées/retirées et que souvent, les informations requises pour identifier les produits à rappeler/retirer sont trop vagues. Le code qui permet d'identifier les quantités à rappeler/retirer n'est pas uniforme (il peut s'agir d'un numéro de lot ou d'une date d'expiration) et les quantités correspondantes par lot peuvent être très différentes, même pour des produits similaires.

#### **Encadré 7 – Bonnes pratiques en matière de traçabilité en Finlande**

Les autorités finlandaises ont rédigé un guide d'information à l'intention de l'industrie alimentaire. Elles y précisent que le volume maximum d'un lot équivaut à un jour de production. Les denrées

---

<sup>47</sup> Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires (JO L 31 du 1.2.2002, p. 1).

<sup>48</sup> En d'autres termes, ils doivent pouvoir identifier les entreprises auxquelles ils ont livré leurs produits et remonter la chaîne alimentaire dans l'autre sens jusqu'à leur fournisseur immédiat.

<sup>49</sup> Directive 2011/91/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative aux mentions ou marques permettant d'identifier le lot auquel appartient une denrée alimentaire (JO L 334 du 16.12.2011, p. 1).

<sup>50</sup> L'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et la Roumanie.

<sup>51</sup> Le Portugal et la Finlande.

---

alimentaires produites le même jour et contenant les mêmes ingrédients peuvent donc constituer un lot.

D'après les autorités de Finlande, la prévention de tout gaspillage alimentaire lors des retraits de produits a été considérée au cas par cas. Citons par exemple la décision prise par le gouvernement du pays en 2014 pour réduire le gaspillage alimentaire entraîné par l'embargo exceptionnel de la Russie sur les importations: les produits arborant des étiquettes rédigées en russe uniquement pouvaient être vendus sous certaines conditions et pour autant que des informations sur leurs ingrédients figurent en finnois et par écrit à proximité immédiate.

### *Étiquetage des dates*

67. L'étiquetage ambigu des dates des denrées alimentaires est un facteur de confusion majeur chez le consommateur pour ce qui est de la sécurité des aliments. Les étiquettes de date devraient être suffisamment claires pour éviter au public de consommer des denrées alimentaires non sûres et de jeter des aliments encore consommables. Conformément à la législation de l'UE<sup>52</sup>, les produits doivent indiquer la date de consommation recommandée ou la date limite de consommation. La date de consommation recommandée (ou date de durabilité minimale) indique la date jusqu'à laquelle la denrée alimentaire conserve ses propriétés spécifiques dans des conditions de stockage appropriées, tandis que la date limite de consommation correspond au dernier jour auquel le produit est considéré comme sûr.

68. En dépit des initiatives des autorités pour faire circuler ces informations dans les États membres visités, la date de consommation recommandée et la date limite de consommation ne sont pas utilisées de la même manière par les producteurs/transformateurs/distributeurs. Des produits identiques (ou très similaires) portent tantôt la première date, tantôt la seconde, ce qui a pour effet d'ajouter à la confusion et de se traduire par l'élimination d'aliments parfaitement consommables, comme en témoignent les cas rencontrés au cours de notre audit (voir ***encadré 8***). En outre, comme l'illustrent les résultats du sondage Eurobaromètre Flash 425, le consommateur n'est pas pleinement conscient des différences entre la date de consommation recommandée et la date limite de consommation, puisque 47 % seulement des personnes interrogées ont donné

---

<sup>52</sup> Règlement (UE) n° 1169/2011.

la bonne définition de la première et 40 % seulement, celle de la seconde, avec qui plus est de grandes variations d'un État membre à l'autre<sup>53</sup>.

**Encadré 8 – Pratiques en matière d'étiquetage des dates: quelques exemples**

Dans le cadre d'une étude consacrée à l'étiquetage des dates dans les pays nordiques<sup>54</sup>, des chercheurs ont examiné comment les entreprises déterminaient la durée de conservation de leurs produits. Pour toutes les denrées reprises dans l'étude, ils ont observé des différences majeures dans la durée de conservation de produits similaires. Dans certains cas, la durée de conservation (en jours) renseignée par le distributeur était deux fois plus longue que celle indiquée par un concurrent.

Au cours de notre audit, nous avons relevé plusieurs exemples de produits très semblables mais arborant un type de date différent:

- jambon de Parme (Italie): un produit portait une date limite de consommation (*da consumare entro*), tandis qu'un autre indiquait une date de consommation recommandée (*da consumarsi preferibilmente entro*);

- fromage (Roumanie): un produit portait une date limite de consommation (*expira la*), tandis qu'un autre indiquait une date de consommation recommandée (*a se consuma, de preferinta, inainte de*).

Ces types de date différents peuvent semer la confusion chez le consommateur et se traduire par l'élimination d'aliments dont la consommation est sans danger.

69. Selon les dispositions de l'UE, les produits exigeant une date de consommation recommandée peuvent encore être vendus après cette date. Il n'empêche qu'aujourd'hui, certains États membres, comme la Roumanie et la Slovaquie, considèrent toujours comme illégal de vendre des produits dont la date de consommation recommandée est dépassée (voir **encadré 9**).

<sup>53</sup> Eurobaromètre Flash 425, *Food waste and date marking*, septembre 2015.

<sup>54</sup> Møller, H., Lødrup, N., et al., *Date labelling in the Nordic countries: Practice of legislation*, Conseil nordique des ministres, 2014.

**Encadré 9 – Exemple de mauvaise application des règles en matière d'étiquetage des dates  
(Roumanie)**

En Roumanie, la législation nationale (décision gouvernementale n° 924/2005) ne fait pas la distinction entre «date de consommation recommandée» et «date limite de consommation», mais fait référence à la «péremption du produit». Le même document stipule que dans ce pays, il est interdit de vendre/commercialiser/donner des produits dont la «date de péremption» est dépassée. L'ordonnance gouvernementale n° 21/1992 concernant la protection des consommateurs (mise à jour en 2008) utilise la terminologie correcte pour l'étiquetage des dates, mais indique que les produits ne peuvent être vendus que s'ils n'ont pas dépassé leur «date limite de consommation»/«date de durabilité minimale». La définition de ces dates différentes ainsi que la possibilité ou non de continuer à vendre et à consommer un produit au-delà de sa date de consommation recommandée n'ont pas été clarifiées en Roumanie.

**Une clarification et une harmonisation des politiques et dispositions s'imposent afin de faciliter le don alimentaire**

70. Le don alimentaire est la deuxième option à privilégier avant que les denrées alimentaires ne soient gaspillées (voir points 5 et 6). Il est bien ancré dans la culture de l'UE, la Commission reconnaissant d'ailleurs l'importance de le faciliter dans la lutte contre le gaspillage alimentaire dans l'Union<sup>55</sup>. Cependant, dans les différents domaines politiques de l'UE, il subsiste un certain nombre d'obstacles au don alimentaire, notamment en ce qui concerne les dispositions juridiques, qui manquent de clarté, font défaut ou ne sont pas appliquées. Lever ces obstacles contribuerait à l'harmonisation des politiques de l'UE pour faciliter le don de denrées.

Manque de clarté dans les dispositions juridiques existantes

*Hiérarchie des déchets*

71. L'article 4 de la directive-cadre relative aux déchets<sup>56</sup> ainsi que la proposition de directive de 2015 modifiant plusieurs directives sur les déchets précisent la hiérarchie des déchets à

<sup>55</sup> Voir le lien suivant: [http://ec.europa.eu/food/safety/food\\_waste/eu\\_actions/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/index_en.htm).

<sup>56</sup> Directive 2008/98/CE.

adopter au sein de l'Union européenne (voir point 5). Cependant, ils n'expliquent pas comment il convient d'appliquer cet ordre de priorité dans le cas spécifique des denrées alimentaires, pas plus qu'ils ne donnent de définition de l'expression «gaspillage alimentaire». Par conséquent, les textes de l'UE n'indiquent pas clairement si le don alimentaire doit être considéré comme un gaspillage alimentaire ou, au contraire, comme un moyen de le prévenir<sup>57</sup>. Cette ambiguïté a dès lors une incidence sur le contrôle du gaspillage alimentaire<sup>58</sup> et sur les actions à entreprendre pour le réduire.

### *Politique de sécurité des aliments*

72. La législation relative à l'hygiène alimentaire, qui date de 2002, ne définit pas clairement les obligations des banques alimentaires et autres associations caritatives en ce qui concerne la gestion des dons alimentaires. Plus particulièrement, le règlement de l'UE<sup>59</sup> ne précise pas si les banques alimentaires et les associations caritatives doivent être considérées comme des «exploitants du secteur alimentaire»<sup>60</sup> et dès lors se conformer à la législation en la matière. Les États membres ont donc adopté des interprétations différentes pour les banques alimentaires et autres associations caritatives gérant les dons alimentaires (voir **encadré 10**). Depuis 2013, plusieurs États membres ont eux-mêmes arrêté leurs propres lignes directrices à l'intention des banques alimentaires et associations caritatives. Ils y développent les questions de responsabilité en cas de don alimentaire et précisent l'interprétation à donner aux facteurs relatifs à la sécurité des aliments, comme la date de péremption, la traçabilité, l'étiquetage et la congélation des denrées. À présent, la Commission a rassemblé sur son site web des lignes directrices nationales et sectorielles portant sur la redistribution des produits alimentaires et partagées par différents acteurs,

---

<sup>57</sup> Dans le même ordre d'idées, certains États membres pourraient, en l'absence de définition claire, considérer les aliments destinés à la consommation animale comme des denrées gaspillées, alors que d'autres pourraient voir les choses de manière radicalement différente.

<sup>58</sup> Il est évident que le don alimentaire constitue un moyen de prévenir le gaspillage alimentaire tel que nous le définissons dans le présent rapport.

<sup>59</sup> Règlement (CE) n° 178/2002.

<sup>60</sup> Article 3 du règlement (CE) n° 178/2002: «exploitant du secteur alimentaire», la ou les personnes physiques ou morales chargées de garantir le respect des prescriptions de la législation alimentaire dans l'entreprise du secteur alimentaire qu'elles contrôlent.

---

afin de promouvoir l'échange de bonnes pratiques entre les États membres. Bien que depuis 2012, elle ait elle-même plaidé à plusieurs reprises en faveur de lignes directrices de l'UE sur le don alimentaire pour lever les ambiguïtés, elle a indiqué au moment de l'audit (juin 2016) qu'elle travaillait toujours à leur première mouture<sup>61</sup>. En d'autres termes, la Commission a toujours la possibilité de contribuer à clarifier les dispositions juridiques actuelles dans ce domaine.

**Encadré 10 – Exemples d'interprétations différentes, par les États membres, des rôles et responsabilités des banques alimentaires et autres associations caritatives à l'égard de la législation relative à l'hygiène alimentaire**

En Roumanie, les associations caritatives et les organisations non gouvernementales (ONG) ne sont pas considérées comme des exploitants du secteur alimentaire. Il en résulte une situation peu claire quant à leurs responsabilités lors de la gestion des dons alimentaires. Au Portugal, les associations caritatives sont assimilées à des «exploitants du secteur alimentaire», mais comme elles ne sont pas les principales visées par la réglementation en matière d'hygiène, les règles et principes qui en découlent sont appliqués avec une certaine souplesse. En Italie, les associations caritatives agréées qui distribuent gratuitement de la nourriture aux plus démunis sont traitées de la même manière que les autres exploitants du secteur alimentaire pour ce qui est de la responsabilité en matière de stockage, de transport et d'utilisation appropriés des denrées alimentaires.

*Taxe sur la valeur ajoutée*

73. Bon nombre de parties prenantes considèrent l'incitation fiscale comme l'instrument le plus indiqué pour les encourager à effectuer des dons alimentaires. Au niveau de l'UE, le débat était axé sur la manière d'appliquer la TVA aux dons alimentaires. La Commission a organisé de nombreuses réunions sur la question. La législation de l'UE en matière de TVA ne constitue pas en soi un obstacle au don alimentaire, contrairement à l'interprétation qu'en font certains États membres (voir **encadré 11**).

---

<sup>61</sup> Le Parlement européen a lui aussi demandé à la Commission de présenter des lignes directrices sur le don alimentaire (Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du PE, projet de rapport sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets (COM(2015) 595 final – C8-0382/2015 – 2015/0275(COD)).

---

### **Encadré 11 – Application de la TVA aux dons alimentaires<sup>62</sup>**

À la suite des demandes introduites par des États membres en 2012 et 2013, tant le Comité de la taxe sur la valeur ajoutée que la Commission ont entrepris, à plusieurs occasions, de clarifier les modalités d'application de la TVA aux dons alimentaires en les alignant sur la directive TVA. Ils précisent ainsi que la TVA sur les dons alimentaires est due, mais que les États membres peuvent considérer que la valeur utilisée pour le calcul de la TVA est peu élevée ou proche de zéro si le don est effectué à proximité de la date de consommation recommandée ou si les denrées sont invendables. Par conséquent, si la TVA due sur les denrées alimentaires données est peu élevée ou proche de zéro, celles-ci sont traitées de la même manière que des aliments jetés pour ce qui est du paiement de la TVA.

Néanmoins, le terme «invendable» peut être interprété de différentes manières et plonger les éventuels donateurs de denrées alimentaires dans l'incertitude, en particulier dans les États membres où cette interprétation est laissée aux donateurs potentiels. Les organisations faitières se sont déclarées préoccupées par le fait que cette incertitude pourrait décourager le don alimentaire par crainte d'une violation des règles. Dans la pratique, la TVA sur les dons alimentaires est traitée différemment d'un État membre à l'autre. Au Portugal, la TVA à payer sur les dons alimentaires est nulle si ceux-ci sont destinés à des organismes bien précis. En Italie, seuls certains types de denrées alimentaires ne sont soumis à aucune TVA. Aux Pays-Bas et en Finlande, les donateurs peuvent déterminer eux-mêmes quand un produit alimentaire n'est plus vendable et peut donc être exempté de TVA. En Roumanie, les documents de clarification requis étaient toujours en cours d'élaboration au moment de la visite d'audit.

