COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 8.6.2020
COM(2020) 226 final

# RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

## Synthèse des rapports annuels d'exécution des programmes opérationnels cofinancés par le Fonds européen d'aide aux plus démunis en 2018

**Synthèse des rapports annuels d'exécution des programmes opérationnels cofinancés par le Fonds européen d'aide aux plus démunis en 2018**

## 1 . INTRODUCTION

**Le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) s'attaque aux formes les plus graves de pauvreté dans l'Union, telles que la privation alimentaire, la pauvreté des enfants et le sans-abrisme.** Un total de 3,8 milliards d'euros (prix courants) est alloué par le FEAD[1] pour la période 2014-2020. L'Union européenne le finance à hauteur de 85 %, les ressources propres des États membres complétant le financement. La valeur totale du fonds s'élève en conséquence à 4,5 milliards d'euros environ.

Les États membres peuvent utiliser le fonds de deux manières: i) pour un programme opérationnel d'aide alimentaire et/ou d'assistance matérielle de base (PO I), ii) pour un programme opérationnel d'inclusion sociale (PO II). L'aide alimentaire et/ou l'assistance matérielle de base doivent être complétées par des mesures d'accompagnement, telles que l'orientation vers les services sociaux.

Conformément à l'article 13, paragraphe 9, du règlement (UE) nº 223/2014 relatif au Fonds européen d'aide aux plus démunis, la présente synthèse se fonde sur les informations contenues dans les rapports d'exécution de 2018, tels qu'acceptés par la Commission[2]. Les 27 États membres ont tous présenté un rapport d'exécution. Le Royaume-Uni n'a pas présenté de rapport car le pays n'a pas encore mis en œuvre le FEAD. Comme les années précédentes, ce rapport de synthèse comprend les évolutions et les informations financières pour l'après-2018 (lorsqu'elles sont disponibles), concernant notamment le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 et les initiatives de la Commission pour la période 2019-2024.

## 2. ÉVOLUTION RÉCENTE

### Le CFP 2021-2027 et les initiatives de la Commission pour la période 2019-2024 visant à lutter contre la pauvreté

**La proportion de personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale a diminué pour la sixième année consécutive, pour atteindre 21,9 % en 2018.** La proportion de personnes souffrant de privation matérielle aiguë est passée de 6,6 % en 2017 à 5,9 % en 2018. Ce chiffre représente 29,7 millions de personnes. Toutefois, 110 millions de personnes restent menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale. L'Union européenne n'a pas atteint l'objectif qu'elle s'était fixé pour 2020, à savoir réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes menacées par la pauvreté ou l'exclusion sociale, étant donné que cette réduction ne s'élève qu'à 7 millions de personnes à ce jour. Les enfants, en particulier ceux dont les parents sont peu qualifiés, et les personnes handicapées sont confrontés à un risque de pauvreté nettement plus élevé. La tendance croissante à l'exclusion du logement et au sans-abrisme n'a pas été inversée en raison des pressions constantes sur le marché du logement. Le soutien du FEAD est donc crucial pour les groupes les plus défavorisés de la société.

---

[1] Règlement (UE) nº 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). Le règlement a été modifié en août 2018 au moyen d'une révision du règlement financier: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1537946431022&uri=CELEX:02014R0223-20180802.

[2] Le retard dans la présentation globale des rapports agrégés s'explique par le fait que les rapports d'exécution ont été transmis par les États membres à la mi-2019 et ont ensuite fait l'objet d'une procédure d'approbation par la Commission.

**Dans le cadre du CFP 2021-2027, la Commission a proposé de fusionner le FEAD avec le Fonds social européen plus (FSE+).** Cette proposition vise à améliorer l'inclusion sociale par une augmentation de la part des allocations nationales du FSE+ (à 25 % au moins contre 20 % dans le FSE actuel), et à lutter contre la privation matérielle en fixant un objectif de 4 % au niveau de l'Union et une allocation minimale de 2 % par État membre. La Commission estime qu'il sera ainsi possible de maintenir le financement de la privation matérielle à un niveau stable par rapport au CFP actuel. La proposition est actuellement en phase avancée de négociations avec les colégislateurs. En avril 2019, le Conseil a convenu d'un mandat de négociation partiel pour les trilogues. Le même mois, le Parlement européen a adopté un rapport comportant des amendements, approuvés par le vote du nouveau Parlement. Entre-temps, les trilogues concernant le FSE+ ont commencé.

**La Commission prépare également une initiative relative à une «garantie pour l'enfance».** Selon le principe 11 du socle européen des droits sociaux, les enfants ont droit à des services d'éducation et d'accueil abordables et de bonne qualité, ainsi qu'à une protection contre la pauvreté. Ce même principe énonce également que les enfants issus de milieux défavorisés ont droit à des mesures spécifiques qui renforcent l'égalité des chances. L'initiative est donc un élément concret du plan d'action concernant le socle susmentionné.

**En réponse à la pandémie de coronavirus, deux initiatives d'investissement ont été préparées et adoptées.** La seconde initiative d'investissement en réaction au coronavirus (CRII+)[3], adoptée en avril 2020, prévoit une souplesse d'utilisation extraordinaire des fonds structurels et d'investissement européens. En outre, elle introduit des mesures spécifiques pour aider les plus démunis, en modifiant les règles régissant le FEAD, et pour permettre aux autorités de gestion, aux organisations partenaires et aux autres acteurs de réagir rapidement aux difficultés naissantes. Par exemple, il sera possible d'apporter une aide alimentaire et une assistance matérielle de base au moyen de bons et de fournir les équipements de protection individuelle, ce qui réduira les risques de contamination. De plus, il sera possible de financer des mesures à hauteur de 100 % pour l'exercice 2020-2021.

**En outre, la Commission a proposé un cadre financier pluriannuel (CFP) révisé dans le contexte de la reprise après la pandémie de COVID-19**. En vertu de cette proposition, les États membres ont la possibilité de réinvestir dans le FEAD afin de garantir un soutien continu et renforcé aux plus démunis.

