



ÉTUDE COMPARATIVE

La législation et les pratiques des États membres de l'UE en matière de dons alimentaires

Synthèse
juin 2014




Comité économique et social européen



L'étude complète peut être téléchargée (en anglais) à l'adresse suivante:
<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-eu-food-donations>

La présente étude a été réalisée par Bio by Deloitte à la suite d'un appel d'offres du Comité économique et social européen. Les informations et les opinions qu'elle contient émanent de leur(s) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Comité économique et social européen. Le Comité économique et social européen ne garantit aucunement l'exactitude des données de la présente étude. Ni lui ni aucune personne agissant en son nom ne peut être tenu responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qu'elle contient.



La présente étude tient compte de l'avis d'initiative intitulé "Prévention et réduction du gaspillage alimentaire", adopté par le Comité économique et social européen en mars 2013¹, qui vise à donner une impulsion pour l'élaboration, au niveau européen, d'une stratégie coordonnée destinée à améliorer l'efficacité des chaînes d'approvisionnement et de consommation alimentaires et à lutter d'urgence contre le gaspillage de nourriture. Les dons alimentaires apportent un soutien essentiel aux plus démunis et constituent un outil important pour la réduction du gaspillage alimentaire en Europe. Il n'existe pas de politique commune de l'UE en matière de dons alimentaires; les cadres stratégiques diffèrent d'un État membre à l'autre, en facilitant plus ou moins ces dons.

Cette étude vise à faciliter le don alimentaire dans l'UE en offrant un aperçu comparatif des législations et des pratiques en usage dans les États membres, et en énumérant aussi bien les obstacles éventuels que les cas de bonnes pratiques en matière de dons alimentaires. Ces éléments permettront d'émettre des recommandations stratégiques visant à faire du don alimentaire l'option de gestion prioritaire pour les aliments non commercialisables, conformément à la hiérarchie des déchets établie par l'UE.

La présente étude comprend trois chapitres:

- **un aperçu des législations et des pratiques actuelles en matière de dons alimentaires dans une sélection de 12 États membres de l'UE²;**
- **une analyse comparative des principales législations et pratiques qui ont une incidence sur les dons alimentaires dans les États membres sélectionnés et illustrent les types d'obstacles que l'on rencontre dans chaque domaine législatif;**
- **l'élaboration des bonnes pratiques dans les principaux domaines législatifs ayant trait aux dons alimentaires et des recommandations à l'attention des décideurs et des donateurs sur la manière de surmonter les obstacles administratifs recensés dans l'analyse.**

¹ Avis du Comité économique et social européen (2013) sur "La contribution de la société civile à une stratégie de prévention et de réduction des pertes et du gaspillage alimentaires" (avis d'initiative) <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.nat-opinions&itemCode=25955>

² La France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Italie, la Grèce, le Portugal, la Pologne, la Hongrie, la Suède et le Danemark.

1.1

Aperçu des législations et des pratiques actuelles

L'étude fournit un aperçu de l'essentiel de la législation de l'UE relative aux dons alimentaires et met en évidence les principaux obstacles aux dons recensés dans cinq domaines législatifs, au niveau de l'UE et dans chacun des pays sélectionnés.

La législation alimentaire générale:

Règlement (CE) n° 178/2002 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 alimentaires³.

L'objet de ce règlement est de fournir un cadre permettant de garantir une approche cohérente pour la mise en place d'une législation alimentaire à l'échelle de l'UE. Il clarifie les définitions, principes et obligations prévalant à toutes les étapes de la production et de la distribution des denrées alimentaires et aliments pour animaux. Assimilant les dons alimentaires à une "opération de marché" et les donateurs à des "exploitants du secteur alimentaire", ce règlement souligne que tous

les acteurs participant aux dons d'aliments sont tenus de respecter la législation alimentaire de l'UE sur le plan de la responsabilité, de la traçabilité, de la santé et de la sécurité alimentaires.