### Occasions manquées de faciliter le don alimentaire en raison de l'absence de dispositions juridiques

#### *Politique commune de la pêche*

74. Selon la Commission, la possibilité d'inclure le don alimentaire dans la PCP nouvelle mouture a été examinée avec le législateur au cours des négociations sur la réforme de cette

---

<sup>62</sup> Le système commun de taxe sur la valeur ajoutée est décrit dans la directive 2006/112/CE du Conseil, dont l'article 16 fait référence aux dons. Selon la réglementation fiscale de l'UE, la TVA sur les dons alimentaires est due dans un certain nombre de cas à déterminer par les États membres. La valeur sur laquelle est calculée la TVA peut être assez réduite, voire proche de zéro.

politique, mais elle a été finalement rejetée. En conséquence, il n'existe toujours aucun mécanisme pour encourager le don de poissons retirés ou non commercialisables (parce qu'ils n'atteignent pas la taille minimale requise, par exemple).

### *Politique agricole commune*

75. Comme nous l'avons expliqué au point 35, l'UE a disposé, pendant des années, de stocks considérables de beurre, de lait écrémé en poudre, de céréales, etc. Il existait, dans le cadre de la PAC, un programme spécial (programme européen d'aide alimentaire aux plus démunis – PEAD) qui permettait d'utiliser une partie de ces stocks pour venir en aide aux plus démunis via les associations caritatives.

76. À partir des années 90, le recours au mécanisme d'intervention publique et les stocks ont sans cesse diminué. À compter de 2014, le PEAD a été remplacé par un autre programme, extérieur à la PAC: le FEAD. Bien que les deux règlements applicables<sup>63</sup> prévoient la possibilité d'utiliser les produits des stocks d'intervention en passant par ce canal, les actes d'exécution de la Commission nécessaires pour établir les procédures appropriées font défaut.

### Exploitation insuffisante des possibilités pour faciliter le don alimentaire

#### *Fonds européen d'aide aux plus démunis*

77. Le FEAD existe depuis 2014. Contrairement au PEAD, le principal objectif de ce programme<sup>64</sup> n'est pas de mettre les produits des stocks d'intervention à la disposition des plus démunis, mais de fournir à ceux-ci une assistance matérielle et non matérielle.

78. Le règlement FEAD<sup>65</sup> prévoit des moyens pour faciliter le don alimentaire en soutenant les infrastructures de stockage et de transport des organisations partenaires (non seulement

---

<sup>63</sup> Règlement (UE) n° 1308/2013 et règlement (UE) n° 223/2014 respectivement.

<sup>64</sup> Comme le prévoit l'article 3 du règlement le concernant, le FEAD vise à favoriser la cohésion sociale, à renforcer l'inclusion sociale et, à terme, à participer à l'éradication de la pauvreté conformément à l'objectif fixé dans ce domaine par la stratégie Europe 2020. Il contribue à atteindre l'objectif spécifique d'atténuation des formes les plus graves de pauvreté en apportant une assistance non financière aux personnes les plus démunies.

---

les denrées alimentaires achetées dans le cadre du Fonds, mais aussi les dons alimentaires). Il prévoit d'autres moyens de faciliter le don alimentaire, mais la Commission n'a pas poussé activement cet aspect du FEAD auprès des États membres, qui sont peu nombreux à y avoir recouru:

- l'article 23, paragraphe 4, prévoit la possibilité de distribuer gratuitement aux plus démunis des denrées alimentaires à prélever sur les stocks d'intervention au titre du FEAD. Dans la pratique, seul un État membre sur 28 (la Finlande) a intégré cet aspect dans son programme opérationnel (PO) du FEAD;
- l'article 26, paragraphe 2, point d), prévoit la possibilité de financer les coûts liés à la collecte, au transport, au stockage et à la distribution des dons alimentaires. D'après la Commission, seuls quatre États membres (l'Estonie, l'Italie, le Luxembourg et la Slovaquie) ont intégré cet élément dans leurs PO comme action de programme, sans toutefois lui affecter de budget spécifique.

#### *Politique agricole commune*

79. Lorsque les producteurs retirent des fruits et des légumes du marché, ils peuvent bénéficier de fonds de l'UE pour s'en débarrasser (voir point 44). S'ils donnent les produits à certains organismes, ils perçoivent une compensation plus élevée que s'ils les détruisent. Malgré cette indemnisation plus généreuse, les données obtenues lors de notre audit montrent que moins de 40 % des fruits et légumes retirés du marché ont réellement fait l'objet d'un don au cours de la période 2007-2015. Les chiffres varient fortement d'un État membre à l'autre et d'une année à l'autre. Dans l'un des pays visités, nous avons relevé de graves problèmes de fiabilité des données (voir **encadré 12**).

---

<sup>65</sup> Règlement (UE) n° 223/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 relatif au Fonds européen d'aide aux plus démunis (JO L 72 du 12.3.2014, p. 1).

---

**Encadré 12 – Incohérences dans les données relatives aux retraits, aux récoltes en vert et aux non-récoltes (Italie)**

Les États membres sont tenus de communiquer chaque année à la Commission européenne les quantités, valeurs et destinations des fruits et légumes retirés du marché. Selon les données fournies par les autorités italiennes de la région du Latium pour l'année 2011, la quantité totale de produits donnés à des fins de distribution gratuite était de 139 kilotonnes, soit près du triple du volume total de produits retirés (50 kilotonnes). Ce chiffre ne peut pas être une erreur isolée, puisqu'il y avait neuf catégories de produits différentes dans lesquelles la quantité renseignée de produits distribués gratuitement dépassait celle des produits retirés.

Par ailleurs, les auditeurs ont demandé trois exemples de cas où une organisation de producteurs avait donné des produits retirés pour qu'ils soient distribués gratuitement. Les documents reçus ont révélé qu'une certaine organisation avait offert 24 tonnes de pastèques à une association caritative en 2014. Selon les pièces justificatives, c'était la septième fois de l'année que l'organisation donnait des produits retirés à distribuer gratuitement. Toutefois, d'après le rapport annuel 2014 adressé à la Commission, il apparaît que l'organisation en cause n'a pas retiré la moindre quantité de produits du marché cette année-là.

Les autorités ont admis des erreurs dans les données, mais n'ont pas été en mesure de les expliquer.

80. L'une des difficultés signalées par les autorités des États membres à propos de la distribution gratuite de fruits et légumes retirés du marché auprès de certains établissements publics<sup>66</sup> réside dans le fait que, conformément à la législation de l'UE, la distribution gratuite ne peut remplacer les quantités que lesdits établissements auraient normalement achetées. Si cette disposition a été prévue pour éviter toute interférence dans le marché, dans la pratique, la difficulté de vérifier si elle est bien respectée a pour effet que certaines autorités sont découragées et ne font plus aucun don à ce type d'établissements.

---

<sup>66</sup> Établissements pénitentiaires, écoles, établissements mentionnés à l'article 22, camps de vacances pour enfants, hôpitaux et foyers pour personnes âgées désignés par les États membres.

---

## **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

81. Le gaspillage alimentaire est un problème mondial qui est devenu une priorité publique et politique depuis plusieurs années et qui va sans doute devenir un sujet de plus en plus brûlant face à la nécessité de nourrir une population mondiale en hausse. Les denrées alimentaires sont des produits de première nécessité et leur production peut mobiliser des ressources considérables. Selon les estimations actuelles, un tiers environ des aliments destinés à la consommation humaine est perdu ou gaspillé à l'échelle mondiale, ce qui a des conséquences non négligeables sur les plans économique et environnemental.

82. Dans ce contexte, nous avons examiné le rôle que l'UE peut jouer dans la lutte contre le gaspillage alimentaire. Tout en reconnaissant l'importance des forces du marché dans cette lutte, nous nous sommes intéressés, dans le cadre de notre audit, aux actions entreprises jusqu'ici et nous avons analysé l'efficacité des divers instruments politiques de l'UE dans la réduction du gaspillage alimentaire. Nous nous sommes concentrés sur la prévention et le don, les deux axes à privilégier dans ce domaine.

83. L'audit a visé à déterminer si la lutte de l'UE contre le gaspillage alimentaire contribuait à une utilisation efficace des ressources dans la chaîne alimentaire. Il a permis d'établir que ce n'est pas le cas pour l'instant. Notre rapport explique comment les initiatives et politiques actuelles pourraient être utilisées afin de traiter le problème de manière plus efficace. Bon nombre d'améliorations potentielles ne requièrent pas de nouvelles initiatives ni de financement public supplémentaire, mais s'appuient plutôt sur un meilleur alignement des politiques existantes, sur une coordination renforcée au sein de la Commission et entre celle-ci et les États membres, ainsi que sur l'établissement de la réduction du gaspillage alimentaire comme objectif clair des politiques existantes.

84. Tant le Parlement européen, le Conseil et la Commission que les États membres ont exprimé leur volonté de s'attaquer au problème du gaspillage alimentaire. L'action entreprise jusqu'à présent pour la concrétiser a été fragmentée et sporadique; il n'existe pas de stratégie commune à l'échelle de l'UE, et la coordination au niveau de la Commission fait défaut. En dépit de l'importance croissante prise par le gaspillage alimentaire dans l'agenda politique, l'ambition de la Commission s'est étiolée au fil du temps (voir points 26 à 32).

---

Pourtant, la lutte contre le gaspillage alimentaire est un terrain sur lequel, selon le sentiment général, la Commission peut jouer un rôle moteur. L'absence de définition commune pour le gaspillage alimentaire et de niveau de référence bien établi pour cibler les réductions dans ce domaine a été un frein. Nous adressons dès lors la recommandation ci-après.

#### **Recommandation n° 1**

Les efforts déployés par l'UE en matière de lutte contre le gaspillage alimentaire devraient être renforcés et mieux coordonnés, ce qui lui permettrait de jouer un plus grand rôle au sein des forums compétents au niveau mondial. Pour ce faire, les institutions de l'UE et les États membres doivent mettre en place une action concertée afin d'arrêter une stratégie commune dans les meilleurs délais.

En ce qui concerne l'aspect technique, la Commission devrait à présent élaborer un plan d'action couvrant les différents domaines politiques pour les années qui viennent. Ce plan devrait comporter des descriptions communément admises de ce qu'est le gaspillage alimentaire à chaque étape de la chaîne, ainsi qu'une méthode pour mesurer l'impact de la stratégie mise en place.

85. Nous avons examiné plusieurs domaines politiques de l'UE susceptibles d'influencer l'attitude des différents acteurs de la chaîne alimentaire à l'égard du gaspillage alimentaire (agriculture, pêche, sécurité alimentaire, environnement, affaires sociales et fiscalité). Il faut prévoir tout au long de cette chaîne des actions ciblées qui pourraient se traduire par des avantages pour l'ensemble des parties concernées. À cet égard, l'accent devrait être mis sur la prévention, étant donné qu'éviter le gaspillage s'avère nettement plus avantageux que de s'y attaquer par la suite.

86. S'il existe un certain nombre de politiques de l'UE permettant de lutter contre le gaspillage alimentaire, ce potentiel n'a guère été exploité et les possibilités qu'elles offrent doivent encore être saisies. Il n'y a pas eu d'évaluation de l'impact des différentes politiques de l'UE sur la lutte contre le gaspillage alimentaire. Les domaines politiques majeurs, comme l'agriculture, la pêche et la sécurité alimentaire, ont tous un rôle à jouer et pourraient être utilisés pour renforcer cette lutte (points 34 à 69). Au fil du temps, des changements

politiques, comme les réformes de la PAC et de la PCP, ont toutefois eu un impact positif (par exemple l'abandon de la politique agricole d'intervention sur les marchés, qui était à l'origine d'une surproduction). Notre rapport met en évidence un certain nombre de bonnes pratiques, mais leur incidence positive sur le gaspillage alimentaire relève davantage de la coïncidence que d'une action politique ciblée. Nous adressons dès lors la recommandation ci-après.

### **Recommandation n° 2**

Afin de coordonner les différentes politiques permettant de lutter contre le gaspillage alimentaire, la Commission devrait intégrer ce dernier dans ses futures analyses d'impact. Elle devrait également mieux harmoniser les différentes politiques et examiner comment les développer pour avoir une approche ciblée du problème. Plus précisément:

- a) en ce qui concerne la PAC, la question du gaspillage alimentaire devrait être intégrée dans le prochain réexamen de cette politique. La Commission devrait également encourager les États membres à faire de la lutte contre le gaspillage alimentaire une priorité lorsqu'ils programment leurs dépenses futures, par exemple en l'intégrant dans les objectifs pour la prochaine période de programmation du développement rural;
- b) en ce qui concerne la PCP, un contrôle plus étroit de l'obligation de débarquement du poisson s'impose et la Commission devrait dès à présent faciliter l'utilisation des fonds de l'UE disponibles pour des investissements axés sur la lutte contre le gaspillage alimentaire;
- c) en ce qui concerne le développement de sa politique de sécurité des aliments, la Commission devrait faciliter davantage encore l'échange de bonnes pratiques en matière d'hygiène et contrôler la manière dont les exigences de traçabilité sont appliquées. En ce qui concerne l'étiquetage des denrées alimentaires, elle devrait évaluer la nécessité d'intervenir pour éviter des pratiques d'étiquetage favorisant le gaspillage alimentaire.