## 3. COORDINATION DU FEAD AU NIVEAU DE L'UNION

**Le groupe d'experts du FEAD reste le principal forum permettant aux autorités de gestion d'échanger des informations sur la mise en œuvre du fonds.** Le groupe d'experts s'est réuni deux fois (en 2018 et en 2019) pour discuter des différents aspects de l'application du programme du FEAD, notamment des mesures d'accompagnement, des dons de nourriture, des audits et de la coordination avec les autres fonds structurels. La Commission a présenté aux États membres les conclusions et les recommandations issues de l'évaluation à mi-parcours du FEAD et du rapport spécial de la Cour des comptes européenne sur le FEAD. Elle a également fait le point régulièrement sur les négociations concernant le FSE+, en particulier sur les mesures visant à remédier à la privation matérielle et à l'intégration sociale des plus démunis.

**En ce qui concerne les relations avec les parties prenantes, la Commission a organisé 18 réunions de réseau du FEAD entre 2016 et la fin de 2019.** Lors de chaque réunion, les

[3] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/qanda_20_574

participants ont eu l'occasion de présenter des études de cas et d'examiner ensemble les défis et les solutions concernant un point spécifique de la mise en œuvre du FEAD, par exemple le travail de proximité ciblé auprès des plus démunis tels que les enfants, les sans-abri et les personnes âgées. L'une des réunions organisées en 2019 a porté sur le suivi et l'évaluation du fonds, et les efforts substantiels déployés par les autorités de gestion et les organisations partenaires ont été soulignés. Conformément au règlement, la Commission a également organisé en 2018 et 2019 des réunions annuelles au niveau de l'Union, dirigées par des représentants des organisations partenaires. Ces réunions ont essentiellement porté sur la transition vers une nouvelle phase de renforcement des capacités. Au cours des 18 prochains mois, des activités d'apprentissage mutuel remplaceront les réunions de réseau du FEAD. Ces activités devraient aider la «communauté FEAD» à discuter plus efficacement des difficultés de mise en œuvre qui persistent et des opportunités offertes par le FSE+.

## 4. LES PROGRÈS RÉALISÉS DANS L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES OPÉRATIONNELS

### 4.1. Exécution sur le plan financier

**L'exécution financière des programmes du FEAD s'est accélérée en 2018**. Le total des dépenses publiques éligibles engagées pour soutenir les initiatives du FEAD a augmenté régulièrement, passant de 564,7 millions d'euros en 2016 à 637,1 millions d'euros en 2017, puis à 762,2 millions d'euros en 2018. Fin 2018, les fonds cumulés engagés (pour la période 2014-2018) s'élevaient à près de 2 732 millions d'euros, soit 61 % des ressources totales des programmes (qui comprennent les fonds de l'Union et le cofinancement national). Les paiements aux bénéficiaires ont également augmenté de manière significative en 2018 (497,9 millions d'euros) par rapport aux années précédentes (409,9 millions d'euros en 2017 et 436 millions d'euros en 2016). Voir le tableau I en annexe[4] pour consulter une ventilation financière détaillée par indicateur et par État membre.

Les demandes de paiement présentées par les États membres à la Commission en 2018 se sont élevées à 345,3 millions d'euros de dépenses publiques éligibles. Ce montant est en baisse par rapport aux années précédentes (478,2 millions d'euros en 2017 et 353,4 millions d'euros en 2016), en partie grâce à la flexibilité dont disposent les États membres pour présenter leurs demandes de paiement. Au total, les dépenses publiques éligibles déclarées à la Commission pour la période 2014-2018 se sont élevées à 1 223,3 millions d'euros.

Au 31 décembre 2019, la Commission avait versé un total de 1,5 milliard d'euros en paiements intermédiaires (955 millions d'euros à la fin de 2018), ce qui représente plus de 38 % de la dotation totale pour la période 2014-2020.

L'exécution financière du FEAD est en bonne voie d'une manière générale et correspond à la progression du programme sur le terrain (voir section suivante). Les indicateurs montrent que l'exécution s'est globalement accélérée malgré une stagnation des demandes de paiement agrégées. En outre, très peu de dégagements automatiques ont été effectués à ce jour (uniquement dans le cadre du programme britannique, qui n'a pas été mis en place).

4 Plusieurs États membres ont mis à jour certaines valeurs des indicateurs communs d'intrant du FEAD pour 2015, 2016 et 2017. Par conséquent, les valeurs indiquées dans cette section pourraient être différentes de celles publiées les années précédentes.

## 4.2 Exécution sur le terrain

### Portée du FEAD et profil des bénéficiaires finaux

**Le soutien du FEAD s'est poursuivi en 2018 dans 26 États membres, et s'est appuyé sur les progrès réalisés au cours des années précédentes.** La plupart des États membres (22 sur 26) ont fourni une aide alimentaire et/ou une assistance matérielle de base, et ont mis en place des mesures d'accompagnement (PO I: voir tableau 1). Chypre, la Lituanie et la Hongrie ont fourni une assistance matérielle de base pour la première fois en 2018[5]. Quatre États membres ont continué à exécuter des programmes d'inclusion sociale (PO II: voir tableau 1). La Roumanie n'a fourni aucune assistance en 2018 en raison de retards dans la refonte de son programme opérationnel à la suite de changements institutionnels, qui ont été aggravés par des problèmes de marchés publics.

*Table 1. Type d'assistance fournie en 2018*

| PO | Type d'assistance | État membre |
|---|---|---|
| PO I | Produits alimentaires | BE, BG, EE, ES, FI, FR, IT, MT, PL, PT, SI (11) |
| | Assistance matérielle de base | AT (1) |
| | Les deux | CY, CZ, EL, HR, HU, IE, LT, LU, LV, SK (10) |
| PO II | Inclusion sociale | DE, DK, NL, SE (4) |

Source: SFC2014

**En 2018, on estime que 12,6 millions de personnes ont bénéficié de l'aide alimentaire du FEAD, 1 million ont reçu une aide matérielle et 39 000 ont bénéficié de mesures d'aide à l'inclusion sociale.** Près de 13 millions de personnes au total ont bénéficié du soutien du FEAD, selon une estimation prudente calculée à partir de la moyenne annuelle indiquée dans l'évaluation à mi-parcours du FEAD pour la période 2014-2017[6]. Les augmentations les plus significatives du nombre de personnes atteintes ont été constatées en Hongrie (185 000 personnes de plus qu'en 2017), en Irlande (92 011 personnes de plus), en Belgique (82 619 personnes de plus) et au Portugal (41 276 personnes de plus, bien que ce nombre reste faible). En revanche, le nombre de personnes atteintes a diminué dans 17 États membres, notamment en Croatie (214 068 personnes de moins qu'en 2017), en Bulgarie[7], en Espagne, en France (bien que ce nombre reste élevé) et en République tchèque. La Roumanie continue de faire face à des problèmes d'exécution (voir ci-dessous).