Principaux obstacles:

- Les donateurs de nourriture peuvent être amenés à jeter les excédents alimentaires plutôt que de les distribuer à des banques alimentaires ou des organismes caritatifs, par crainte des risques associés à l'engagement de leur responsabilité dans le cadre du don d'aliments.

Le paquet relatif à l'hygiène des denrées alimentaires:

Règlement (CE) No 852/2004⁴ relatif à l'hygiène des denrées alimentaires, **Règlement (CE) No 853/2004**⁵ fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale, **Règlement (CE) No 854/2004**⁶ fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine, et **Directive 2004/41/EC**⁷ abrogeant certaines directives relatives à l'hygiène des denrées alimentaires et aux règles sanitaires régissant la production et la mise sur le marché de certains produits d'origine animale destinés à la consommation humaine.

Les règlements susmentionnés, également connus sous l'appellation de paquet "hygiène", établissent des règles générales relatives aux conditions d'hygiène des denrées

³ Règlement (CE) n° 178/2002 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A32002R0178>

⁴ Règlement (CE) n° 852/2004 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A32002R0178>

⁵ Règlement (CE) n° 853/2004 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A32002R0178>

⁶ Règlement (CE) n° 854/2004 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A32002R0178>

⁷ Directive 2004/41/CE http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2004.226.01.0128.01.ENG.

alimentaires pour les exploitants du secteur alimentaire, y compris les banques alimentaires. La responsabilité première en matière de sécurité alimentaire incombe à l'exploitant du secteur alimentaire.

Principaux obstacles:

- Certains États membres peuvent interpréter le paquet relatif à l'hygiène des denrées alimentaires de façon rigide (notamment les règles concernant la sécurité, l'entreposage et le transport), créant ainsi des conditions plus difficiles pour le don alimentaire.
- Il n'existe pas de lignes directrices de l'UE conçues à l'attention des exploitants du secteur alimentaire pour clarifier dans quelle mesure ils doivent satisfaire à la législation de l'UE sur l'hygiène alimentaire dans le cadre des dons alimentaires. L'UE pourrait suivre l'exemple des guides élaborés par la région Rhône-Alpes, en France⁸.

Durabilité des aliments et indication de la date de consommation

Règlement (CE) No 1169/2011⁹ pernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires.

En vertu de l'article 9 du règlement susmentionné, les exploitants du secteur alimentaire sont tenus de déterminer, en se fondant sur la composition du produit, s'il est approprié d'utiliser une mention "à consommer de préférence avant" ou "à consommer jusqu'au". Les produits qui ont dépassé la date limite de consommation ("à consommer jusqu'au") ne sont pas commercialisables et, partant, ne peuvent faire l'objet d'un don, alors que ceux qui ont dépassé la date limite d'utilisation optimale ("à consommer de préférence avant") peuvent encore être donnés à condition d'avoir été convenablement entreposés.

Principaux obstacles:

- Il règne un malentendu et une confusion généralisés à travers l'UE concernant la possibilité de donner des aliments au-delà de leur date limite d'utilisation optimale. Il existe une inquiétude grandissante quant au fait que les aliments donnés au-delà de la date limite d'utilisation optimale seraient de qualité moindre, dans la pensée que les personnes démunies qui bénéficient de ces dons ne devraient pas recevoir de produits de qualité inférieure.

⁸ DRAAF Rhône-Alpes (2013) Donner aux associations d'aide alimentaire, Guide pratique et réglementaire : Produits agricoles, available at :

http://draaf.rhone-alpes.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Guide_des_dons_de_produits_agricoles_cle42dd63.pdf

DRAAF Rhône-Alpes (2013) Donner aux associations d'aide alimentaire, Guide pratique et réglementaire : Entreprises du secteur alimentaire, available at :

http://draaf.midi-pyrenees.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Guide_don_alimentaire_entreprises_cle878ebd.pdf

DRAAF Rhône-Alpes (2013) Donner aux associations d'aide alimentaire, Guide pratique et réglementaire : Restauration, available at :

http://draaf.rhone-alpes.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Guide_dons_restaurant_sept2013_cle091e14.pdf