87. Le don d'aliments qui, sinon, seraient perdus est une pratique qui existe déjà dans l'UE, par l'intermédiaire des banques alimentaires, par exemple. Néanmoins, il subsiste un certain nombre d'obstacles au don alimentaire, ainsi qu'un manque de clarté et de cohérence dans certaines dispositions juridiques relatives à ce domaine. Plusieurs possibilités de faciliter le

don de denrées périssables n'ont pas été exploitées (points 70 à 80). Tout en rappelant que les efforts devraient avant tout être axés sur la prévention du gaspillage alimentaire, nous adressons dès lors la recommandation ci-après.

### **Recommandation n° 3**

La Commission devrait encourager l'option du don d'aliments qui peuvent être consommés sans danger et qui, sinon, seraient gaspillés, notamment et dès que possible:

- a) en clarifiant l'interprétation des dispositions juridiques qui découragent le don alimentaire, en particulier dans la directive-cadre relative aux déchets et dans la législation alimentaire générale;
- b) en procédant à une évaluation de l'impact d'une extension du don aux domaines politiques où il n'est pas pratiqué, en particulier en ce qui concerne la politique commune de la pêche;
- c) en achevant le cadre légal pour permettre d'utiliser les stocks de produits agricoles issus de l'intervention publique;
- d) en encourageant les États membres à utiliser les dispositions existantes en matière de don, notamment en ce qui concerne les fruits et légumes retirés du marché et le FEAD.

Le présent rapport spécial a été adopté par la Chambre I, présidée par M. Phil WYNN OWEN, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 10 novembre 2016.

*Par la Cour des comptes*

Klaus-Heiner LEHNE

*Président*

---

## **Rôle des forces du marché dans le gaspillage alimentaire**

Les économies de marché ont pour but d'apporter la prospérité à la société dans son ensemble et d'encourager la concurrence pour stimuler l'innovation. Toutefois, des externalités négatives<sup>1</sup> peuvent se produire à chaque étape de la chaîne alimentaire et engendrer ainsi un gaspillage et des frais pour certains acteurs et pour l'ensemble de la société. C'est pourquoi le gaspillage alimentaire peut être considéré, dans une certaine mesure, comme le corollaire d'une défaillance du marché. En outre, le consommateur n'est pas complètement informé du gaspillage alimentaire lié à chacun des produits qu'il consomme. À moins que des actions appropriées soient entreprises pour inverser ces externalités négatives, les incitations ne seront pas suffisantes pour pousser les acteurs de la chaîne à réduire le gaspillage alimentaire et la société se verra contrainte de continuer à payer les coûts y afférents. Deux exemples concrets de l'influence des forces du marché sur le gaspillage alimentaire sont développés ci-après.

### Premier exemple: les normes de commercialisation pour les fruits et légumes

Les normes de commercialisation sont des normes relatives à la qualité et à l'esthétique permettant de classer les produits agricoles. L'UE applique un système de normes de commercialisation aux fruits et légumes. Parallèlement aux normes publiques, les entreprises peuvent établir leurs propres normes de commercialisation privées, qui peuvent également inclure des éléments esthétiques.

Les normes de commercialisation sont utiles parce qu'elles instaurent un langage commun et facilitent dès lors le commerce. Elles encouragent une production de qualité élevée, améliorent la rentabilité et protègent les intérêts des consommateurs. Les normes de commercialisation publiques permettent également d'éviter la multiplication des normes privées.

Cependant, à cause de ces normes, des produits parfaitement consommables risquent d'être retirés de la chaîne d'approvisionnement pour des raisons esthétiques (des critères de taille

---

<sup>1</sup> On parle d'externalité négative lorsque l'individu ou l'entreprise qui prend une décision ne doit pas en supporter tous les coûts (<http://economics.fundamentalfinance.com/negative-externality.php>).

---

et de forme, par exemple)<sup>2</sup>. Il existe très peu d'études montrant que les produits qui ne sont pas vendus dans les deux catégories de qualité supérieure («catégorie I» ou «extra») peuvent en réalité l'être à l'industrie de transformation. Par ailleurs, celle-ci peut, pour des raisons techniques, imposer des critères de taille et de forme encore plus stricts<sup>3,4</sup>.

Il en résulte un besoin de recherches supplémentaires sur la relation entre normes de commercialisation et gaspillage alimentaire<sup>5</sup>. Le gaspillage alimentaire lié à l'application des normes a récemment fait l'objet d'un débat au sein du groupe de travail des normes de qualité des produits agricoles de la CEE-ONU<sup>6</sup>. La Commission et les États membres de l'UE peuvent influencer les normes publiques de la CEE-ONU, qui sont adoptées, puis mises en œuvre, par l'Union. Lors de ces débats, il faudrait tenir compte des questions d'intérêt public, comme la possibilité d'éviter de gaspiller les ressources en prévenant le gaspillage alimentaire, pour des raisons tant économiques qu'environnementales.

#### Deuxième exemple: pratiques commerciales déloyales et différences significatives dans le pouvoir de négociation

Les pratiques commerciales déloyales sont des pratiques qui s'écartent manifestement des règles de bonne conduite commerciale et qui sont contraires aux principes de bonne foi et de loyauté. Elles sont généralement imposées dans une situation de déséquilibre par un partenaire commercial fort à un autre, plus faible, et peuvent se produire des deux côtés de la relation d'entreprise à entreprise<sup>7</sup>. Les pratiques commerciales déloyales et les situations

---

<sup>2</sup> FAO, «Pertes et gaspillages alimentaires dans le monde – Ampleur, causes et prévention», Rome: FAO, 2011.

<sup>3</sup> Voir le lien suivant: <http://www.fao.org/docrep/v5030e/v5030e0q.htm#chapter>.

<sup>4</sup> Aked, J., *Maintaining the post-harvest quality of fruits and vegetables*, Cranfield University.

<sup>5</sup> Voir le lien suivant: <http://www.unece.org/index.php?id=41420#/>.

<sup>6</sup> ECE/TRADE/C/WP.7/GE.1/2015/10, ECE/CTCS/WP.7/GE.1/2016/2 et ECE/CTCS/WP.7/GE.1/2016/10. Un document de réflexion élaboré par plusieurs délégations proposait une révision éventuelle de la structure de normalisation et des normes relatives aux pommes, aux tomates et aux poireaux. Lors de son examen en avril 2015, il a été décidé d'étudier la révision des normes pour les poireaux et les tomates. Des représentants de l'association mondiale des producteurs de pommes et de poires (WAPA – *World Apple and Pear Association*) assistaient également à cette réunion.

<sup>7</sup> Parlement européen, Marché intérieur et protection des consommateurs, briefing *Unfair Trading Practices in the Business-to-Business Food Supply Chain*

---

de déséquilibre dans le pouvoir de négociation entre exploitants sont donc deux concepts différents qui peuvent être concomitants.

Ces deux types de situation peuvent se traduire par un gaspillage alimentaire (voir **encadré**). Et dans les deux cas, si gaspillage alimentaire il y a, l'exploitant dominant parvient à répercuter une partie du coût de ce gaspillage sur l'exploitant plus faible, qui a le dessous dans la relation commerciale.

**Encadré – Relations commerciales ayant un impact sur le gaspillage alimentaire**

Exemples de pratiques commerciales déloyales pouvant avoir un effet sur le gaspillage alimentaire:

- absence de contrats écrits;
- modification unilatérale des conditions convenues après la conclusion du contrat.

Il peut également y avoir un gaspillage alimentaire en cas d'annulation de dernière minute de la commande ou de modification tardive des volumes commandés initialement, lorsque le fournisseur ne parvient pas à trouver un autre acheteur pour ses produits.

Exemples de pratiques commerciales «loyales» caractérisées par un déséquilibre dans le pouvoir de négociation et pouvant avoir un effet sur le gaspillage alimentaire:

- clauses contractuelles imposant un degré élevé de disponibilité des produits sans garantie d'achat;
- fournisseurs visant une disponibilité très élevée de leurs produits pour ne pas courir le risque d'une interruption de leur relation commerciale avec leur client.

De telles situations peuvent donner lieu à un gaspillage alimentaire si l'acheteur a besoin d'une quantité de produits moins importante que celle proposée par le fournisseur.

Le lien de cause à effet entre, d'une part, les déséquilibres dans le pouvoir de négociation et les pratiques commerciales déloyales et, d'autre part, le gaspillage alimentaire a été maintes fois souligné par le Parlement européen. En outre, il est admis qu'un commerce loyal devrait contribuer à prévenir la surproduction et le gaspillage alimentaire<sup>8</sup>. La Commission et les autorités des États membres reconnaissent l'existence de pratiques commerciales déloyales entre les entreprises et la nécessité de les combattre. Dans un rapport récent<sup>9</sup>, la Commission déclare qu'elle «ne voit pas la valeur ajoutée qu'apporterait à ce stade une réglementation harmonisée à l'échelle de l'Union».

---

([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563430/IPOL\\_BRI\(2015\)563430\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563430/IPOL_BRI(2015)563430_EN.pdf)).

<sup>8</sup> Communiqué de presse – Agriculture/Industrie du 7 juin 2016.

<sup>9</sup> Commission européenne, «Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les pratiques commerciales déloyales interentreprises dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire», COM(2016) 32 final.

---

Toutefois, malgré i) les efforts consentis pour renforcer le secteur primaire par le soutien de l'établissement et de l'expansion des organisations de producteurs<sup>10</sup>, ii) l'existence de l'«initiative relative à la chaîne d'approvisionnement»<sup>11</sup> depuis 2011 dans le cadre du Forum à haut niveau sur l'amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire<sup>12</sup> et iii) l'existence d'une législation spécifique pour lutter contre les pratiques commerciales déloyales dans une majorité d'États membres, ces questions complexes restent, du moins dans une certaine mesure, pendantes et donc problématiques, vu l'impact de ces pratiques sur le gaspillage alimentaire.

---

<sup>10</sup> Le soutien en faveur de l'établissement et de l'expansion des organisations de producteurs est assuré dans le cadre du deuxième pilier de la PAC et au titre de la PCP. Certains éléments du premier pilier de la PAC visent également à réduire l'écart de pouvoir de négociation entre les agriculteurs et les autres parties dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire.

<sup>11</sup> Voir le lien suivant: <http://www.supplychaininitiative.eu/about-initiative>.

<sup>12</sup> L'initiative avait pour but d'accroître l'équité dans les relations commerciales verticales avec la participation volontaire des acteurs de la chaîne d'approvisionnement alimentaire.

---

**Vue d'ensemble des instruments de l'UE susceptibles d'influer  
sur la lutte contre le gaspillage alimentaire**

Au niveau de la Commission européenne, le dossier du gaspillage alimentaire est confié à la DG Santé et sécurité alimentaire. À ce titre, celle-ci entreprend un certain nombre d'actions, comme la mise en place de groupes de travail et de cellules d'experts, et prend des initiatives en matière de communication. Plusieurs autres DG de la Commission ont également un rôle à jouer dans la prévention du gaspillage alimentaire, étant donné que certaines politiques et dispositions de l'UE (politique agricole, politique de la pêche, politique de sécurité des aliments et politique en matière de déchets) peuvent avoir une influence sur le volume de denrées gaspillées.

Aux fins de l'audit, nous avons analysé les politiques et dispositions juridiques de l'UE et identifié les instruments (tant des Fonds de l'Union que des dispositions juridiques qui ne sont liées à aucun Fonds) susceptibles d'influencer le comportement des différents acteurs<sup>1</sup> de la chaîne alimentaire en les incitant à prévenir le gaspillage alimentaire ou à effectuer des dons de denrées alimentaires qui, sinon, seraient gaspillées. Le résultat est présenté dans le tableau ci-après, lequel donne une vue d'ensemble des instruments de l'UE qui ont une incidence sur la lutte contre le gaspillage alimentaire, en précisant chaque fois à quelle(s) étape(s) de la chaîne alimentaire il est possible d'influer sur le comportement des différents acteurs.

---

Instruments de l'UE ayant une influence sur la lutte contre le gaspillage alimentaire		Prévention du gaspillage alimentaire				Don
		Producteurs	Transformateurs	Distributeurs	Consommateurs	
<i>Fonds de l'UE</i>	FEAGA	x	x		x	X
	Feader	x	x			
	FEAMP	x	x			X
	FEAD					X
<i>Dispositions juridiques non liées à des Fonds</i>	Directive relative aux déchets <sup>1</sup>	x	x	X		X
	Règles en matière de sécurité des aliments <sup>2</sup>	x	x	X		X
	Étiquetage <sup>3</sup>	x	x	X	x	X
	Traçabilité <sup>2</sup>	x	x	X		X
	Normes de commercialisation <sup>4</sup>	x	x	X	x	
	Pratiques commerciales (dé)loyales	x	x	X		
	TVA <sup>5</sup> et incitations financières	x	x	X		X

<sup>1</sup> Directive 2008/98/CE.

<sup>2</sup> Législation alimentaire générale (règlement (CE) n° 178/2002) et paquet relatif à l'hygiène des denrées alimentaires (règlements (CE) n° 852/2004, (CE) n° 853/2004 et (CE) n° 854/2004, et directive 2004/41/CE).

<sup>3</sup> Durabilité des aliments et indication de la date de consommation (règlement (CE) n° 1169/2011).

<sup>4</sup> Règlement (CE) n° 1580/2007 (modifié, notamment par le règlement (CE) n° 1221/2008).

<sup>5</sup> Directive 2006/112/CE du Conseil.

Le tableau présenté au point précédent dresse la liste des instruments de l'UE prévus dans des règlements du Parlement européen et du Conseil, dans des règlements de la Commission ou dans des directives du Parlement européen et du Conseil. Selon le type de texte, l'influence de l'exécution des dispositions peut être soit directe (dans le cas des règlements), soit indirecte (dans le cas des directives), ce qui laisse une certaine liberté d'interprétation aux États membres pour ce qui est de la manière d'adopter les dispositions de l'UE.