5 L'Italie a commencé à fournir une aide matérielle de base en 2018 dans le cadre de la mesure nº 4, mais n'a rien indiqué dans le système de suivi.

6 Dans les programmes opérationnels qui fournissent à la fois une aide alimentaire et une assistance matérielle de base aux mêmes personnes, le chevauchement apparent des données du rapport d'exécution annuel a été soustrait afin de présenter des chiffres agrégés.

7 Dans leur rapport d'exécution de 2018, les autorités bulgares ont révisé leurs indicateurs de réalisation pour cette année-là et les années précédentes. Par conséquent, les valeurs publiées dans le rapport pourraient être différentes de celles indiquées les années précédentes.

*Figure 1. Nombre de personnes recevant une aide alimentaire et/ou une assistance matérielle de base*

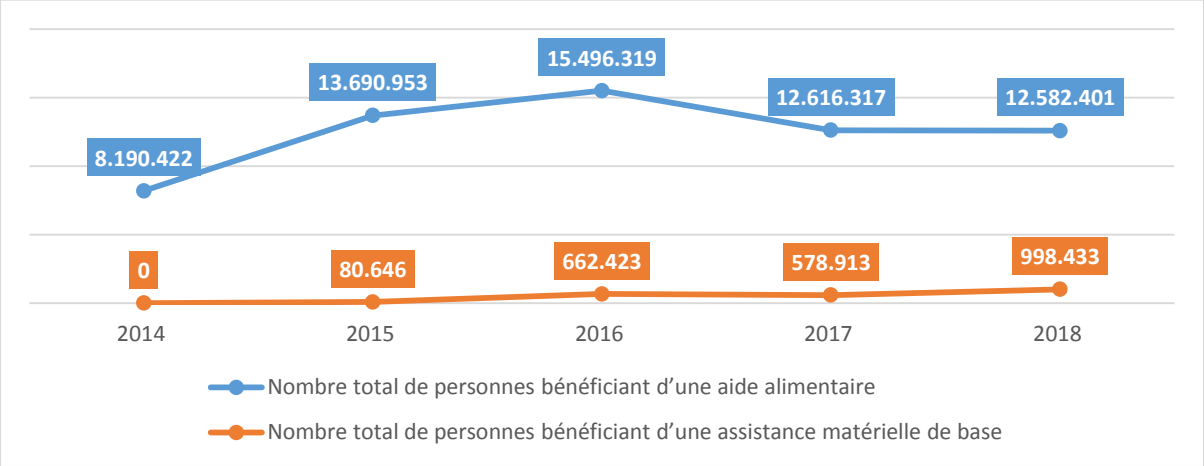
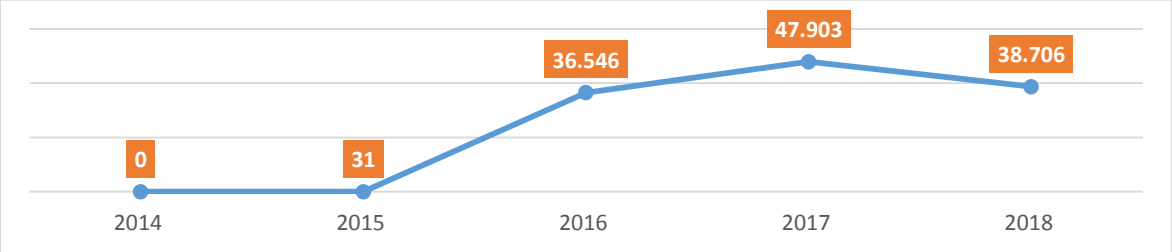



*Figure 2. Nombre total de personnes bénéficiant d'une aide à l'inclusion sociale*




Source: SFC2014

**Le profil général des bénéficiaires finaux de l'aide du FEAD est resté globalement inchangé.** Comme les années précédentes, les femmes constituaient le principal groupe de personnes aidées (48 %, soit près de la moitié du nombre total de personnes aidées). Les enfants ont bénéficié de près de 30 % de l'aide disponible, suivis par les migrants, les personnes d'origine étrangère ou appartenant à une minorité (10 %) et les sans-abri (7 %). En 2018, 8 % des bénéficiaires finaux du FEAD étaient des personnes âgées de 65 ans ou plus et 5 % étaient des personnes handicapées. Ces chiffres sont des estimations des organisations partenaires et doivent être traités avec prudence.

**Les enfants représentent 29 % des bénéficiaires d'une aide alimentaire, d'une assistance matérielle de base ou d'une aide à l'inclusion sociale en 2018.** Cette proportion est restée stable par rapport aux années précédentes. Dans plusieurs États membres, les enfants ont reçu la plus grande part de l'aide alimentaire, en particulier à Chypre, en Croatie, à Malte, en Hongrie et en République tchèque, où ils représentaient entre 44 % et 92 % des bénéficiaires finaux. De même, Chypre, l'Irlande, la Hongrie et l'Autriche comptaient une forte proportion d'enfants parmi les bénéficiaires finaux de l'assistance matérielle de base (entre 93 % et 100 %). Les programmes de ces pays prévoient une aide spécifique aux enfants. Dans d'autres États membres (par exemple, la Belgique, l'Espagne et la France), les enfants représentent une proportion élevée des bénéficiaires de l'aide alimentaire, car les programmes de ces pays s'adressent aux familles ayant des enfants en situation de vulnérabilité.

*Box 1. Exemples de mesures d'aide nationales aux enfants*

République tchèque: le pays subventionne les repas des enfants défavorisés à l'école. On estime que la qualité des repas servis aux enfants en âge préscolaire et primaire favorise l'assiduité des élèves. Le nombre d'écoles participant à de tels programmes est en constante augmentation. En ce qui concerne l'aide matérielle, les biens distribués en République tchèque comprennent cinq types de préparations pour nourrissons et de lait de croissance pour différentes tranches d'âge, ainsi que des aliments pour bébés.

Chypre: les enfants représentent une grande part des bénéficiaires finaux de l'aide alimentaire (92 %) et de l'assistance matérielle (100 %). Les écoliers bénéficient de repas gratuits préparés dans les cantines scolaires.

Croatie: un programme scolaire vient en aide aux enfants qui vivent dans la pauvreté ou qui sont menacés par la pauvreté. Ces enfants bénéficient de repas à la cantine et reçoivent des cartables et d'autres fournitures scolaires.