⁹ Regulation (EC) No 1169/2011 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:304:0018:0063:EN:PDF>

Législation fiscale

Directive 2006/112/CE du Conseil¹⁰ du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

La directive sur la TVA spécifie que les dons alimentaires peuvent être taxés s'ils sont effectués par des personnes imposables et si la TVA sur l'acquisition de biens est entièrement ou partiellement déductible. Il n'est pas permis d'accorder des exonérations fiscales sur les dons alimentaires. En réponse à une **question parlementaire**¹¹, la Commission européenne recommande, lorsque le don a lieu alors que la date de consommation recommandée est proche ou que les marchandises ne peuvent plus être vendues en raison de leur apparence, que la valeur sur laquelle la TVA est calculée soit assez basse, voire proche de zéro.

Principaux obstacles:

- L'imposition de la TVA sur les dons alimentaires est, dans certains États membres, une question difficile. La terminologie des textes juridiques varie à tel point que la valeur des denrées alimentaires peut être considérée comme faible ou nulle au moment du don, et que la TVA peut faire l'objet d'un "abandon" ou d'une "exemption". Cet aspect fait débat et manque de clarté.

La directive-cadre relative aux déchets

Directive 2008/98/EC¹²

Selon la directive-cadre relative aux déchets, les États membres doivent appliquer la hiérarchisation de gestion des déchets par l'ordre de priorité suivant: prévention, préparation des déchets en vue de leur réutilisation, recyclage, récupération et élimination. Il n'existe pas d'orientations spécifiques de l'UE concernant la hiérarchisation du gaspillage alimentaire ou des usages des aliments, qui donnerait comme ordre de priorité: redistribution de denrées alimentaires aux humains, puis alimentation pour les animaux, récupération d'énergie ou de nutriments par des méthodes de traitement telles que la digestion anaérobie, compostage en bac, déversement sur la terre ferme et enfouissement.

Principaux obstacles:

- Plusieurs États membres ont mis en place des incitations économiques qui privilégient, sur le plan financier, des éléments situés dans le bas de la hiérarchie, notamment la digestion anaérobie. Il n'existe pas de mécanisme permettant d'assurer la transposition adéquate de la hiérarchie de gestion des déchets de l'UE dans les législations nationales sur la gestion des déchets.

¹⁰ Directive 2006/112/CE du Conseil <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32006L0112>

¹¹ Parlement européen (2013), Questions écrites: E-003730/13, E-002939/13.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2013-002939&language=FR>.

¹² Directive 2008/98/CE <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0098&from=EN>.

1.2 Analyse comparative

L'aperçu des législations de l'UE et des États membres et le recensement des obstacles existants a servi de base à une analyse comparative. Le tableau ci-dessous récapitule les principaux résultats, en mettant en évidence quels États membres ont des problèmes spécifiques dans tel ou tel domaine politique particulier:

États membres	Loi de type "bon Samaritain"	Hygiène alimentaire	Durabilité des aliments et étiquetage	TVA non exigée sur les dons d'aliments	Crédits d'impôts	Déduction de taxes	Hierarchisation des déchets
Belgique				x			x
Danemark						x	x
France				x	x		
Allemagne				x		x	
Grèce			x	x		x	
Hongrie			x	x		x	
Italie	x			x		x	
Pologne		x		x		x	
Portugal		x		x		x	
Espagne			x		x		
Suède			x				x
Royaume-Uni				taux zéro			x

La **législation alimentaire générale** s'applique à tous les aliments et toutes les organisations qui mettent des denrées alimentaires sur le marché, y compris les associations à but non lucratif comme les banques alimentaires. En vertu de cette législation, les exploitants du secteur alimentaire sont responsables de la sécurité des denrées à tous les stades de la chaîne alimentaire et doivent garantir le respect des exigences de la législation alimentaire générale relevant de leur domaine de responsabilité. Ce cadre juridique ne semble pas encourager le don d'excédents alimentaires dans les États membres sélectionnés, les donateurs étant prudents quant au risque de saper leur image de marque et de se voir infliger des amendes en cas d'intoxication alimentaire. Comme le tableau le montre, l'Italie est le seul État membre de l'UE à avoir mis en place une Loi du bon samaritain qui reconnaît les banques alimentaires comme le maillon final de la chaîne alimentaire et empêche les particuliers qui reçoivent des denrées des banques alimentaires d'engager des poursuites contre les donateurs (voir le paragraphe 7.2.6).