En ce qui concerne les instruments de l'UE susmentionnés, la responsabilité des États membres en matière de lutte contre le gaspillage alimentaire consiste dès lors à utiliser les Fonds et à adopter les dispositions de l'UE d'une manière qui favorise la prévention du gaspillage alimentaire et le don d'aliments.

---

<sup>1</sup> Aux fins du présent rapport et conscients qu'il s'agit d'une simplification des nombreux niveaux différents qui existent, nous avons réparti les secteurs de la chaîne alimentaire en quatre groupes: les producteurs, les transformateurs, les distributeurs et les consommateurs.

---

## Principales déclarations politiques depuis 2009 à propos du gaspillage alimentaire

2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Déclaration de M<sup>me</sup> Fischer Boel, ex-commissaire danoise<sup>1</sup></b> «Il est absurde de jeter des produits parfaitement comestibles au simple motif qu'ils sont de taille et de forme irrégulières.»</li> </ul>
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Déclaration commune contre le gaspillage alimentaire<sup>2</sup></b> Par cette déclaration, les signataires ont voulu faire part explicitement de leur engagement à œuvrer aux niveaux régional, national et mondial pour <b>réduire de 50 % la quantité de déchets</b> produits tout au long de la chaîne alimentaire. Ils insistent sur l'urgence de définir les actions à entreprendre pour que cet objectif devienne réaliste et puisse être atteint d'ici 2025.</li> </ul>
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Parlement européen, «Rapport sur le thème "Éviter le gaspillage des denrées alimentaires: stratégies pour une chaîne alimentaire plus efficace dans l'Union européenne"»<sup>3</sup></b> «[...] demande en outre à la Commission d'élaborer des actions concrètes visant à <b>réduire de moitié le gaspillage alimentaire d'ici 2025</b> et à éviter, parallèlement, la production de déchets alimentaires[...]»</li> </ul>
2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Résolution du Parlement européen du 19 janvier 2012 sur le thème «Éviter le gaspillage des denrées alimentaires: stratégies pour une chaîne alimentaire plus efficace dans l'Union européenne»<sup>4</sup></b> «[...] demande en outre à la Commission d'élaborer des actions concrètes visant à <b>réduire de moitié le gaspillage alimentaire d'ici 2025</b> et à éviter, parallèlement, la production de déchets alimentaires [...]» «[...] presse le Conseil et la Commission de déclarer l'année 2014 "Année européenne de lutte contre le gaspillage alimentaire" [...]»</li> </ul>
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Décision n° 1386/2013/UE du Parlement européen et du Conseil relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 «Bien vivre, dans les limites de notre planète»<sup>5</sup></b> «Dans ses conclusions, la conférence de Rio+20 a reconnu la nécessité de réduire sensiblement les pertes et gaspillages après récolte et les autres pertes et gaspillages de nourriture dans toute la chaîne alimentaire. La Commission devrait présenter une <b>stratégie globale</b> de lutte contre les déchets alimentaires inutilisés et collaborer avec les États membres dans leur lutte contre une production excessive de déchets.»</li> </ul>
2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Déclaration écrite de 13 Membres du Parlement européen sur le gaspillage alimentaire<sup>6</sup></b> «La Commission est également invitée à désigner l'année 2016 "Année européenne contre le gaspillage alimentaire".»</li> <li>• <b>Résolution du Parlement européen du 30 avril 2015 sur l'exposition universelle de 2015 à Milan: nourrir la planète, énergie pour la vie<sup>7</sup></b> «[...] demande à la Commission de lutter contre le gaspillage alimentaire en fixant <b>des objectifs ambitieux, clairement définis et contraignants</b> pour encourager les États membres à agir contre le gaspillage tout au long de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, du champ à l'assiette [...]» «[...] encourage les États membres à sensibiliser les citoyens, à promouvoir et à diffuser des pratiques exemplaires, à mener des études ainsi que des actions sociales et des campagnes éducatives sur le gaspillage alimentaire et sur l'importance d'une alimentation saine et équilibrée donnant la priorité aux produits agricoles locaux, et à proclamer l'année 2016 Année européenne de lutte contre le gaspillage alimentaire [...]»</li> <li>• <b>Communiqué final de la réunion des ministres de l'agriculture du G20 des 7 et 8 mai 2015 à Istanbul<sup>8</sup></b> Les ministres expriment leur préoccupation face à l'ampleur des pertes et du gaspillage alimentaires qui caractérisent l'ensemble de la chaîne alimentaire, ainsi que face à leurs effets négatifs sur la sécurité alimentaire, la nutrition, l'utilisation des ressources naturelles et l'environnement. Ils déclarent qu'il s'agit d'un problème mondial à l'enjeu économique, environnemental et social énorme, et encouragent l'ensemble des membres du G20 à redoubler d'effort pour le traiter. Ils estiment que la <b>réduction des pertes et du gaspillage alimentaires constitue un bon objectif pour l'action collective du G20</b> et que ce dernier peut jouer le rôle de chef de file mondial dans ce domaine. Ils rappellent les recommandations politiques du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) concernant les pertes et le gaspillage alimentaires et encouragent, aux fins de la cohérence politique, le groupe de travail Développement à poursuivre ses efforts pour réduire les pertes et le gaspillage alimentaires à travers son plan de mise en œuvre du cadre pour la sécurité alimentaire et la nutrition du G20.</li> <li>• <b>Résolution du Parlement européen du 9 juillet 2015 sur l'utilisation efficace des ressources: vers une économie circulaire<sup>9</sup></b> «[...] demande à la Commission de proposer, d'ici la fin de 2015, des objectifs, des mesures et des instruments permettant de traiter efficacement la question des déchets alimentaires, notamment en établissant un <b>objectif juridiquement contraignant de réduction d'au moins 30 % d'ici 2025 des déchets alimentaires dans l'industrie manufacturière et les secteurs de la vente au détail/de la distribution, des services de restauration/de l'hôtellerie et des ménages</b> [...]» «[...] invite la Commission, lorsqu'elle mènera une analyse d'impact sur les nouvelles propositions législatives pertinentes, d'évaluer leur incidence potentielle sur les déchets alimentaires [...]»</li> <li>• <b>Résolution du Comité des régions sur l'alimentation durable<sup>10</sup></b> «[...] renouvelle sa demande à la Commission européenne de promouvoir la réduction des déchets alimentaires et propose une nouvelle fois de fixer un <b>objectif de réduction du gaspillage alimentaire d'au moins 30 % d'ici à 2025</b>, s'appuyant sur sa proposition de modification de la directive-cadre sur les déchets en vue de favoriser une économie circulaire qui avait été rejetée en 2014; [...] soutient, dans ce contexte, l'appel du Parlement européen à faire de 2016 l'Année européenne contre le gaspillage alimentaire [...]»</li> <li>• <b>Résolution des Nations unies adoptée par l'Assemblée générale le 25 septembre 2015 – 70/1. Transformer notre monde: le Programme de développement durable à l'horizon 2030<sup>11</sup></b> «12.3 D'ici à 2030, réduire de moitié à l'échelle mondiale le volume de déchets alimentaires par habitant, au niveau de la distribution comme de la consommation, et diminuer les pertes de produits alimentaires tout au long des chaînes de production et d'approvisionnement, y compris les pertes après récolte»</li> </ul>
2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Projet de rapport sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets, commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire, 24 mai 2016<sup>12</sup></b> «Il est nécessaire d'inclure dans la directive 2008/98/CE la <b>définition</b> des concepts de [...] déchets alimentaires et de décontamination afin d'en préciser la portée. [...]» La Commission devrait présenter des <b>orientations pour les dons alimentaires</b>, y compris sur des aspects budgétaires et techniques. [...]» Les États membres surveillent et évaluent la mise en œuvre de leurs mesures de prévention du gaspillage alimentaire en mesurant le degré de gaspillage alimentaire à l'aide d'une méthode commune. Au plus tard le 31 décembre 2017, la Commission adopte un acte délégué conformément à l'article 38 bis afin de définir la <b>méthode</b>, notamment les conditions minimales de qualité, afin que le degré de gaspillage alimentaire puisse être mesuré de manière uniforme. [...]» Les États membres établissent, conformément aux articles 1<sup>er</sup> et 4, des programmes de prévention des déchets destinés à atteindre, au moins, les objectifs suivants: [...] <b>une réduction de 50 % de la production de déchets alimentaires d'ici 2030</b> [...]»</li> <li>• <b>Conseil de l'Union européenne – Conclusions du Conseil relatives aux pertes et gaspillages alimentaires (28 juin 2016)</b> Ces conclusions du Conseil développent de manière plus détaillée les conclusions du Conseil sur le plan d'action de l'UE en faveur de l'économie circulaire (20 juin 2016).</li> </ul>

<sup>1</sup> Voir le lien suivant: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-09-1059\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1059_fr.htm).

<sup>2</sup> Déclaration commune contre le gaspillage alimentaire, signée par des professeurs et des chercheurs d'universités du monde entier, des membres du PE, des responsables politiques ainsi que des représentants

d'organisations internationales et de la société civile ([http://www.lastminutemarket.it/media\\_news/wp-content/uploads/2010/12/JOINT-DECLARATION-FINAL-english.pdf](http://www.lastminutemarket.it/media_news/wp-content/uploads/2010/12/JOINT-DECLARATION-FINAL-english.pdf)).

- <sup>3</sup> Parlement européen, «Rapport sur le thème «Éviter le gaspillage des denrées alimentaires: stratégies pour une chaîne alimentaire plus efficace dans l'Union européenne»» (2011/2175(INI)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0014+0+DOC+XML+V0//FR>).
  - <sup>4</sup> Résolution du Parlement européen du 19 janvier 2012 sur le thème «Éviter le gaspillage des denrées alimentaires: stratégies pour une chaîne alimentaire plus efficace dans l'Union européenne» (2011/2175(INI)) (2013/C 227 E/05) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0014+0+DOC+XML+V0//FR>).
  - <sup>5</sup> Décision n° 1386/2013/UE du Parlement européen et du Conseil relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 «Bien vivre, dans les limites de notre planète».
  - <sup>6</sup> Déclaration écrite de 13 Membres du Parlement européen sur le gaspillage alimentaire (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0184+0+DOC+XML+V0//FR>).
  - <sup>7</sup> Résolution du Parlement européen du 30 avril 2015 sur l'exposition universelle de 2015 à Milan: nourrir la planète, énergie pour la vie (2015/2574(RSP)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0184+0+DOC+XML+V0//FR>).
  - <sup>8</sup> Communiqué final de la réunion des ministres de l'agriculture du G20 des 7 et 8 mai 2015 à Istanbul.
  - <sup>9</sup> Résolution du Parlement européen du 9 juillet 2015 sur l'utilisation efficace des ressources: vers une économie circulaire (2014/2208(INI)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0266+0+DOC+XML+V0//FR>).
  - <sup>10</sup> Résolution du Comité des régions sur l'alimentation durable.
  - <sup>11</sup> Résolution des Nations unies adoptée par l'Assemblée générale le 25 septembre 2015 – 70/1. Transformer notre monde: le Programme de développement durable à l'horizon 2030 ([http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=F](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=F)).
  - <sup>12</sup> Projet de rapport sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets (COM(2015) 595 final – C8-0382/2015 – 2015/0275(COD)), commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire, 2015/0275(COD).
-

## RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

### «LUTTE CONTRE LE GASPILLAGE ALIMENTAIRE UNE OCCASION POUR L'UE D'AMÉLIORER L'UTILISATION DES RESSOURCES DANS LA CHAÎNE ALIMENTAIRE»

#### SYNTHÈSE

1. La Commission reconnaît pleinement que le gaspillage alimentaire est un problème mondial et prend des mesures pour y remédier et pour optimiser l'utilisation des ressources tout au long de la chaîne de valeur alimentaire. En 2015, dans le cadre du train de mesures sur l'économie circulaire, la Commission a réaffirmé l'engagement de l'Union européenne à atteindre l'objectif de réduction du gaspillage alimentaire prévu dans le programme de développement durable mondial à l'horizon 2030.

Dans le nouveau train de mesures sur l'économie circulaire adopté en 2015, la Commission reconnaît que la prévention du gaspillage alimentaire constitue un domaine prioritaire et propose de l'aborder dans un plan d'action multiforme élaboré de manière collégiale par l'ensemble des directions générales.

i. La Commission ne considère pas que son ambition se soit étiolée au fil du temps, mais estime plutôt qu'elle a veillé à ce que les dispositions relatives au gaspillage alimentaire soient claires, applicables et cohérentes avec le cadre réglementaire de l'Union européenne. Les documents stratégiques de la Commission sont donc passés de déclarations de «vision» à des propositions plus concrètes nécessaires pour appuyer la mise en œuvre, par l'ensemble des acteurs, de programmes de prévention du gaspillage alimentaire. Ce faisant, la Commission tire profit du vaste dialogue sur les initiatives possibles qui réunit un large éventail de parties prenantes depuis 2012.

La Commission estime qu'aucune nouvelle définition commune du «gaspillage alimentaire» n'est nécessaire, dans la mesure où les définitions d'«alimentaire» et de «gaspillage» sont déjà bien précisées dans le cadre réglementaire de l'Union.

L'Union européenne a entamé des travaux sur une méthode permettant de mesurer le gaspillage alimentaire afin de veiller à ce que les programmes de prévention des déchets et l'établissement d'objectifs au niveau national reposent sur des éléments solides.

ii. La prévention du gaspillage alimentaire nécessite des actions tout au long de la chaîne de valeur alimentaire et une coopération intersectorielle accrue. La prévention du gaspillage alimentaire et l'optimisation de l'utilisation des ressources peuvent contribuer à l'émergence de modèles innovants pour la production, la commercialisation, la distribution et la consommation de produits alimentaires.