Malte: un programme de distribution de fruits, de légumes et de lait aux écoliers a été lancé en 2018 (comme mesure d'accompagnement), afin de favoriser une culture de l'alimentation durable et de qualité chez les plus jeunes. Les enfants de familles vulnérables et à très faible revenu reçoivent également une aide pour leurs besoins scolaires, tels que l'achat d'un uniforme et de cahiers, les activités extrascolaires et d'autres besoins de base.

Hongrie: les enfants représentent une grande part des bénéficiaires finaux. Les enfants de familles pauvres reçoivent des colis alimentaires et une assistance matérielle de base.

Irlande: les enfants des familles qui ont recours aux banques alimentaires bénéficient également de ces programmes. Les colis d'accueil (comprenant des kits pour bébés) qui sont distribués aux familles de réfugiés qui viennent d'emménager bénéficient également aux enfants. En 2018, 40 000 écoliers et 1 000 enfants de demandeurs de protection internationale vivant dans des logements fournis par l'État ont reçu des kits scolaires.

Autriche: l'aide sous forme de cartables et d'autres fournitures scolaires est directement destinée aux enfants en âge d'être scolarisés dont les familles bénéficient d'un revenu minimum.

Espagne: pour répondre aux besoins particuliers des enfants et contribuer à leur santé et à leur croissance, les familles défavorisées reçoivent des denrées alimentaires spécifiques (par exemple des pots d'aliments pour bébés, des céréales pour nourrissons et du lait de croissance en poudre).

**Environ 10 % des bénéficiaires finaux étaient des migrants et des personnes d'origine étrangère ou appartenant à une minorité**. Toutefois, il convient de noter que les informations sur les migrants bénéficiant d'une aide ne sont pas toujours communiquées pour des raisons de protection des données (en Grèce, en France et en Slovaquie). Dans ces groupes de population, les personnes essentiellement ciblées (mentionnées dans 45 % des programmes opérationnels visant les migrants) étaient les réfugiés et les demandeurs d'asile.

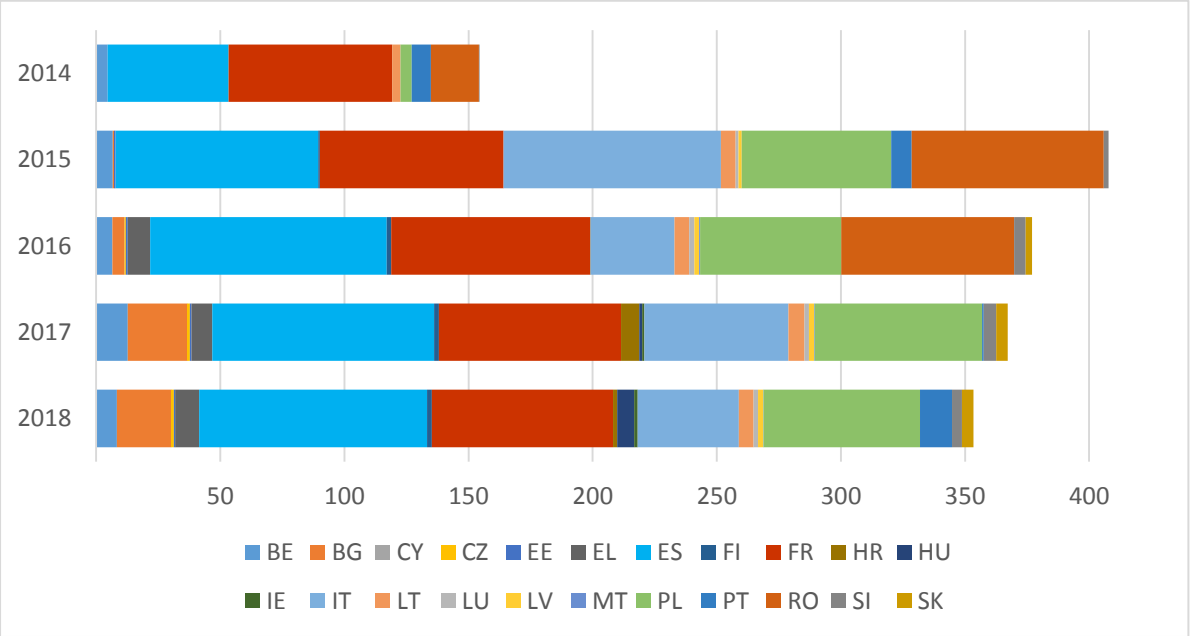
**On estime que 7 % des bénéficiaires finaux du FEAD étaient des sans-abri**, dont la proportion était plus élevée en 2018 qu'en 2017. Cependant, le nombre de sans-abri est particulièrement difficile à estimer car ils ne sont pas enregistrés et sont souvent peu enclins à communiquer des informations à caractère personnel. De plus, la principale raison de l'augmentation du nombre de sans-abri est que la France a communiqué des chiffres pour 2018 alors qu'elle ne l'avait pas fait l'année précédente. En République tchèque, en Irlande et en France, plus de 10 % des sans-abri reçoivent une aide alimentaire. Hormis en

Espagne, la proportion de sans-abri bénéficiant d'une aide a diminué en 2018 par rapport à 2017, notamment en Italie.

**PO I – Aide alimentaire**

**L'aide alimentaire est restée globalement stable par rapport à l'année précédente.** La plupart des 21 États membres participant au programme ont soit augmenté, soit maintenu la quantité des denrées alimentaires distribuées. Dans l'ensemble, cette quantité était légèrement plus faible en 2018 par rapport à 2017, la livraison de repas ou de colis alimentaires ayant diminué dans certains des grands États membres. Cinq États membres (Espagne, France, Pologne, Italie et Bulgarie) ont été à l'origine de 82 % de la quantité totale des denrées alimentaires distribuées en 2018. Trois États membres ont considérablement augmenté la quantité de denrées alimentaires distribuées (Portugal, Hongrie et Irlande). Dix États membres ont livré moins de denrées alimentaires qu'en 2017, cette diminution étant nettement marquée dans le cas de la Belgique, de l'Estonie, de la Croatie, de l'Italie et de la Slovénie.