Le tableau comparatif indique les États membres qui rencontrent des difficultés en termes de méconnaissance ou de mauvaise interprétation du paquet "hygiène" de l'UE. Les banques alimentaires de Pologne ont fait valoir que, si le **paquet "hygiène" de l'UE** laisse une marge de souplesse pour la transposition dans l'ordre juridique national, la **loi polonaise sur la sécurité alimentaire et la nutrition**¹³ est une transposition qui est plus rigide que la législation de l'UE en vigueur. Au Portugal, jusque récemment, les aliments ou plats préparés étaient jetés en raison du malentendu largement répandu

que, suivant la législation de l'UE, il serait interdit de réutiliser ce type de denrées. Une association à but non lucratif a cherché à résoudre ce problème de méconnaissance autour de la mise en œuvre du paquet "hygiène" en lançant un programme destiné à éduquer tous les acteurs participant à la chaîne alimentaire, y compris les institutions publiques et les instances chargées de la santé et de la sécurité, sur l'interprétation correcte des règles d'hygiène et de la législation alimentaire générale, notamment sur les notions de responsabilité (voir les paragraphes 7.2.9 et 7.2.11).

Concernant la durabilité et l'étiquetage des denrées alimentaires, l'étude montre les éléments suivants: alors que les dons de produits ayant dépassé la date limite de consommation recommandée sont autorisés par la loi européenne, le Danemark, la Grèce, la Hongrie, l'Espagne et la Suède ont voté des dispositions nationales prévoyant des obstacles aux dons de produits alimentaires ayant dépassé cette date. Le Danemark devrait prochainement modifier sa législation, étant donné qu'une révision est prévue pour décembre 2014. L'une des principales causes étant que les donateurs de denrées alimentaires ne veulent prendre aucun risque en matière de responsabilité pour les produits donnés, ou qu'ils craignent une baisse de la qualité des produits après cette date, susceptible d'affecter leur image de marque. La Belgique a fourni des lignes directrices permettant d'évaluer la durée de vie supplémentaire des denrées après qu'elles ont atteint ou dépassé leur date de consommation recommandée ("à consommer de préférence avant") (cf. chapitre 7).

¹³ 2010, Nr 136, poz. 914 Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20101360914>.

La vue d'ensemble de la législation indique également que, conformément à la **Directive du Conseil 2006/112/CE**¹⁴, les dons de produits alimentaires sont imposables et "la base d'imposition est constituée par le prix d'achat des biens ou de biens similaires ou, à défaut de prix d'achat, par le prix de revient, déterminés au moment où s'effectuent ces opérations." (Article 74). En réponse à une **question parlementaire**¹⁵, la Commission européenne recommande, lorsque le don a lieu alors que la date de consommation recommandée est proche ou que les marchandises ne peuvent plus être vendues, que la valeur sur laquelle la TVA est calculée "devrait être assez basse, voire proche de zéro". La plupart des États membres ayant fait l'objet de l'étude n'imposent pas de TVA lorsque les denrées alimentaires sont données aux banques alimentaires et aux organisations caritatives, sous réserve de satisfaire à certaines conditions. L'une des raisons à cela peut être qu'ils interprètent la **Directive TVA** de manière à attribuer aux produits alimentaires donnés juste avant leur date limite de consommation une valeur basse ou proche de zéro, conformément à la recommandation de la Commission européenne. Quatre États membres ont récemment introduit des dispositions spécifiques dans leur propre législation nationale en matière d'imposition, "abandonnant l'imposition sur la valeur ajoutée" des dons de denrées alimentaires: la Grèce, la Pologne, la Belgique et l'Allemagne. La question de savoir s'il convient de considérer cela comme une "exonération" de TVA est une question de traduction et d'interprétation des textes juridiques respectifs. Le tableau comparatif montre que trois des États membres étudiés

continue d'appliquer la TVA sur les dons de denrées alimentaires: le Danemark, l'Espagne et la Suède.