La Commission a cherché à soutenir les efforts déployés par les parties prenantes par l'intermédiaire du plan d'action proposé dans le plan d'action en faveur de l'économie circulaire. En particulier, la nouvelle plateforme de l'Union sur les pertes alimentaires et le gaspillage alimentaire (*Platform on Food Losses and Food Waste – FLW*) vise à aider tous les acteurs à définir les mesures qui s'imposent pour éviter le gaspillage alimentaire; à partager les bonnes pratiques; et à évaluer les progrès accomplis au fil du temps.

iii. La Commission reconnaît que différentes dispositions ayant trait au don alimentaire (telles que l'hygiène des denrées alimentaires, l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires) sont interprétées de différentes manières à travers l'Union européenne. En conséquence, le potentiel du don alimentaire n'est pas pleinement exploité. Comme précisé dans la communication sur

l'économie circulaire<sup>1</sup>, la Commission prendra des mesures pour garantir une interprétation commune des dispositions juridiques de l'Union relatives au don alimentaire. Parmi ces mesures figure l'engagement à élaborer des lignes directrices de l'Union en matière de dons alimentaires à l'attention des donateurs alimentaires et des banques alimentaires sur la façon de se conformer à la législation de l'Union applicable dans le cadre réglementaire en vigueur (par exemple en matière de sécurité alimentaire, d'hygiène des denrées alimentaires, de traçabilité, de responsabilité, etc.).

#### IV.

i. Un plan d'action spécifique visant à soutenir les efforts déployés par l'Union européenne pour prévenir et réduire le gaspillage alimentaire a été adopté dans le cadre du plan d'action en faveur de l'économie circulaire de 2015. Ce plan d'action pluriannuel orientera les efforts de la Commission, des États membres et des acteurs de la chaîne de valeur alimentaire pour atteindre la cible des objectifs de développement durable. La plateforme de l'Union sur les pertes alimentaires et le gaspillage alimentaire aidera l'ensemble des acteurs – entre autres – à définir les mesures qui s'imposent pour éviter le gaspillage alimentaire.

ii. La Commission estime que le gaspillage alimentaire pourrait être intégré dans ses futures analyses d'impact des politiques de l'Union concernées.

iii. La Commission prend actuellement des mesures pour clarifier les dispositions juridiques de l'Union en vue de faciliter le don d'aliments (voir la réponse de la Commission au point III, sous-point iii).

La Commission a proposé plusieurs modifications au règlement FEAD, dans le cadre de la proposition de révision du règlement financier, adoptée le 14 septembre 2016. L'une de ces modifications, si elle est approuvée, permettra aux États membres de choisir des options simplifiées en matière de coûts lorsqu'ils financeront des dons d'aliments. Il s'agit d'une mesure visant à faciliter le recours aux dons d'aliments au titre du FEAD.

Bien que la PCP ne prévoie pas de dons de poissons retirés, les États membres peuvent toutefois encourager et soutenir le développement de structures permettant le don de poissons qui ne peuvent pas être commercialisés pour une consommation humaine directe. Le don peut également être facilité grâce à l'aide au stockage soutenue par le FEAMP: ce mécanisme vise à compenser les frais engagés pour la stabilisation et le stockage de produits qui ne peuvent pas être vendus au-dessus d'un certain prix. Après la période de stockage, lorsque les produits sont réintroduits pour la consommation humaine directe, les organisations de producteurs de pêche (OP) peuvent les rendre gratuitement disponibles sur le marché. Après l'expiration du mécanisme en 2019, les OP seront autorisées à mettre en place un mécanisme similaire sur leurs fonds propres.

### **INTRODUCTION**

1. Bien que les données relatives au gaspillage alimentaire dans l'Union européenne fassent l'objet d'une grande incertitude, la quantité de denrées alimentaires produites dans l'Union qui est gaspillée semble être inférieure à l'estimation au niveau mondial. D'après le projet de recherche «Food Use for Social Innovation by Optimising Waste Prevention Strategies» (FUSIONS, l'alimentation au service de l'innovation sociale par l'optimisation des stratégies de prévention du gaspillage), financé par l'Union, quelque 20 % des denrées alimentaires produites dans l'Union

---

<sup>1</sup> COM (2015) 614 final.

européenne seraient gaspillées, le gaspillage alimentaire concernant principalement la consommation<sup>2</sup>.

2. La Commission estime que, afin de lutter contre le gaspillage alimentaire, il est nécessaire de décrire les éléments matériels qui le composent à chaque étape de la chaîne d’approvisionnement alimentaire, à savoir la production, la distribution et la consommation. À cette fin, la Commission élaborera une méthode<sup>3</sup> qui permettra d’illustrer, à la lumière des définitions européennes d’«aliments» et de «déchets»<sup>4</sup>, les éléments matériels à chaque étape de la chaîne d’approvisionnement alimentaire qui sont considérés comme composant le gaspillage alimentaire et ceux qui ne le sont pas, en particulier, compte tenu des exemptions définies aux articles 2 et 5 de la directive-cadre relative aux déchets (2008) (par exemple, des sous-produits ou des aliments utilisés dans une exploitation agricole ou pour la production de biocarburants ne sont pas considérés comme des déchets). Une base juridique pour la surveillance, la mesure et l’établissement de rapports sur les niveaux de gaspillage alimentaire est introduite dans la proposition<sup>5</sup>, formulée par la Commission, de révision de la directive-cadre relative aux déchets (2008).

La méthode définira des règles détaillées sur la façon dont le gaspillage alimentaire devrait être quantifié; les secteurs de la chaîne d’approvisionnement alimentaire concernés; et le type de données à recueillir et à communiquer en vue de satisfaire aux obligations en matière de suivi et de rapports prévues dans la proposition de modification de la directive-cadre relative aux déchets. Compte tenu de ce qui précède, la Commission estime que la proposition d’une définition unique et spécifique du «gaspillage alimentaire» n’apporterait aucune valeur ajoutée.

3. Le cadre de définition proposé par FUSIONS a constitué une première étape dans l’élaboration d’un manuel destiné à aider les États membres à concevoir des méthodes cohérentes pour acquérir des données nationales sur le gaspillage alimentaire couvrant tous les secteurs de la chaîne de valeur alimentaire. Le manuel de quantification du gaspillage alimentaire global, élaboré par FUSIONS, a été conçu comme un outil fonctionnel fondé sur le propre cadre de définition du projet de recherche qui, bien que recoupant le cadre réglementaire de l’Union (pour «déchets» et «aliments»), n’est pas toujours compatible avec les définitions qui y figurent. En particulier, la définition de FUSIONS comprend un élément matériel plus agricole que celui qui peut être considéré comme un déchet dans le cadre réglementaire de l’Union (voir le point 2).

5. La Commission estime que la hiérarchie des déchets définie dans la directive-cadre relative aux déchets s’applique pleinement aux déchets alimentaires. La Commission est d’avis qu’il n’est pas nécessaire d’établir une hiérarchie propre aux déchets alimentaires dans la législation de l’Union portant sur les déchets.

7. Les données de l’Union sur le gaspillage alimentaire sont pour l’instant insuffisantes. La proposition de législation sur les déchets vise à combler cette lacune, étant donné que «ce qui n’est pas mesuré ne peut être géré».

---

<sup>2</sup> Estimations des niveaux de gaspillage alimentaire européens, FUSIONS, mars 2016 (<http://www.fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf>)

<sup>3</sup> L’approche prévue par la Commission pour élaborer une méthode visant à mesurer le gaspillage alimentaire à chaque étape de la chaîne d’approvisionnement alimentaire a fait l’objet de discussions lors d’une réunion avec des experts des États membres le 22 juin 2016. [http://ec.europa.eu/food/safety/docs/fw\\_eu-actions\\_ms\\_20160622\\_p06.pdf](http://ec.europa.eu/food/safety/docs/fw_eu-actions_ms_20160622_p06.pdf)

<sup>4</sup> Dans le droit de l’Union, les aliments sont définis dans le règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l’Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires. Les déchets sont définis dans la directive 2008/98/CE.

<sup>5</sup> COM(2015)595 final: proposition de la Commission modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets.

15. Le dialogue aux niveaux européen et international visant à optimiser les efforts de réduction et de prévention du gaspillage alimentaire se poursuivra et sera renforcé, dans la mesure où les acteurs clés au niveau international (Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, Programme des Nations unies pour l'environnement) sont invités à participer à la plateforme de l'Union sur les pertes alimentaires et le gaspillage alimentaire.

La prévention du gaspillage alimentaire exige la mise en place de plans d'action intégrés réunissant tous les acteurs de la chaîne de valeur alimentaire, ainsi que les entités publiques<sup>6</sup>. Des mesures tant législatives que non législatives sont nécessaires; cette approche de la prévention du gaspillage alimentaire est prise en considération dans le plan d'action en faveur de l'économie circulaire.

La lutte contre le gaspillage alimentaire ne fait pas partie des objectifs de la PAC, tels que définis à l'article 39 du TFUE. La PAC actuelle prévoit un large éventail de mesures de prévention et de réduction du gaspillage et des pertes alimentaires aux stades de la production primaire et de la transformation. Pour les étapes de la chaîne alimentaire au-delà de ce niveau, la PAC ne prévoit aucune base juridique pour agir.

## **OBSERVATIONS**

26. Dès 2011, la Commission a publié des lignes directrices en matière de prévention du gaspillage alimentaire<sup>7</sup> et l'Agence européenne pour l'environnement a organisé des webinaires spécifiques sur la prévention des déchets pour faciliter l'échange d'informations et de connaissances entre les États membres à partir de 2012, notamment dans le cadre de sessions spécifiques sur le gaspillage alimentaire (par exemple, le webinaire d'octobre 2013).

À partir de 2012, la Commission s'est engagée et a travaillé activement avec tous les acteurs afin de déterminer à quel stade de la chaîne alimentaire se produit le gaspillage alimentaire, le moment auquel surviennent les obstacles à la prévention du gaspillage alimentaire et les domaines où des mesures sont nécessaires au niveau de l'Union. Cela a abouti à l'élaboration d'un plan d'action intégré pour lutter contre le gaspillage alimentaire adopté par la Commission dans le cadre du train de mesures sur l'économie circulaire en 2015.

### Réponse commune au point 26 et au titre précédant le point 27

La Commission ne considère pas que son ambition se soit étiolée au fil du temps, mais estime plutôt qu'elle a veillé à ce que les dispositions relatives au gaspillage alimentaire soient claires, applicables et cohérentes avec le cadre réglementaire de l'Union européenne. Les documents stratégiques de la Commission sont donc passés de déclarations de «vision» à des propositions plus concrètes nécessaires pour appuyer la mise en œuvre, par l'ensemble des acteurs, de programmes de prévention du gaspillage alimentaire dans l'ensemble de la chaîne de valeur alimentaire. Avant toute chose, l'engagement des États membres de l'Union en faveur de la prévention du gaspillage alimentaire, y compris l'établissement d'objectifs nationaux et la définition d'indicateurs pour évaluer les progrès accomplis au fil du temps, est essentiel pour concrétiser les ambitions énoncées dans le train de mesures sur l'économie circulaire.

### Réponse commune aux premier et deuxième tirets du point 27

Conformément aux orientations politiques traduites dans son programme de travail pour 2015, la Commission a appliqué le principe de discontinuité politique à l'ensemble des propositions en instance au titre de la cohérence avec ces priorités. Ce principe s'appliquait également à la

---

<sup>6</sup> Comité de sécurité alimentaire mondiale (2014). Recommandations politiques. Pertes et gaspillages de nourriture dans le contexte de systèmes alimentaires durables (<http://www.fao.org/3/a-av037f.pdf>).

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/prevention\\_guidelines.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/prevention_guidelines.pdf)

communication sur les systèmes alimentaires durables. Les travaux entrepris sur la prévention du gaspillage alimentaire, et notamment une consultation publique<sup>8</sup> menée dans le cadre de la préparation de la communication sur les systèmes alimentaires durables, ont permis d'élaborer le plan d'action sur la prévention du gaspillage alimentaire proposé dans le cadre du train de mesures sur l'économie circulaire. Ainsi, la Commission estime qu'une publication distincte de la communication n'apporterait à ce stade qu'une valeur ajoutée limitée.

28. La Commission estime avoir maintenu son niveau d'ambition en matière de lutte contre le gaspillage alimentaire et renforcé les outils proposés pour obtenir des résultats et assurer le suivi des progrès. La proposition de législation sur les déchets de la Commission impose aux États membres d'évaluer les progrès en mesurant le gaspillage alimentaire et en utilisant des indicateurs et des objectifs pour surveiller ce phénomène. Un niveau de référence européen ne pourra être fixé qu'une fois que les États membres auront recueilli suffisamment de données d'une manière cohérente. En outre, la plateforme de l'Union sur les pertes alimentaires et le gaspillage alimentaire, dont les membres se réuniront pour la première fois en novembre 2016, facilitera les progrès de tous les acteurs.

En ce qui concerne la définition du gaspillage alimentaire et le niveau de référence, voir également la réponse de la Commission au point 2.

### **Encadré 1 – Pourquoi est-il important d'avoir un «niveau de référence»?**

La détermination d'un niveau de référence ne peut pas être dissociée des travaux portant sur le développement d'outils pour mesurer les niveaux de gaspillage alimentaire, la définition d'indicateurs et d'objectifs, et le suivi des mesures de prévention du gaspillage alimentaire au niveau national. Les données relatives au gaspillage alimentaire recueillies conformément à la méthode commune de l'Union européenne joueront un rôle déterminant dans la définition d'un niveau de référence commun aux fins de la fixation d'objectifs en matière de prévention du gaspillage alimentaire.