*Graphique n° 3: aide alimentaire fournie sur la période 2014-2018 (milliers de tonnes) par État membre*




Source: SFC2014

**Plus de la moitié (55 %) de l'aide alimentaire était composée de produits laitiers, de farine, de pain, de pommes de terre et autres produits féculents.** La proportion de produits laitiers était particulièrement élevée en Belgique et en France. En Italie, en Lettonie, en Slovaquie et en Finlande, la proportion de farine, de pain, de pommes de terre et autres produits féculents était élevée. La quantité de fruits et légumes distribués a augmenté régulièrement, passant de 9 % en 2014 à 17 % en 2018[8]. La quantité de matières grasses et d'huiles est variable et s'élève à 6 % en moyenne. La proportion de plats cuisinés est assez élevée en Irlande et en Hongrie, mais elle est par ailleurs raisonnablement faible (environ 11 % dans l'Union). En Irlande, les plats cuisinés sont inclus dans les catégories de denrées demandées par les organisations partenaires, en réponse à la demande des

8 Ce chiffre s'explique également par l'augmentation de la distribution de denrées alimentaires au Portugal, parmi lesquelles une forte proportion de fruits et légumes.

bénéficiaires et pour réduire le gaspillage alimentaire. Le coût des denrées alimentaires distribuées par personne varie nettement d'un État membre à l'autre et d'une année à l'autre. Cette variation est principalement due à la quantité et au type de denrées distribuées (par exemple, une proportion élevée de produits frais), ainsi qu'à l'intensité de l'aide apportée.

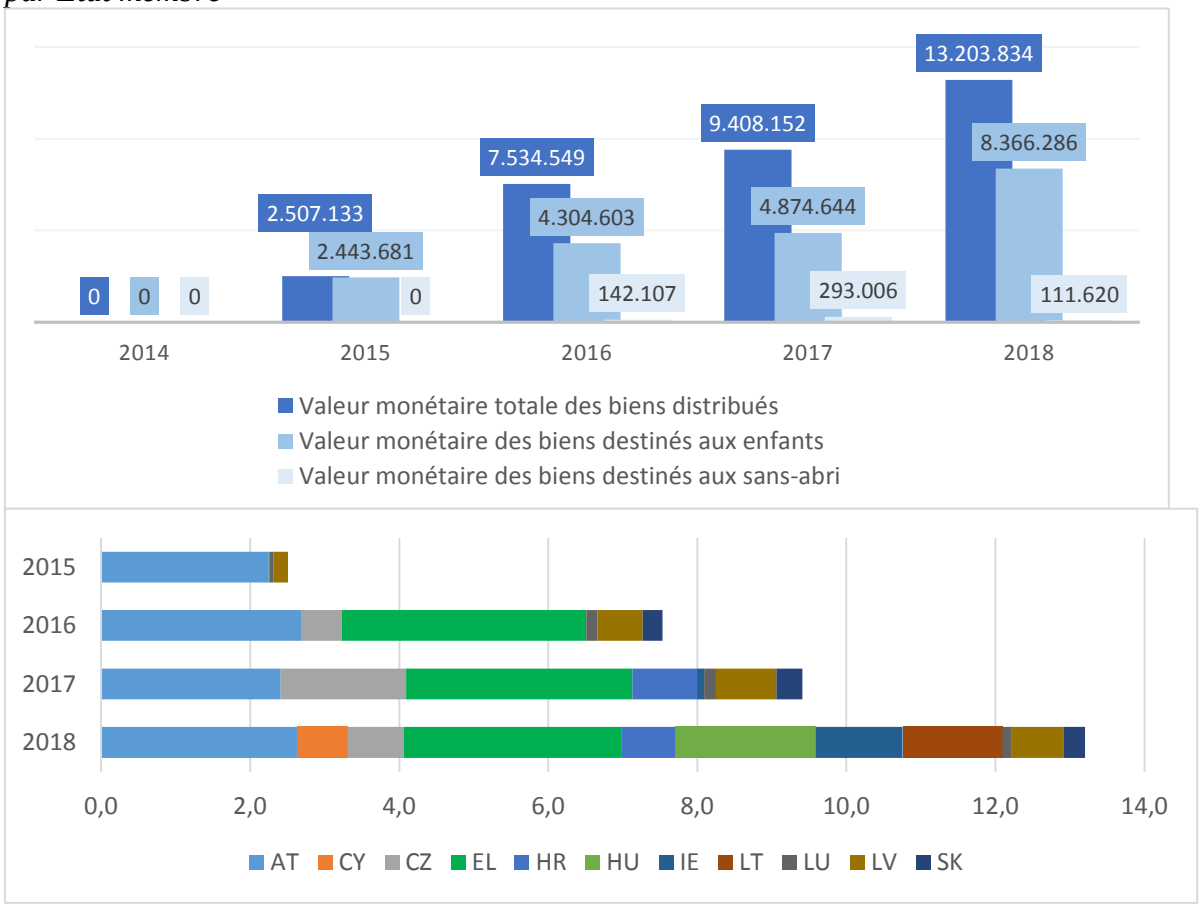
**Les 21 États membres qui distribuent des denrées alimentaires, à l'exception de Chypre, le font sous forme de colis alimentaires standard**. Quatorze États membres ont également fourni des repas: la Belgique, la Bulgarie, la République tchèque, l'Irlande, la Grèce, l'Espagne, la Croatie, l'Italie, Chypre, la Lettonie, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et la Finlande. Certains États membres ont également fourni des plats préparés aux écoliers (République tchèque, Croatie, Italie et Chypre) ou aux sans-abri (l'Italie, la Lettonie, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et la Finlande). La banque alimentaire estonienne a travaillé en étroite coopération avec les autorités locales et les municipalités pour se rapprocher le plus possible des personnes ciblées. Grâce à une bonne communication entre les partenaires, 95 % des colis d'aide alimentaire ont été distribués pendant la période visée. Comme les années précédentes, les distributions de denrées alimentaires par les organisations partenaires en Bulgarie, en Espagne, à Chypre et en Hongrie ont été entièrement financées par le FEAD, tandis que dans les autres États membres, les organisations partenaires ont complété l'aide alimentaire du FEAD par des denrées offertes ou financées par d'autres sources.