L'étude démontre que les incitations fiscales sous forme de crédits d'impôt et de déductions fiscales encouragent les dons de denrées alimentaires. En France, 60 % de la valeur des denrées données- en Espagne, 35 % - peuvent être déclarés comme un crédit sur l'impôt des sociétés, ce qui signifie que les donateurs de denrées alimentaires peuvent déduire ce pourcentage de la valeur des denrées qui ont fait l'objet d'un don de leur impôt sur les revenus. Il est à noter qu'il y a actuellement en Belgique des discussions visant à appliquer dans un avenir proche le même crédit d'impôt qu'en France. Le tableau montre également que dans la plupart des États membres étudiés, les dons de denrées alimentaires peuvent être considérés comme des dépenses déductibles fiscalement, et peuvent ainsi diminuer le revenu imposable (la base de revenu utilisée pour calculer l'impôt sur la société), dans certaines limites, et avec des seuils qui dépendent de chaque État membre. Le Portugal a mis en place une déduction fiscale renforcée, ce qui signifie que les donateurs peuvent déduire 140 % de la valeur des denrées alimentaires au moment du don, à la condition que celles-ci soient utilisées dans un but social (par exemple, pour approvisionner les banques alimentaires), et que le total ne dépasse pas 8/1000 du chiffre d'affaires du donateur.

Actuellement, aucune législation de l'Union européenne ni aucune orientation spécifique n'indique comment appliquer aux

¹⁴ Directive du Conseil 2006/112/CE <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:347:0001:0118:fr:PDF>.

¹⁵ Parlement européen (2013), Questions écrites: E-003730/13, E-002939/13

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2013-002939&language=FR>.

denrées alimentaires **la hiérarchie des déchets établie par l'UE**. Des approches nationales adaptant cette hiérarchie aux aliments ont été repérées au Royaume-Uni et en Belgique, proposant l'ordre de préférence suivant: prévention, redistribution aux personnes, alimentation des animaux, reconversion en énergie ou nutriments par des méthodes telles que la décomposition anaérobie, le compostage et la mise en décharge. Bien qu'en principe, une telle hiérarchie du gaspillage alimentaire donne la priorité aux dons et à la redistribution des denrées alimentaires, en pratique, il est toujours plus onéreux dans de nombreux États membres, y compris le Royaume-Uni, de donner les surplus alimentaires que de les envoyer en décomposition anaérobie. Le récent **rapport**¹⁶ publié par la Chambre des Lords a reconnu que cette dernière devrait rester une possibilité pour les déchets alimentaires inévitables, et qu'il convenait de consacrer davantage d'efforts à redistribuer la nourriture avant de l'utiliser à produire de l'énergie.

1.3 Bonnes pratiques

À partir de l'observation de la législation et d'une analyse comparative, six fiches de bonnes pratiques ont été préparées dans les différents domaines législatifs. Ces fiches soutiennent le développement de recommandations spécifiques visant à surmonter les obstacles existants, en s'appuyant sur les bonnes pratiques actuelles.

Les bonnes pratiques suivantes ont été formulées:

Aide à l'interprétation de la durabilité minimale des denrées alimentaires pour les banques alimentaires et organisations caritatives en Belgique

La Belgique a élaboré, dans une circulaire, une liste non limitative de produits alimentaires pouvant être utilisés par les banques alimentaires et les organisations caritatives, afin de servir d'orientation pour évaluer la conservation de ces denrées après qu'elles ont atteint ou dépassé leur date de durabilité minimale. Il est noté que la mise à disposition de denrées après leur date de consommation recommandée n'est pas la meilleure option, et que cette aide pourrait également servir de point de départ pour réévaluer le processus de fixation de ces dates portant la mention "à consommer de préférence avant", en dispensant certaines denrées stables de la nécessité d'une mention de ce type.