La question sera examinée plus en détail avec les États membres: dans le cadre de toute obligation en matière de rapports soumise par l'Organisation des Nations unies et relative aux objectifs de développement durable; au cours des discussions portant sur la proposition de législation relative aux déchets et concernant les obligations en matière de rapports et de suivi; dans l'élaboration d'une méthode commune pour mesurer le gaspillage alimentaire; et dans le cadre de la plateforme de l'Union sur les pertes alimentaires et le gaspillage alimentaire. Ces processus tiendront compte des pratiques et des mesures en vigueur dans les États membres, en particulier des méthodes de mesure et des niveaux de référence nationaux aux fins d'indicateurs et d'objectifs nationaux.

29. Voir la réponse de la Commission aux points 26 et 32.

30. Pour être efficace, la prévention du gaspillage alimentaire nécessite l'adoption de mesures à tous les niveaux (mondial, de l'Union, national, régional et local) et l'engagement de tous les acteurs clés. L'ensemble des acteurs reconnaissent la nécessité de lutter contre le gaspillage alimentaire, et la plupart ont pris des mesures.

La Commission s'est engagée avec un large éventail de parties prenantes à déterminer les questions qu'il convenait de traiter au niveau de l'Union à l'appui de leurs travaux sur le terrain. L'approche suivie était inclusive, dans la mesure où la Commission a cherché à s'engager aussi bien avec des acteurs privés que des entités publiques. Compte tenu des multiples facettes de la prévention du

---

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/environment/archives/eussd/pdf/food\\_results.pdf](http://ec.europa.eu/environment/archives/eussd/pdf/food_results.pdf)

gaspillage alimentaire, le sujet a été abordé non seulement par les groupes d'experts dédiés à la question, mais aussi par d'autres instances disposant de compétences plus étendues<sup>9</sup>.

Le groupe des parties prenantes mis en place par la Commission à partir de 2012 a abordé un grand nombre de sujets liés à la prévention du gaspillage alimentaire (par exemple, la redistribution alimentaire, l'indication de la date de consommation, l'utilisation sûre d'anciennes denrées alimentaires dans les aliments pour animaux, la mesure du gaspillage alimentaire, etc.) et apporté des éclaircissements quant au moment auquel les acteurs concernés ont été confrontés à des obstacles dans la prévention du gaspillage alimentaire. Les contributions de ce groupe ont donc permis d'orienter et d'axer les travaux sur la définition d'un plan d'action de l'Union visant à lutter contre le gaspillage alimentaire. Ce groupe a également contribué au partage des bonnes pratiques, en alimentant ainsi le répertoire publié sur le site Web de la Commission<sup>10</sup>.

31. Le rôle spécifique du groupe d'experts des États membres est de fournir des conseils et son expertise, tant à la Commission qu'aux États membres, en vue d'élaborer d'éventuelles initiatives stratégiques et d'améliorer la mise en œuvre cohérente de la législation, des programmes et des politiques de l'Union en matière de prévention du gaspillage alimentaire.

À ce stade, la Commission ne considère pas que la nouvelle plateforme de l'Union sur les pertes alimentaires et le gaspillage alimentaire (réunissant des entités publiques et privées) remplacerait nécessairement le groupe d'experts des États membres. Cette question sera réévaluée par la Commission une fois que la plateforme aura été mise en place, que les processus de travail connexes auront été définis et que l'engagement de toutes les parties aura été clarifié.

32. Bien que les groupes d'experts contribuent à susciter, favoriser et optimiser un changement, la dynamique de la prévention du gaspillage alimentaire ne dépend pas uniquement du nombre de réunions organisées. Il est important que la Commission veille à ce que les mesures prises au niveau de l'Union apportent une réelle valeur ajoutée et se concentrent sur les principaux résultats à atteindre. Les participants aux réunions n'ont pas changé en tant que tels, mais il est nécessaire que la Commission s'engage tant avec les parties prenantes qu'avec les États membres. Une réunion conjointe a par exemple eu lieu le 22 juin 2016 afin de discuter d'un document de travail en vue d'élaborer les lignes directrices de l'Union sur le don alimentaire. La nouvelle plateforme de l'Union sur les pertes alimentaires et le gaspillage alimentaire réunira tous les acteurs concernés

---

<sup>9</sup> En 2010-2014, le Forum à haut niveau sur l'amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire a discuté des moyens d'améliorer la durabilité du système alimentaire, notamment la prévention du gaspillage alimentaire ([https://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum\\_en](https://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum_en)). La table ronde européenne relative à la consommation et la production alimentaire durable, une initiative présidée conjointement par la Commission et les partenaires de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, examine également le gaspillage alimentaire dans le cadre de ses travaux afin d'évaluer l'empreinte environnementale de la chaîne d'approvisionnement alimentaire européenne (<http://www.food-scp.eu/>). Le Forum de la distribution a été mis en place par la Commission en 2009 en collaboration avec des représentants d'EuroCommerce et la Table ronde européenne du commerce de détail, afin d'échanger les bonnes pratiques et de prendre des mesures pour renforcer la durabilité dans le secteur du commerce de détail européen, notamment la prévention du gaspillage alimentaire ([http://ec.europa.eu/environment/industry/retail/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/industry/retail/index_en.htm)). L'Agence européenne pour l'environnement et la Commission ont organisé des ateliers avec les États membres afin d'échanger leurs expériences et de diffuser les bonnes pratiques en matière de prévention des déchets, notamment les déchets alimentaires. Le projet FUSIONS au titre du 7<sup>e</sup> PC, réunissant 21 projets partenaires issus de 13 pays, a dressé un inventaire des innovations sociales visant à lutter contre le gaspillage alimentaire et des projets pilotes liés (<http://www.eu-fusions.org/index.php/social-innovations>) et a favorisé la participation de multiples parties prenantes (gouvernement, industrie, ONG aux niveaux local, régional, national et européen) de 2012 à 2016. Le projet REFRESH au titre d'Horizon 2020 (<http://eu-refresh.org/about-refresh>) soutiendra les avancées de l'Union en vue d'atteindre la cible de réduction des déchets alimentaires fixée dans le cadre des objectifs de développement durable, en établissant des «cadres d'action» sur le gaspillage alimentaire qui seront élaborés et testés en Allemagne, en Hongrie, en Espagne et aux Pays-Bas en collaboration avec des partenaires du milieu des affaires, de la société civile et des gouvernements.

<sup>10</sup> ([http://ec.europa.eu/food/safety/food\\_waste/good\\_practices/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/good_practices/index_en.htm)).

(des entités publiques et privées) dans le but de renforcer la coopération de tous les acteurs et faciliter l'élaboration de solutions et de programmes intégrés pour lutter contre le gaspillage alimentaire.

La décision de la Commission de centraliser le gaspillage alimentaire au sein d'une direction générale (DG santé et sécurité alimentaire) – mise en œuvre dans le cadre de l'organisation de la nouvelle Commission en 2014 – a permis de rationaliser le travail grâce une responsabilisation claire et de veiller à ce que la prévention du gaspillage alimentaire soit toujours envisagée à la lumière de la sécurité alimentaire et des aliments pour animaux. La continuité des mesures a été assurée, et l'expertise pertinente et une approche cohérente maintenues en tout temps.

#### **Encadré 4 – Pas d'avancées réellement perceptibles du côté du groupe de travail ou du groupe d'experts**

Réponse au premier tiret sur les lignes directrices de l'Union relatives aux dons de produits alimentaires: pour élaborer des lignes directrices, dans un domaine aussi complexe que celui-ci, où des éléments probants doivent être réunis pour aider à orienter les politiques dans des domaines multiples, ainsi que les pratiques réelles sur le marché, il est nécessaire de procéder à des consultations de grande ampleur. La Commission présentera le projet de lignes directrices à la nouvelle plateforme de l'UE sur les pertes alimentaires et le gaspillage alimentaire lors de sa première réunion en novembre 2016 en vue de l'adoption d'une orientation définitive par la Commission d'ici la fin 2017.

Réponse au deuxième tiret: Le fait que les dispositions de l'Union n'interdisent pas la commercialisation de denrées alimentaires dont la date de consommation recommandée est dépassée a été réaffirmé lors de plusieurs réunions d'experts. La Commission abordera également cette question dans le cadre de ses travaux sur les lignes directrices de l'Union visant à faciliter les dons de produits alimentaires.

Réponse au troisième tiret: Indication de la date de consommation: la Commission a lancé une étude afin d'examiner comment les exploitants du secteur alimentaire et les autorités de contrôle comprennent et utilisent l'indication de la date de consommation, ainsi que l'incidence éventuelle des pratiques sur le gaspillage alimentaire. Les résultats de cette recherche, qu'un contractant a commencée en septembre 2016, sont attendus pour fin 2017 et appuieront les politiques futures en ce qui concerne l'indication de la date de consommation et la prévention du gaspillage alimentaire. De plus amples informations sur les travaux de la Commission ont été publiées<sup>11</sup> en ce qui concerne l'indication de la date de consommation, notamment des documents d'information et de communication élaborés, dans toutes les langues de l'Union, afin de favoriser une meilleure compréhension de la date de consommation recommandée et de la date limite de consommation.

Réponse au quatrième tiret: des réunions initiales tenues en 2012-2013 ont permis de recenser un large éventail de domaines susceptibles d'avoir une incidence sur la prévention du gaspillage alimentaire. Les actions prévues dans le plan d'action sur la prévention du gaspillage alimentaire proposé dans le cadre du train de mesures sur l'économie circulaire sont le résultat d'un processus de consultation et de hiérarchisation au sein de la Commission.

Des informations sur les activités de groupes opérationnels, les projets et les activités de réseautage menés dans le cadre de l'EIP-AGRI, le rapport final du groupe de discussion de l'EIP sur les chaînes d'approvisionnement courtes et le récent atelier de l'EIP-AGRI «Cities and Food – Connecting Consumers and Producers» (Villes et aliments – rapprocher les consommateurs et les producteurs) sont disponibles à l'adresse <http://ec.europa.eu/eip/agriculture>. En outre, des

---

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/food/safety/food\\_waste/eu\\_actions/date\\_marking/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/date_marking/index_en.htm)

informations sur les travaux menés par le REDR sur les chaînes d'approvisionnement intelligentes, notamment une sélection d'exemples et de recommandations pour une meilleure mise en œuvre, ont été compilées et publiées sur le site Internet du REDR. Le REDR a également organisé un atelier destiné aux autorités de gestion sur une meilleure mise en œuvre de la mesure de coopération qui est la mesure utilisée pour soutenir le développement de chaînes d'approvisionnement courtes et de marchés locaux au titre du Feader. Par ailleurs, le gaspillage et les pertes alimentaires sont considérés comme l'un des thèmes prioritaires dans le programme de travail 2017 de l'EIP-AGRI.

34. Voir la réponse de la Commission au point 15.

35. Les réformes politiques successives, la dernière datant de 2013, sont passées d'un soutien couplé, directement lié à la production de produits particuliers, à des mesures visant à soutenir les agriculteurs d'une manière qui n'est pas préjudiciable pour le marché ou les échanges.

37. La Commission estime que le soutien de l'Union est indépendant du volume de déchets et que les paiements directs n'incitent ni directement ni indirectement à produire des produits agricoles. La majorité des paiements directs (environ 90 %) est découplée de la production et n'est pas liée à une production particulière. Les agriculteurs qui les perçoivent peuvent exercer une activité agricole comme le maintien de terres agricoles dans un état propice au pâturage ou à la culture sans production. Les denrées périssables font manifestement l'objet d'un plus grand gaspillage.

#### Réponse commune aux points 38 et 39

Le soutien couplé facultatif ne peut être accordé que dans la mesure nécessaire pour constituer une incitation à maintenir les niveaux actuels de production dans les secteurs ou les régions concernés. Depuis 2015, il peut représenter une part de 10 % de l'ensemble des paiements directs. Les parts accrues de soutien couplé reflètent des choix des États membres en faveur de secteurs en difficulté dans la mesure nécessaire pour constituer une incitation à maintenir les niveaux de production. Le dépassement de ces niveaux de référence est strictement surveillé par la Commission.

40. Bien qu'aucune étude européenne n'ait été réalisée spécifiquement sur la question du gaspillage alimentaire éventuel lié aux paiements directs, des études et des évaluations des politiques de marché comprennent régulièrement une analyse des volumes de production.

#### Réponse commune aux points 41 et 42

La Commission estime que les mesures d'intervention sur le marché ne contribuent pas au gaspillage alimentaire. Les produits achetés dans le cadre d'une intervention publique ou stockés en vertu d'une aide au stockage doivent être entreposés de manière à ce que leur qualité soit maintenue. En l'absence de telles mesures, le produit ne serait pas récolté lorsque les prix sont inférieurs aux coûts de récolte et serait donc «gaspillé».

Les mesures de marché telles que les interventions publiques ou le stockage privé peuvent être utilisées uniquement comme un filet de sécurité lorsqu'une crise grave affecte le marché, et ce dans le but d'éviter de devoir supporter un déséquilibre structurel.

Les mesures de prévention et de gestion de crise telles que les retraits du marché ou la récolte en vert et la non-récolte sont conçues pour empêcher une utilisation abusive. Le niveau de soutien est tel qu'il serait préférable pour les producteurs de vendre leurs produits sur le marché, plutôt que de les retirer.

La distribution gratuite et les retraits pour d'autres destinations ne sont pas envisagés comme un débouché de substitution mais comme un outil pour aider à gérer une crise. Les volumes qui peuvent être retirés sont limités. La mesure consistant au retrait des produits prévoit une utilisation spécifique des produits retirés (par exemple, en faveur d'organismes de bienfaisance ou d'écoles).

43. La Commission prépare actuellement des modalités portant sur le recours possible, par les États membres, aux stocks d'intervention au titre du programme pour les plus démunis.

Voir également la réponse de la Commission au point 41.