**PO I – Assistance matérielle de base**

**Le nombre de bénéficiaires de l'assistance matérielle de base a également augmenté de manière significative.** En 2018, les États membres ont distribué l'équivalent de 13,2 millions d'euros en assistance matérielle de base, soit 29 % de plus qu'en 2017, année qui avait déjà enregistré une hausse de 25 % par rapport à 2016. Cette augmentation significative est due en grande partie au fait que trois États membres (Chypre, Lituanie et Hongrie) ont fourni une assistance matérielle de base pour la première fois en 2018. Huit États membres ont continué à fournir une assistance matérielle de base comme l'année précédente (République tchèque, Irlande, Grèce, Croatie, Lettonie, Luxembourg, Autriche et Slovaquie). La plupart des marchandises ont été distribuées dans trois États membres: la République tchèque, la Grèce et l'Autriche (voir graphique nº 4). Les sans-abri, ciblés en République tchèque, en Grèce, en Croatie et en Slovaquie, ont reçu des produits d'hygiène et d'autres fournitures. En Croatie ils ont également reçu du matériel de cuisine, des vêtements, des sacs de couchage et des couvertures. Des sacs de couchage et des couvertures ont aussi été distribués en Grèce.

**Les fournitures scolaires et les produits de soins personnels pour les familles avec enfants sont restés les principaux articles d'assistance matérielle de base.** En 2018, les articles livrés aux familles avec enfants comprenaient des produits de papeterie et des fournitures scolaires (Irlande, Grèce, Croatie, Lettonie et Autriche), des cartables (Grèce, Croatie, Lettonie et Autriche), des trousses de soins pour bébés (Irlande, Croatie et Hongrie), des couches et des lingettes pour bébés (Grèce), et des équipements et vêtements de sport (Croatie). En Irlande, en Grèce, en Lettonie, au Luxembourg, en Hongrie et en Slovaquie, des articles tels que des détergents textiles, de la lessive en poudre (pour le linge de couleur), des détergents pour vaisselle, de la crème et du savon pour bébés et enfants en bas âge, des lingettes humides et des couches ont également été distribués.

*Graphique nº 4. Valeur monétaire totale des biens distribués sur la période 2014-2018 et par État membre*




*Source: SFC2014*

**PO I – Mesures d'accompagnement**

**Tous les États membres qui ont exécuté les programmes PO I en 2018 ont également mis en place des mesures d'accompagnement.** Les mesures suivantes ont notamment bien fonctionné: i) des activités de communication sur les thèmes de la gestion du budget d'un ménage, de la prévention du gaspillage alimentaire et du choix des denrées alimentaires (Portugal); ii) un magazine en estonien et en russe intitulé «Help»[9], distribué aux bénéficiaires de l'aide alimentaire (Estonie); iii) la distribution de livrets de recettes à préparer avec les ingrédients inclus dans les colis alimentaires du FEAD et les produits alimentaires couramment donnés (Finlande); iv) le projet «We Are Together» de la Croix-Rouge, qui offre aux enfants issus de milieux socialement défavorisés des expériences culturelles, une aide aux devoirs scolaires, un service de tutorat et d'autres formes d'assistance (Slovénie); v) le projet «Tackling economic vulnerability through volunteering opportunities» géré par l'organisation Caritas de l'archidiocèse de Zadar (Croatie), qui va au-delà de l'assistance matérielle et pousse les participants à prendre des mesures pour s'attaquer aux causes de la pauvreté; et vi) la distribution d'une brochure avec les cartables, qui donne des conseils aux

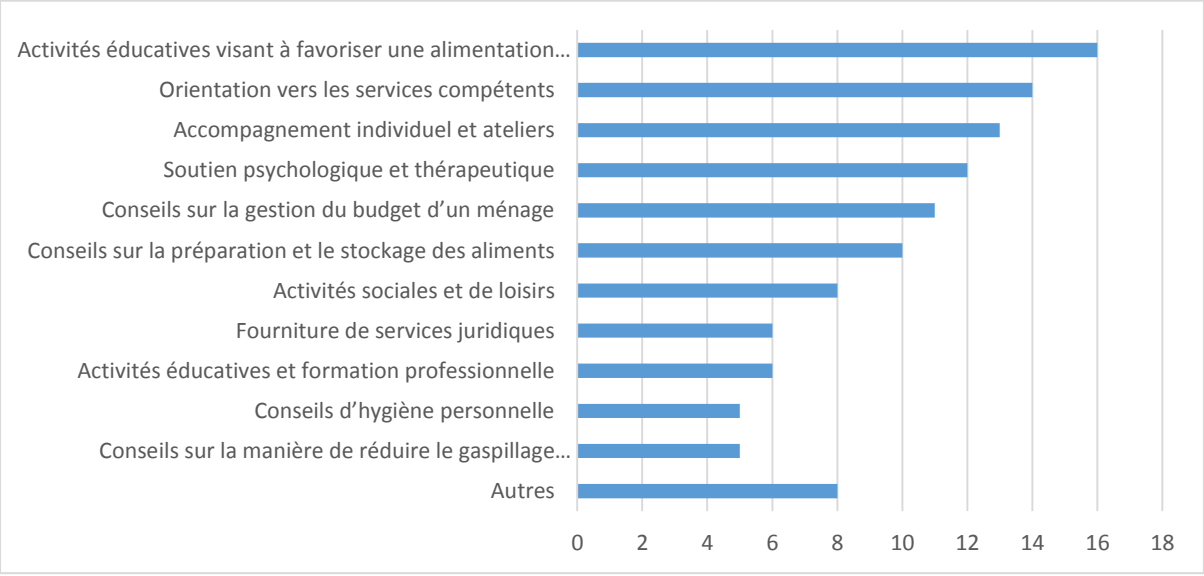
[9] L'édition 2018 du magazine était consacrée à l'alimentation saine, et proposait les recettes d'un nutritionniste à préparer avec les aliments inclus dans le colis. Le magazine indiquait également les coordonnées de 38 organisations en mesure d'apporter une aide supplémentaire.

écoliers sur un éventail de sujets liés à l'école, au travail et aux problèmes psychologiques, entre autres (Autriche).