¹⁶ Chambre des Lords (2014) Counting the cost of food waste: EU food waste prevention: <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-sub-com-d/food-waste-prevention/154.pdf>.

L'interprétation de la traçabilité des denrées alimentaires en Belgique

Le décret royal contient une dérogation selon laquelle la liste des détaillants ou des fabricants qui donnent des produits alimentaires peut servir de liste de produits entrants, et de même la liste des banques alimentaires et des organisations caritatives peut servir de liste des produits sortants, ce qui simplifierait la charge administrative liée aux dons alimentaires.

La loi dite du “bon Samaritain” en Italie

La législation identifie les banques alimentaires comme consommateur final des produits donnés. Les donateurs de denrées alimentaires sont donc responsables de la sécurité alimentaire et des conditions d'hygiène uniquement envers les banques alimentaires, et non envers les consommateurs individuels des provisions fournies par celles-ci. Étant donné que le cadre de sécurité et d'hygiène adéquat est garanti par les banques alimentaires à la réception des dons, de nombreuses parties prenantes considèrent que cette loi fournit un niveau supplémentaire de garantie pour les donateurs, qui encourage les dons, sans toutefois compromettre les contrôles nécessaires.

L'interprétation de la Directive TVA en Belgique

Une décision belge précise les recommandations de la Commission européenne de fixer, pour les denrées alimentaires proches de leur

date de consommation recommandée, une valeur basse ou proche de zéro, dans le but d'abandonner l'obligation de TVA sur les produits qui font l'objet d'un don. Cette interprétation juridique claire de la recommandation de la Commission européenne rend ce processus plus facile d'utilisation et plus transparent en Belgique.

Les incitations fiscales en France

Les donateurs de denrées alimentaires obtiennent un crédit d'impôt égal à 60 % de la valeur des denrées données, dans une limite de 5/1 000€ des revenus de l'entreprise soumis à l'impôt des sociétés.

L'application de la hiérarchie des déchets alimentaires en France

En France, les instruments fiscaux ont été utilisés de manière à ce qu'il soit plus onéreux pour les entreprises d'envoyer les denrées alimentaires invendables à la décomposition anaérobie que de les donner aux banques alimentaires, envoyant ainsi un signal conforme à la hiérarchie des déchets établie par l'UE.



1.4 Recommandations

La consultation des parties prenantes, l'analyse comparative de la législation de l'UE et des États membres et un échantillon de bonnes pratiques ont permis de dégager, pour le développement d'une politique en la matière, les domaines d'intervention suivants:

Hiérarchisation des usages des aliments

Il est recommandé que l'UE publie, pour hiérarchiser les différents usages des aliments, des orientations qui privilégient clairement l'alimentation des humains, par la prévention du gaspillage alimentaire et le don des denrées non commercialisables à des organismes caritatifs, par rapport à d'autres options de gestion, telles que le compostage, la digestion anaérobie ou la mise en décharge. Un tel classement contribuerait à mieux clarifier, pour ce qui concerne les aliments, la hiérarchie actuellement suivie par l'UE en matière de déchets et signalerait clairement aux entreprises et aux pouvoirs publics que les mesures de stimulation économique, les investissements en infrastructures et les activités de communication doivent accorder la priorité à la redistribution des denrées alimentaires. Les travaux menés par l'initiative Fusions et le Protocole sur les pertes et le gaspillage alimentaires peuvent aider à établir une telle échelle. Cette recommandation est appuyée par la commission de la

Chambre des Lords du Royaume-Uni, qui propose que la CE publie des orientations concernant la transposition de la hiérarchisation des déchets au domaine alimentaire¹⁷.