44. La Commission fait observer que 1,8 million de tonnes représente environ 0,002 % de la production entre 2008 et 2015 et que les retraits de produits doivent se conformer aux exigences environnementales relatives à l'élimination.

La Commission estime que les mesures de gestion et de prévention des crises ne résultent pas en un gaspillage alimentaire. Par exemple, les récoltes en vert n'ont aucune incidence sur la production de denrées alimentaires.

45. Les interventions publiques ne contribuent pas au gaspillage alimentaire. Cette mesure vise à retirer du marché des produits dont les débouchés sont insuffisants et qui autrement auraient risqué de générer des déchets alimentaires. Une fois que le prix du marché a augmenté, les produits sont mis sur le marché pour la vente ou distribués selon d'autres méthodes ou donnés afin d'être utilisés dans le programme pour les plus démunis.

En ce qui concerne les mesures exceptionnelles mises en place pour contrer l'embargo de la Russie et le besoin urgent d'avoir un effet réel sur la crise du marché, par la nature même des mesures, une analyse d'impact n'est pas nécessaire (procédure d'urgence).

47. Dans leurs stratégies relatives au programme «Lait aux écoliers», 10 États membres (Bulgarie, Estonie, Espagne, Finlande, Croatie, Irlande, Lituanie, Luxembourg, Malte et Roumanie) prévoient des mesures d'accompagnement. La stratégie d'un État membre pour l'année scolaire 2016-2017 (Croatie) fait référence à une activité éducative qui contribue à la prévention du gaspillage alimentaire.

49. D'autres mesures, telles que les investissements dans des actifs physiques qui visent à améliorer l'efficacité de la transformation des produits agricoles ou à utiliser des machines plus efficaces, contribuent à réduire le gaspillage alimentaire dans l'Union européenne.

#### Réponse commune aux points 50 et 51

La lutte contre le gaspillage alimentaire n'est pas un objectif spécifique de la politique de développement rural; par conséquent, les États membres ne sont pas tenus de l'inclure spécifiquement dans leurs stratégies. Toutefois, les États membres avaient la possibilité d'aborder le problème du gaspillage alimentaire dans leurs stratégies et programmes au moyen de plusieurs mesures, telles que le transfert de connaissances, des actions d'information, des investissements dans les actifs physiques, le bien-être animal et des activités de coopération.

56. La Commission partage les observations de la Cour selon lesquelles davantage de données fiables sont nécessaires pour contrôler correctement la mise en œuvre de l'obligation de débarquement.

Réponse au deuxième tiret: Bien que le règlement de contrôle ne prévoie aucune disposition explicite relative à la communication des données sur les rejets, la Commission est engagée dans un processus de collecte de données relatives aux rejets pour contrôler la mise en œuvre de l'obligation de débarquement. Elle peut également collecter des données relatives aux rejets à des fins scientifiques par l'intermédiaire du cadre de collecte de données.

Réponse au troisième tiret: Il est rare de disposer de données précises et illustratives sur le pourcentage de rejets, principalement en raison du fait que la révision des modalités d'exécution relatives aux déclarations de journal de bord détaillant et différenciant les rejets par type (espèces n'atteignant pas la taille minimale de conservation, espèces interdites ou autres) n'a pu être adoptée qu'en octobre 2015, à la suite de l'accord sur le règlement Omnibus de mai 2015. La transition

visant à intégrer les nouvelles exigences de déclaration dans le journal de bord dans les opérations quotidiennes du secteur, ainsi que les changements requis par les autorités de contrôle, prennent du temps. Dans l'intervalle, la Commission et les administrations s'appuient sur les estimations des captures déclarées comme rejetées, fournies par les données relatives à la gestion de l'effort et le cadre de collecte de données.

63. Le règlement relatif à l'hygiène des denrées alimentaires<sup>12</sup> encourage l'élaboration de guides de bonnes pratiques d'hygiène. Il s'agit soit de guides de l'Union évalués et approuvés par le comité permanent des végétaux, des animaux, des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, soit de guides nationaux évalués par les autorités nationales (voir le paragraphe 64 sur ces derniers).

Comme prévu dans le règlement, l'initiative visant à l'élaboration d'un guide de l'Union doit provenir d'organisations de parties prenantes. La Commission encourage ces organisations, à chaque occasion, à élaborer un tel outil pour la mise en œuvre des exigences en matière d'hygiène, et propose une traduction dans toutes les langues à titre gratuit. Des lignes directrices ont été publiées sur la façon de préparer ces guides<sup>13</sup> et la Commission n'a à ce jour jamais refusé d'évaluer des projets soumis. La Commission a pris l'initiative d'élaborer certains guides elle-même. Plus précisément en ce qui concerne la réduction du gaspillage alimentaire, le comité permanent a récemment examiné les lignes directrices de l'Union sur les dons alimentaires intitulées «Every Meal Matters» (Chaque repas compte), dont l'approbation finale est en attente.

64. Alors que la responsabilité du développement et de la mise à jour des guides nationaux incombe aux autorités nationales, la Commission est chargée d'exploiter un système d'enregistrement et de le mettre à disposition des États membres.

À l'été 2016, un nouveau format électronique a été introduit pour le registre. Il permet également de rechercher plus facilement certains sujets parmi les plus de 700 guides nationaux publiés dans le registre<sup>14</sup>.

#### Réponse commune aux points 65 et 66

La taille d'un lot doit être définie par l'exploitant du secteur alimentaire. Cet élément dépend du système de production de l'exploitation, c'est-à-dire de la quantité de nourriture produite qui peut présenter un danger, et dépend de la possibilité de procéder à un nettoyage et à une désinfection entre les lots de production, de la taille des récipients (et du nombre de fois où ils sont vidés), de la possibilité d'effectuer une traçabilité interne, etc. Il n'est possible de justifier le rappel de petits lots de denrées alimentaires que si l'on peut démontrer que la production d'un tel lot a été réalisée séparément d'autres lots et qu'aucune contamination croisée n'a été possible. En outre, il serait nécessaire d'évaluer plus en détail si la production de petits lots contribuerait effectivement à une stratégie visant à réduire le gaspillage alimentaire au cours du processus de production.

Compte tenu du niveau élevé de sécurité alimentaire appliqué dans l'ensemble de l'Union, les rappels et les retraits ne constituent qu'une proportion très limitée des déchets alimentaires générés.

67. L'indication de la date de consommation est une responsabilité qui incombe aux exploitants du secteur alimentaire, lesquels déterminent si un produit doit arborer une date de consommation recommandée ou une date limite de consommation, ainsi que la durée de conservation en prenant en considération la sécurité, la qualité et la commercialisation. Certaines denrées alimentaires ne sont pas tenues d'arborer une date limite de consommation, telles que les fruits frais et les aliments non

---

<sup>12</sup> Règlement (CE) n° 852/2004.

<sup>13</sup> [http://ec.europa.eu/food/safety/docs/biosafety\\_fh\\_legis\\_guidelines\\_good\\_practice\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/food/safety/docs/biosafety_fh_legis_guidelines_good_practice_en.pdf)

<sup>14</sup> Voir: <https://webgate.ec.europa.eu/dyna/hygienelegislation/>

périssables comme le sel, le sucre ou le vinaigre. Les œufs de table<sup>15</sup> constituent la seule catégorie d'aliments pour lesquels l'indication de la date de consommation est prescrite par la législation de l'Union.

68. La Commission examine activement les moyens d'améliorer l'utilisation et la compréhension de l'indication de la date de consommation par l'ensemble des acteurs de la chaîne d'approvisionnement alimentaire ainsi que les autorités de contrôle<sup>16</sup> (voir réponse au point 32 concernant l'étude en cours lancée par la Commission).

70. La Commission reconnaît que différentes dispositions ayant trait au don alimentaire (telles que l'hygiène des denrées alimentaires, l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires) sont interprétées de différentes manières à travers l'Union européenne. En conséquence, le potentiel du don alimentaire n'est pas pleinement exploité. Comme précisé dans la communication sur l'économie circulaire<sup>17</sup>, la Commission prendra des mesures pour garantir une interprétation commune des dispositions juridiques de l'Union relatives au don alimentaire. Parmi ces mesures figure l'engagement à élaborer des lignes directrices de l'Union en matière de dons alimentaires à l'attention des donateurs alimentaires et des banques alimentaires sur la façon de se conformer à la législation de l'Union applicable dans le cadre réglementaire en vigueur (par exemple en matière de sécurité alimentaire, d'hygiène des denrées alimentaires, de traçabilité, de responsabilité, etc.).

71. Le don alimentaire est une forme de mesure de prévention du gaspillage. Cet élément se reflète également dans les lignes directrices de la DG Environnement sur la prévention du gaspillage alimentaire<sup>18</sup>. Les denrées alimentaires peuvent être mises à la disposition des utilisateurs finaux par l'intermédiaire de canaux de distribution commerciaux ou d'organisations de redistribution (à savoir les banques alimentaires et/ou des organisations caritatives). Le don alimentaire fait donc partie de la chaîne d'approvisionnement alimentaire et il peut aussi aider à prévenir le gaspillage alimentaire.

Le suivi de la redistribution alimentaire dans le cadre de la prévention du gaspillage alimentaire sera examiné plus avant par la plateforme de l'Union sur les pertes alimentaires et le gaspillage alimentaire.

72. La législation de l'Union contient un certain nombre de références à des activités qui sont soit exonérées ou soumises à des exigences moins lourdes. Cependant, l'interprétation de ces dispositions, par exemple dans les domaines de l'hygiène et de l'étiquetage des produits alimentaires, diffère à travers l'Union européenne. Par conséquent, la Commission clarifiera davantage les obligations des exploitants du secteur alimentaire et des banques alimentaires et/ou associations caritatives gérant les dons alimentaires lors de l'élaboration des lignes directrices de l'Union visant à faciliter les dons de produits alimentaires (voir la réponse de la Commission au point III, sous-point iii) et au point 32).

Le don alimentaire est un sujet complexe, qui associe de multiples et divers acteurs, et fait l'objet de pratiques évoluant au fil du temps en fonction des besoins des donateurs (agriculteurs, fabricants de produits alimentaires, détaillants, etc.) et des bénéficiaires (banques alimentaires, associations

---

<sup>15</sup> La date limite de consommation est applicable aux œufs commercialisés en tant qu'œufs de catégorie A/frais (œufs de table) et est définie à l'article 2 du règlement (CE) n° 589/2005 relatif à la commercialisation des œufs. Une date limite de vente est en outre fixée à 21 jours dans le règlement (CE) n° 853/2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale (annexe III, section X, chapitre I, point 3).

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/food/safety/food\\_waste/eu\\_actions/date\\_marking/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/date_marking/index_en.htm)

<sup>17</sup> COM (2015) 614 final.

<sup>18</sup> [http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/prevention\\_guidelines.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/prevention_guidelines.pdf).

caritatives et utilisateurs finaux). Pour faciliter ces pratiques, les lignes directrices de l'Union doivent tenir compte de tous ces éléments et veiller à ce que des pratiques sûres soient mises en œuvre et puissent être contrôlées par les autorités réglementaires (voir également les réponses de la Commission au point 32 et à l'encadré 4).

73. L'application des règles en matière de TVA aux dons alimentaires est l'une des questions qui seront abordées par la Commission lors de l'élaboration des lignes directrices de l'Union visant à faciliter les dons de produits alimentaires [voir le point III, sous-point iii) et le point 32].

#### **Encadré 11 – Application de la TVA aux dons alimentaires**

La Commission estime que la valeur utilisée pour le calcul de la TVA est faible ou proche de zéro si le don est effectué à proximité de la date de consommation recommandée ou si les denrées sont invendables. Lorsque les denrées n'ont vraiment aucune valeur, elle peut même être nulle.

74. Bien que la nouvelle PCP ne prévoient pas de dons de poissons retirés, les États membres peuvent toutefois encourager et soutenir le développement de structures permettant le don de poissons qui ne peuvent pas être commercialisés pour une consommation humaine directe.

Le don peut également être facilité grâce au mécanisme de stockage soutenu par le FEAMP. Ce mécanisme contribue à compenser les frais engagés pour la stabilisation et le stockage de produits qui ne peuvent pas être vendus au-dessus d'un certain prix. Après la période de stockage, lorsque les produits sont réintroduits pour la consommation humaine directe, les organisations de producteurs de pêche (OP) peuvent les rendre gratuitement disponibles sur le marché. Le mécanisme expire en 2019, mais les OP seront autorisées à mettre en place un mécanisme similaire sur leurs fonds propres.

76. Les procédures visant à faciliter l'utilisation des stocks d'intervention au profit des plus démunis n'ont pas encore été introduites dans l'acte d'exécution pertinent et des discussions sont en cours avec les États membres. Il convient de remarquer qu'il n'y a pas eu de stocks d'intervention en 2014. Les achats à l'intervention de lait écrémé en poudre (LEP) ont débuté en 2015 et se sont poursuivis en 2016 en réaction à la baisse des prix dans le secteur du lait. Les marchés des produits laitiers n'ayant pas encore récupéré, conformément à l'article 16, paragraphe 1, point a), du règlement «OCM unique», les conditions du marché ne permettraient pas encore la libération des stocks d'intervention. À ce stade, le LEP est le seul produit sous le régime de l'intervention.

78. La principale préoccupation de la Commission lors de la programmation des ressources du FEAD a été de veiller à ce que les programmes du FEAD soient conformes aux objectifs du FEAD, tels qu'énoncés ci-dessus. Les États membres ont eu la possibilité de choisir entre les différentes options prévues par le règlement FEAD et d'adapter le soutien en fonction des besoins des personnes les plus démunies.

#### Réponse commune aux premier et deuxième tirets

L'article 9 du règlement FEAD établit une procédure pour modifier les programmes opérationnels. Compte tenu de la date de fin d'éligibilité des dépenses au titre du FEAD (31 décembre 2023), les textes actuels des programmes n'excluent pas la possibilité de les modifier à l'avenir.