**La plupart des États membres ont mis en place une combinaison de mesures d'accompagnement et seuls quelques-uns ont choisi de se concentrer sur une ou deux activités seulement.** Les mesures d'accompagnement mises en place en 2018 (voir graphique nº 5) étaient les suivantes:

- Conseils sur la préparation et le stockage des denrées alimentaires (BE, BG, EE, FR, LT, LU, PL, PT, SK, FI)
- Activités éducatives visant à favoriser une alimentation saine / ateliers de cuisine (BE, BG, CZ, EE, ES, FR, HR, IT, LV, LT, LU, MT, PL, PT, SI, FI)
- Conseils sur la manière de réduire le gaspillage alimentaire (BE, BG, LT, PL, PT)
- Conseils d'hygiène personnelle (BG, LV, LT, HU, SK)
- Orientation vers les services compétents (services sociaux/administratifs par exemple) (BE, BG, EE, IE, ES, FR, IT, LV, LT, LU, MT, AT, SK, FI)
- Accompagnement individuel et ateliers (BE, BG, CZ, EE, EL, ES, FR, LV, LT, LU, MT, SI, SK)
- Soutien psychologique et thérapeutique (BE, BG, CZ, EE, EL, IT, CY, LV, LT, HU, SI, SK)
- Conseils sur la gestion du budget d'un ménage (BE, BG, CZ, EL, IT, LV, LT, MT, PL, PT, SK, FI)
- Activités sociales et de loisirs (CZ, EL, FR, LT, LU, PL, SI, FI)
- Activités éducatives et formations/programmes de développement de compétences (EE, HR, IT, LT, MT, SI)
- Prestation de services juridiques (BE, EE, FR, IT, LT, SK)
- Autres (BE, EE, IE, IT, LV, MT, SI, FI)

*Graphique n° 5: types de mesures d'accompagnement mises en place en 2018 (n=22)*




## PO II – Inclusion sociale

Comme les années précédentes, le Danemark, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède ont mis en place des mesures d'inclusion sociale.

**En Allemagne, l'activité principale consistait à aider les adultes nouvellement arrivés et les sans-abri et à améliorer leur accès aux services d'aide et de conseil.** Le pays a déjà dépassé divers objectifs dans ce domaine. Près de 90 % des adultes nouvellement arrivés et des sans-abri qui ont participé aux activités d'inclusion sociale en 2018 ont ensuite fait appel aux services sociaux (l'objectif était de 50 %). Le nombre total de sans-abri et de personnes exposées au risque de sans-abrisme qui ont bénéficié de conseils en 2018 s'élève à 21 564, un chiffre supérieur à l'objectif spécifique du programme. Des progrès notables ont également été réalisés concernant les enfants nouvellement arrivés en âge d'aller à la maternelle (12 237) et leurs parents (13 734). L'objectif d'atteindre 19 700 enfants et parents d'ici 2020 devrait donc être faisable.

**Au Danemark, les conditions de vie des sans-abri – et des personnes sans domicile fixe originaires d'autres pays de l'Union qui ont un permis de séjour au Danemark – se sont améliorées grâce à l'accès à des foyers et à des travailleurs sociaux.** Grâce à des activités de proximité, ces personnes ont bénéficié d'un logement temporaire, ont pu participer à des événements sociaux et de réseautage et ont pu acquérir une expérience professionnelle dans une entreprise privée. Les activités ont été adaptées à la situation particulièrement vulnérable des migrants sans-abri qui sont confrontés à la barrière de la langue et à d'autres difficultés. Au total, 1 412 personnes ont bénéficié de ces activités sur la période 2014-2018, un chiffre qui dépasse déjà l'objectif fixé pour la période de programmation 2014-2020 (1 400 personnes).

**Aux Pays-Bas, le projet «Elderly in the neighbourhood» s'est poursuivi en 2018 avec 776 participants. Ce chiffre est inférieur à celui de 2017, mais bien supérieur à celui de 2016.** Ce projet vise à réduire l'exclusion sociale parmi les personnes âgées défavorisées. Tous les participants avaient plus de 65 ans. Le nombre total de participants sur la période 2014-2018 était de 2 274, soit 45 % de l'objectif (5 000 personnes). Le résultat majeur à signaler est qu'au bout de deux ans, environ 84 % des personnes âgées ayant bénéficié de l'aide participaient encore au programme, 45 % d'entre elles affirmaient que leur réseau social s'était élargi et 35 % disaient avoir renforcé leurs compétences numériques et financières. En 2018, une grande attention a été accordée à la nécessité d'aider les personnes âgées issues de l'immigration, d'origine turque ou marocaine par exemple, qui ne sont pas faciles à atteindre et ont donc tendance à être isolées. De fait, 29 % des participants au projet ne sont pas nés aux Pays-Bas.

**Les mesures d'inclusion sociale en Suède sont essentiellement axées sur la santé et la présentation d'informations générales sur la société suédoise aux personnes défavorisées venant d'autres pays de l'Union ou de l'EEE (Espace économique européen).** Les principaux groupes cibles sont les sans-abri (ou les personnes exposées au risque de sans-abrisme), les migrants, les personnes d'origine étrangère, les minorités et les femmes. Le programme a bénéficié jusqu'à présent à 2 016 personnes, dont 414 en 2018. Le pourcentage de personnes qui déclarent avoir reçu une aide n'a cessé d'augmenter depuis 2016, passant de 43 % à 84 % en 2018. La proportion de personnes qui déclarent avoir amélioré leurs conditions d'hygiène et de santé a également augmenté, passant de 38 % en 2016 à 82 % en 2018. L'objectif de 40 % pour les deux indicateurs a été largement dépassé.

### Obstacles à l'exécution

**Des obstacles à l'exécution ont été signalés par 19 États membres.** Parmi ceux-ci figurent: i) des défis logistiques, concernant par exemple la livraison et le stockage (EL, HU, PT, FI); ii) des problèmes juridiques, concernant par exemple les marchés publics ou la protection des données (BE, BG, EE, EL, IT, HU, MT, PT, RO); iii) le manque de capacité des organisations partenaires (DK, HU, PL); iv) des difficultés à atteindre les groupes cibles (EE,

LV, HU, PL et SE); v) des difficultés liées au suivi et à la collecte de données sur les bénéficiaires finaux (IT, HU, RO); et vi) des problèmes liés aux marchandises distribuées, au niveau par exemple de leur qualité, de leur diversité et de leur poids[10] (FR, HU). Des problèmes d'exécution d'ordre général se sont également posés en Roumanie, concernant notamment les marchés publics et les capacités. Malgré un suivi et un soutien réguliers de la Commission et un recours actif à l'assistance technique disponible pour améliorer la capacité de l'autorité de gestion du FEAD, les problèmes précités n'ont pas pu être résolus au cours de l'année de référence.

**La flexibilité du FEAD et l'étroite coopération entre les autorités de gestion et les organisations partenaires ont aidé les pays à surmonter nombre de ces obstacles.** En Italie, l'autorité de gestion a organisé une réunion avec les bénéficiaires de l'assistance matérielle pour leur offrir une aide supplémentaire en cas de problèmes d'exécution. En 2018, la France a modifié son système de gestion et adopté de nouvelles procédures, notamment en matière de contrôle interne, de logistique et d'assistance technique, afin de retracer la piste d'audit du programme.