Il est préconisé que les États membres intègrent les principes de la hiérarchisation des usages alimentaires dans leurs programmes nationaux de prévention des déchets, qu'ils recensent, parmi les mesures incitatives et les structures d'investissement en vigueur, celles qui ne concordent pas avec les ordres de priorité ainsi établis et qu'ils exposent les actions entreprises pour dénouer les situations de contradiction en la matière, par exemple lorsque les outils d'intervention économique font qu'en pratique, il s'avère moins onéreux d'envoyer dans la filière de la digestion anaérobie des aliments encore propres à la consommation plutôt que d'en faire don à des personnes qui ont faim¹⁸. Une des pistes évoquée consiste à instaurer un mécanisme d'examen et d'exécution des programmes nationaux de prévention des déchets. Dans la mesure où, de l'avis des parties prenantes, les principales carences qui entravent le développement des dons alimentaires dans l'UE sont liées au développement des infrastructures et au financement du transport et de la logistique, il est capital que les signaux de coûts adressés aux entreprises ne soient pas brouillés par des priorités politiques privilégiant des pistes de gestion des déchets qui se situent à des niveaux inférieurs dans la hiérarchisation établie entre les différents traitements de ces derniers.

¹⁷ House of Lords (2014) Counting the cost of food waste: EU food waste prevention, page 46: <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-sub-com-d/food-waste-prevention/154.pdf>.

¹⁸ Si la directive-cadre sur les déchets (DCD) exige que les programmes nationaux de prévention des déchets soient mis à jour au moins tous les six ans (soit en 2019 pour les États membres qui ont présenté leurs programmes à temps, c'est-à-dire en décembre 2013), il s'agit néanmoins de documents évolutifs qui guident la stratégie des États membres, et la prévention du gaspillage alimentaire est un domaine clé pour leur action.

Instruments fiscaux

Dans l'UE, toute une série d'instruments ressortissant à la fiscalité sont utilisés pour encourager le don des denrées alimentaires. Ils consistent notamment en la suppression de l'assujettissement à la TVA et en crédits d'impôt aux entreprises pour les dons de nourriture. Il apparaît que plusieurs États membres suivent la pratique d'"abandonner" l'assujettissement à la TVA, bien que le terme d'"exonération" de TVA fasse débat et que la compatibilité de telles politiques avec la directive de l'UE afférente ne soit pas claire. Considérer que les aliments offerts gratuitement ont une valeur proche de zéro ou égale à zéro d'un point de vue fiscal constitue une voie possible mais susceptible d'avoir des effets négatifs dans les pays de l'Union qui accordent aux entreprises, pour la contrepartie des aliments qu'elles cèdent, un crédit (en pourcentage) sur l'impôt des sociétés, en annulant la valeur de ce crédit d'impôt. En conséquence, il est suggéré qu'"abandonner" la TVA sur les denrées alimentaires données pourrait être une mesure incitative plus efficace que de les traiter comme étant dénuées de toute valeur, car cela serait compatible avec d'autres mesures d'incitation fiscales potentiellement plus importantes, telles que les crédits d'impôts.

Il pourrait être nécessaire d'évaluer spécifiquement des mesures fiscales qui encourageraient le don d'aliments au sein de l'UE et il a été relevé un besoin manifeste qu'une communication claire soit effectuée, sur le site de la Commission européenne, concernant l'application de la directive sur la TVA en cas de dons alimentaires.

La législation sur la responsabilité

Les lois du type "bon Samaritain", telles qu'elles existent en Italie et aux États-Unis, limitent la responsabilité civile et pénale dans le cas de produits qui ont été donnés de bonne foi et étaient reconnus propres à la consommation au moment de ce don. Les associations caritatives italiennes qui procèdent à des redistributions alimentaires n'étant pas considérées comme des exploitants du secteur alimentaire, les transactions qu'elles effectuent avec leurs donateurs sont soumises, du point de vue des responsabilités, aux mêmes conditions que celles d'un vendeur avec un client. Dans le contexte américain, la protection vis-à-vis de la responsabilité s'étend aux donateurs, aux personnes, aux récoltants et aux organisations à but non lucratif qui assurent la distribution de ces denrées; ne sont responsables que les auteurs d'actes de "négligence grossière" ou de faute intentionnelle.