Cependant, ce n'est pas parce que la possibilité de faciliter le don alimentaire n'est pas explicitement précisée dans le programme qu'aucune denrée alimentaire ne fait l'objet de dons dans l'État membre. Par exemple, le PO finlandais est axé sur les aliments achetés, mais sur le terrain, les organisations partenaires distribuent également des denrées alimentaires qui ont fait l'objet de dons et qui sont généralement fraîches.

79. La qualité des données relève de la responsabilité des États membres.

La Commission mène des missions d'audit sur une base régulière afin d'assurer la mise en œuvre correcte de la politique et de récupérer les fonds indûment dépensés. La Commission procède également à des contrôles de qualité des rapports annuels afin d'éviter les incohérences. Seules les opérations mises en œuvre et contrôlées font l'objet d'un paiement.

La Commission fait également observer que les organisations de producteurs peuvent donner des produits à des fins de distribution gratuite sans demander de soutien de l'Union.

80. Des garanties sont nécessaires pour veiller à ce que les mesures de prévention et de gestion des crises atteignent leur objectif et que les fonds de l'Union soient dépensés correctement.

La législation prévoit un soutien plus élevé pour la distribution gratuite que pour les retraits à d'autres fins. La priorité est clairement donnée aux mesures visant à fournir une aide par l'intermédiaire d'associations caritatives et d'autres établissements agréés par les États membres.

## **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

81. La Commission reconnaît pleinement la nécessité de prendre des mesures pour prévenir le gaspillage alimentaire et pour optimiser l'utilisation des ressources tout au long de la chaîne de valeur alimentaire. En 2015, dans le cadre du train de mesures sur l'économie circulaire, la Commission a réaffirmé l'engagement de l'Union européenne à atteindre l'objectif de réduction du gaspillage alimentaire prévu dans le programme de développement durable mondial à l'horizon 2030.

83. La prévention du gaspillage alimentaire est reconnue comme un domaine prioritaire dans le train de mesures sur l'économie circulaire pour 2015. Un plan d'action intégré, comprenant des initiatives à la fois législatives et non législatives, a été proposé pour lutter contre le gaspillage alimentaire dans l'Union européenne. La nouvelle plateforme de l'Union sur les pertes alimentaires et le gaspillage alimentaire rassemble des entités publiques et des acteurs de la chaîne de valeur alimentaire, notamment des organisations de consommateurs et autres organisations non gouvernementales. Elle aidera tous les acteurs à prendre des mesures en vue d'atteindre la cible de réduction des déchets alimentaires fixée dans le cadre des objectifs de développement durable et à partager les bonnes pratiques. La plateforme sur les pertes alimentaires et le gaspillage alimentaire devrait permettre de recenser de nouvelles initiatives et possibilités pour aborder la prévention du gaspillage alimentaire au niveau de l'Union.

84. La Commission ne considère pas que son ambition se soit étiolée au fil du temps. Dans le train de mesures sur l'économie circulaire adopté en 2015, la Commission reconnaît que la prévention du gaspillage alimentaire constitue un domaine prioritaire et propose de l'aborder dans un plan d'action multiforme élaboré de manière collégiale par l'ensemble de ses services. Ce plan renforce l'intégration des mesures en matière de gaspillage alimentaire non seulement dans la politique de prévention des déchets, mais également dans les programmes de prévention des déchets mis en place par les États membres. La Commission a cherché à faire en sorte que les dispositions relatives au gaspillage alimentaire soient claires, réalisables et cohérentes avec le cadre réglementaire de l'Union.

La proposition de la Commission impose aux États membres de réduire les déchets alimentaires à chaque étape de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, de surveiller les niveaux de gaspillage alimentaire et de rendre des rapports sur les progrès accomplis dans la prévention du gaspillage alimentaire. La mise en œuvre de programmes de surveillance du gaspillage alimentaire dans les États membres de l'Union, soutenue par une méthode de mesure harmonisée, fournira la base factuelle nécessaire pour établir des mesures efficaces de prévention du gaspillage alimentaire au niveau national et fixer des objectifs de réduction des déchets alimentaires.

### ***Recommandation n° 1***

La Commission accepte la recommandation n° 1 en ce qui concerne son propre rôle dans le soutien des efforts déployés par les États membres de l'Union.

Plusieurs actions sont déjà en cours. La participation d'organisations internationales (Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, Programme des Nations unies pour l'environnement) à la plateforme de l'Union sur les pertes alimentaires et le gaspillage alimentaire favorisera les efforts de coopération et de coordination aux niveaux national, mondial et de l'Union.

La Commission met déjà en œuvre des initiatives de lutte contre le gaspillage alimentaire dans le cadre du plan d'action en faveur de l'économie circulaire de 2015. La Commission est déjà en train d'élaborer une méthode qui permettra d'illustrer les éléments qui composent le gaspillage alimentaire à chaque étape de la chaîne de valeur alimentaire sur la base du cadre juridique en vigueur. Cette méthode appuiera la mesure cohérente des niveaux de gaspillage alimentaire, laquelle est nécessaire pour évaluer l'incidence des mesures prises.

86. La Commission reconnaît que la prévention du gaspillage alimentaire nécessite des actions tout au long de la chaîne de valeur alimentaire et une coopération intersectorielle accrue. La prévention du gaspillage alimentaire et l'optimisation de l'utilisation des ressources peuvent contribuer à l'émergence de modèles innovants pour la production, la commercialisation, la distribution et la consommation de produits alimentaires.

La Commission a cherché à soutenir les efforts déployés par les parties prenantes par l'intermédiaire du plan d'action proposé dans le plan d'action en faveur de l'économie circulaire. En particulier, la nouvelle plateforme de l'Union sur les pertes alimentaires et le gaspillage alimentaire (*Platform on Food Losses and Food Waste – FLW*) vise à aider tous les acteurs à définir les mesures qui s'imposent pour éviter le gaspillage alimentaire; à partager les bonnes pratiques; et à évaluer les progrès accomplis au fil du temps.

La lutte contre le gaspillage alimentaire ne fait pas partie des objectifs de la PAC, tels que définis à l'article 39 du TFUE. La PAC actuelle prévoit un large éventail de mesures de prévention et de réduction du gaspillage alimentaire aux stades de la production primaire et de la transformation. Pour les étapes de la chaîne alimentaire au-delà de ce niveau, la PAC ne prévoit aucune base juridique pour agir.

### ***Recommandation n° 2***

a) La Commission n'accepte pas la recommandation n° 2 a). Cependant, elle prendra le gaspillage et les pertes alimentaires en considération dans ses travaux en vue de la préparation de la prochaine PAC en tenant compte du fait que:

- la production agricole primaire ne contribue que de manière limitée aux pertes alimentaires qui constituent une question totalement différente de celle du gaspillage alimentaire (tel que couvert par la directive-cadre sur les déchets). Le gaspillage alimentaire concerne principalement le reste de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, notamment la transformation, la vente au détail et la consommation;
- la politique de développement rural prévoit déjà un ensemble de mesures qui peuvent être utilisées pour prévenir et réduire le gaspillage alimentaire et les pertes alimentaires;
- les investissements dans le cadre des programmes de développement rural soutiennent déjà la prévention du gaspillage alimentaire dans le secteur de la transformation (par exemple, au moyen de coopératives visant à améliorer les capacités de stockage) et les efforts à déployer à l'avenir devraient être proportionnels à l'importance, limitée, du problème.

b) La Commission accepte la recommandation n° 2 b).

La Commission accepte la recommandation de la Cour selon laquelle, en ce qui concerne la politique commune de la pêche, un contrôle plus étroit de l'obligation de débarquement s'impose. Bien que la lutte contre le gaspillage alimentaire ne constitue pas en soi un objectif de la politique commune de la pêche, qui est de veiller à ce que la pêche et l'aquaculture soient écologiquement, économiquement et socialement durables, la Commission reconnaît que la lutte contre le gaspillage alimentaire peut être facilitée par la mise en œuvre des instruments existant aux niveaux national, régional et local.

c) La Commission accepte la recommandation n° 2 c). En ce qui concerne l'hygiène des denrées alimentaires, l'accès en ligne aux guides d'hygiène alimentaire a été amélioré en 2016, ce qui facilite encore l'échange de bonnes pratiques. Quant à la traçabilité, la Commission vérifie déjà les systèmes de contrôle des États membres concernant la mise en œuvre des exigences au titre du cadre juridique sur la sécurité alimentaire. En ce qui concerne l'indication de la date de consommation, comme mentionné dans le plan d'action en faveur de l'économie circulaire, la Commission étudie les possibilités pour favoriser une utilisation et une compréhension plus efficaces de cet élément sur les aliments, et ce par tous les acteurs concernés. Afin d'appuyer ce travail, la Commission a lancé une nouvelle étude dont les résultats sont attendus en 2017 (voir la section sur l'indication de la date de consommation au point 32).

87. Comme précisé dans la communication sur l'économie circulaire<sup>19</sup>, la Commission prendra des mesures pour clarifier la législation de l'Union afin de faciliter le don alimentaire. Parmi ces mesures figure l'engagement à élaborer des lignes directrices de l'Union en matière de dons alimentaires à l'attention des donateurs alimentaires et des banques alimentaires sur la façon de se conformer à la législation de l'Union applicable dans le cadre réglementaire en vigueur (par exemple en matière de sécurité alimentaire, d'hygiène des denrées alimentaires, de traçabilité, de responsabilité, etc.).

### ***Recommandation n° 3***

a) La Commission accepte et applique déjà la recommandation n° 3 a). Pour favoriser une interprétation harmonisée des dispositions juridiques applicables de l'Union, la Commission élaborera des lignes directrices de l'Union afin de faciliter le don d'aliments en concertation avec les États membres et les parties prenantes. Un premier projet sera examiné par la plateforme de l'Union sur les pertes alimentaires et le gaspillage alimentaire en novembre 2016 et l'orientation finale devrait être adoptée par la Commission d'ici la fin 2017.

b) La Commission n'accepte pas la recommandation n° 3 b) au motif que, dans le cadre de la réforme de la PCP et de l'un de ses piliers – l'OCM – la Commission a proposé de distribuer «les produits débarqués gratuitement à des œuvres de bienfaisance ou à des associations caritatives». Cette proposition a été rejetée par le Conseil et le Parlement.

c) La Commission accepte la recommandation n° 3 c). Les produits agricoles achetés en vertu de l'intervention publique peuvent être éliminés en les mettant à disposition du programme de distribution de denrées alimentaires aux plus démunis dans l'Union si ce régime le prévoit.

d) La Commission accepte la recommandation n° 3 d) et prend des mesures pour promouvoir les dons alimentaires.

La Commission a proposé plusieurs modifications au règlement FEAD, dans le cadre de la proposition de révision du règlement financier, adoptée le 14 septembre 2016. L'une de ces modifications, si elle est approuvée, permettra aux États membres de choisir des options simplifiées

---

<sup>19</sup> COM (2015) 614 final.

en matière de coûts lorsqu'ils financeront des dons d'aliments. Il s'agit d'une mesure visant à faciliter le recours aux dons d'aliments au titre du FEAD.

Alors que la Commission est déterminée à simplifier la mise en œuvre du FEAD, notamment en ce qui concerne les dons alimentaires, il mettra toujours l'accent sur la réalisation des objectifs du Fonds, qui impliquent de renforcer la cohésion et l'inclusion sociales et de contribuer à atténuer les pires formes de pauvreté dans l'Union européenne. La réduction du gaspillage alimentaire n'est pas en soi un objectif du FEAD.

Les retraits de bienfaisance sont à l'heure actuelle une forme de don organisée «gratuitement» en faveur des bénéficiaires finaux. La législation y afférente prévoit un soutien plus élevé pour la distribution gratuite (retraits de bienfaisance) que pour les retraits à d'autres fins. Un étiquetage spécifique est également prévu pour promouvoir la source et l'utilisation du financement de l'Union. Il est clair que les retraits du marché sont distribués, à titre d'aide, en priorité aux personnes dans le besoin par l'intermédiaire d'associations caritatives et d'autres établissements agréés par les États membres. Il existe d'autres utilisations des produits retirés, comme des alternatives à la distribution gratuite.

<b>Étape</b>	<b>Date</b>
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	15.7.2015
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	16.9.2016
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	10.11.2016
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	6.12.2016

Le gaspillage alimentaire est un problème mondial qui est devenu une priorité publique et politique depuis plusieurs années. Les denrées alimentaires sont des produits de première nécessité et leur production peut mobiliser des ressources considérables. Selon les estimations, environ un tiers de ces denrées est perdu ou gaspillé, ce qui a des conséquences non négligeables sur les plans économique et environnemental.

L'audit a consisté en l'examen du rôle que l'UE joue dans la lutte contre le gaspillage alimentaire, des actions entreprises jusqu'ici et de l'efficacité des divers instruments politiques de l'UE concernant la réduction du gaspillage alimentaire. Les auditeurs se sont surtout intéressés à la prévention et au don, les deux axes à privilégier dans ce domaine.

Le présent rapport constate, en conclusion, que les actions entreprises jusqu'à présent sont insuffisantes et que la stratégie de l'UE en matière de lutte contre le gaspillage alimentaire doit être renforcée et mieux coordonnée. La Commission devrait examiner comment exploiter les politiques existantes afin de mieux lutter contre les pertes et gaspillages alimentaires.



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



Office des publications

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1  
Contact: [eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx)  
Site web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditorsECA

© Union européenne, 2016

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Pour toute utilisation ou reproduction de la figure 4 (p. 29) et des photos de l'encadré 6 (p. 39), l'autorisation doit être demandée directement auprès du titulaire du droit d'auteur.