Dans ces deux pays, les dons alimentaires respectent des procédures qui ont été développées par les parties concernées et sont systématisées dans des guides de bonnes pratiques. Donateurs et banques alimentaires cultivent souvent des relations de confiance quant à la manière de gérer adéquatement les denrées offertes. Si la législation du type "bon Samaritain" n'exempte pas les donateurs de la responsabilité juridique qui leur est faite de fournir des produits de bonne qualité, tels qu'ils auraient été commercialisés directement auprès du consommateur, certains intervenants relèvent que l'élévation du niveau de sécurité juridique qui découle de ce genre de loi peut jouer un rôle déterminant pour décider une entreprise à s'engager dans

des actions de donation plutôt que de s'en abstenir. On considère par ailleurs que si les États membres accroissaient leurs synergies, en adoptant une position commune pour l'ensemble de l'UE, le contexte dans lequel s'opèrent les dons se simplifierait pour leurs auteurs, étant donné qu'ils ne devraient plus affronter l'actuelle mosaïque réglementaire.

La présente étude est favorable à ce que l'UE adopte une attitude commune, qui, d'une part, limiterait la responsabilité incombant au donateur pour les aliments qui répondent aux impératifs de qualité et d'étiquetage découlant de la législation et ont été donnés de bonne foi et, d'autre part, irait de pair avec des orientations développées par les industriels et le secteur caritatif, ainsi qu'avec un dispositif clair et harmonisé qui donne la possibilité de suivre l'origine des produits alimentaires sans imposer de charge administrative excessive.

Durabilité des aliments et dates "à consommer de préférence avant"

Dans le domaine de la comestibilité des aliments, deux approches sont proposées. En premier lieu, eu égard aux malentendus qui persistent chez les consommateurs quant à l'importance et à la signification des mentions, "à consommer de préférence avant le...", il est suggéré d'allonger la liste des produits qui sont dispensés de l'obligation de porter une date de durabilité minimale, en étendant l'annexe X du règlement de l'UE n° 1169/2011, de manière à faciliter tant le don d'aliments que la vraisemblance qu'ils soient finalement bel et bien

consommés. En outre, il est préconisé que l'UE élabore des lignes directrices pour évaluer, en se fondant sur le modèle belge, les durées de vie supplémentaires des aliments dont la date de durabilité minimale ("à consommer de préférence avant..."), indiquée par le producteur, est dépassée.

D'une manière générale, l'objectif visé est de garantir que des denrées comestibles, de bonne qualité, ne soient pas gaspillées à cause de dates "à consommer de préférence avant..." qui sont d'une rigueur excessive, sans rapport avec la sûreté et la salubrité de l'aliment concerné.

Autres aspects à prendre en considération dans les interventions

Parmi les autres aspects à prendre en considération dans les interventions, il est préconisé notamment: que les États membres facilitent la coopération de la chaîne d'approvisionnement et des donateurs; de supprimer, dans les exigences imposées aux donateurs, l'obligation faite aux banques alimentaires de fournir de la nourriture gratuitement (à l'exception des supermarchés sociaux); de revoir la législation en matière d'hygiène concernant spécifiquement le secteur des services alimentaires, les retours d'information et l'expérience montrant qu'elle est peut-être excessive et mal comprise; et d'encourager la publication de données sur les déchets alimentaires dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire, éventuellement avec l'appui de programmes d'action collective volontaire parrainés par les États membres.





Comité économique et social européen

Rue Belliard 99
1040 Bruxelles
BELGIQUE

Responsable d'édition: unité "Visites et Publications"
EESC-2013-75-FR

www.eesc.europa.eu

© Union européenne, 2014
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.



Print:
QE-05-14-069-FR-C
ISBN 978-92-830-2606-8
doi:10.2864/20227

Online:
QE-05-14-069-FR-N
ISBN 978-92-830-2602-0
doi:10.2864/20017

FR