**Principes horizontaux**

L'article 5 du règlement du FEAD définit les principes horizontaux qui doivent être appliqués de manière transversale dans la conception et la mise en œuvre du Fonds. Ces principes portent sur la complémentarité du financement, l'égalité des sexes, la lutte contre la discrimination, la prévention du gaspillage alimentaire, un régime alimentaire équilibré et des aspects environnementaux et climatiques. Les États membres doivent respecter ces principes et en rendre compte dans leurs rapports d'exécution annuels.

**Les États membres tiennent compte de ces principes généraux. Ils appliquent le principe de complémentarité en utilisant d'autres instruments de financement.** En Estonie, le ministère des affaires sociales est également l'organisme intermédiaire du FSE, qui garantit une vue complète et des informations unifiées sur les services fournis par les deux Fonds. La Finlande a fait état de synergies entre les projets d'inclusion sociale cofinancés par le FSE, qui servent de mesures d'accompagnement à la distribution de denrées alimentaires financée par le FEAD.

**Plusieurs États membres ont expliqué leur manière d'appliquer le principe de l'égalité des sexes**. La République tchèque cible les mères célibataires, que le pays considère comme un groupe particulièrement vulnérable. L'Allemagne se concentre sur les conseils aux femmes en matière de soins aux enfants et de santé, et a produit des fiches d'information sur les questions de genre à l'usage des organisations partenaires. En Suède, deux projets portent spécifiquement sur la santé des femmes, et d'autres projets ont été adaptés pour mieux cibler les femmes. En Suède et aux Pays-Bas, 80 % des bénéficiaires de l'aide à l'inclusion sociale étaient des femmes.

**La plupart des États membres ont explicitement mentionné des mesures de lutte contre la discrimination**. En Allemagne et en Lettonie, des lignes directrices et des ateliers portant sur la non-discrimination sont disponibles. En Hongrie, les besoins particuliers des personnes handicapées sont pris en considération, par exemple la distribution de denrées alimentaires se déroule dans des lieux sans obstacle et une aide à la collecte des colis alimentaires est

[10] D'autres problèmes plus isolés ont également été signalés, par exemple: des denrées alimentaires non livrées (EL), des marchandises détruites ou endommagées (EL), le calcul erroné d'un indicateur par l'autorité de gestion qui a dû le corriger (CY), l'insuffisance des denrées alimentaires fournies au groupe cible (HR), la charge administrative et des ressources financières limitées (EE), le faible intérêt des organisations partenaires (SK), des mesures jugées inappropriées pour le moment, entraînant des retards dans l'exécution (RO), les attitudes sociales à l'égard du groupe cible (SE).

également fournie. Au Luxembourg, l'accessibilité aux personnes handicapées est garantie. La Bulgarie affirme que le FEAD contribue à l'égalité des chances du fait que des repas spécifiques en fonction de l'origine ethnique et de la religion soient distribués.

**La plupart des programmes nationaux du FEAD donnent la priorité aux mesures de lutte contre le gaspillage alimentaire.** L'Irlande réduit le gaspillage alimentaire en associant des denrées alimentaires collectées dans les supermarchés aux colis alimentaires du FEAD. À Malte et en Espagne, les colis alimentaires sont adaptés aux besoins des personnes qui les reçoivent afin d'éviter le gaspillage. En Slovénie, la priorité est donnée à l'efficacité du système de distribution des denrées alimentaires afin de garantir que les bénéficiaires reçoivent ces denrées rapidement et bien avant la date de péremption. En Belgique, une soupe fraîche préparée avec des denrées invendues est distribuée dans le cadre du FEAD. Les dons de nourriture sont également encouragés au moyen d'une exemption de TVA et d'une charte entre le secteur de l'aide alimentaire et la grande distribution. En France, la loi «anti-gaspillage» de 2016 est largement appliquée par les organisations partenaires, ce qui a conduit à une réduction significative du gaspillage alimentaire. Dans la procédure d'appel d'offres pour la sélection des fournisseurs, le critère de l'empreinte carbone liée au transport des denrées alimentaires a été ajouté en 2016. En Croatie, la documentation relative à la demande d'aide alimentaire, d'assistance matérielle de base et d'assistance technique précise la manière de prévenir le gaspillage alimentaire, de veiller à la sécurité des produits et de protéger la santé publique et l'environnement. En Lituanie, les restes des colis alimentaires sont envoyés à des cantines qui préparent et distribuent des repas aux sans-abri.

**De nombreux États membres ont déclaré avoir distribué des aliments variés et équilibrés sur le plan nutritionnel.** En France, les repas sont adaptés à l'âge et aux conditions de vie des personnes qui en bénéficient. Les colis alimentaires au Portugal visent à satisfaire au moins 50 % des besoins énergétiques et nutritionnels d'une personne et les portions quotidiennes comprennent chacun des sept groupes d'aliments. En Slovaquie, la composition des colis alimentaires a été évaluée par l'Autorité de santé publique afin de garantir un bon équilibre nutritionnel. En Estonie, l'Institut national pour le développement sanitaire a été consulté au sujet des colis alimentaires et a recommandé d'exclure les allergènes les plus courants (par exemple les noix et les denrées contenant des noix). En Bulgarie, les instructions du ministère de la santé ont été prises en compte, ainsi que les commentaires des bénéficiaires. En Lettonie, des activités sur le thème de la santé ont été organisées, traitant de sujets tels qu'une alimentation et un mode de vie sains, les soins aux enfants, la prévention des dépendances, les compétences en matière de premiers secours, les interventions d'urgence et la prévention des maladies.

**De nombreux États membres tiennent compte des aspects climatiques et environnementaux.** L'Autriche rapporte que des produits durables et de haute qualité ont été choisis pour des raisons environnementales. En République tchèque, seuls des produits écologiques qui favorisent le recyclage sont commandés par l'intermédiaire du FEAD. Les organisations partenaires sélectionnent des produits à partir d'un panier de produits de base en fonction des besoins de leurs bénéficiaires. Le risque de distribuer des produits non désirés et le gaspillage sont donc réduits au minimum.

## Évaluations

**D'après les évaluations approfondies réalisées, les effets des activités du FEAD dans les différents États membres sont généralement positifs.** Par exemple, le rapport du Luxembourg a conclu que l'aide du FEAD permet au pays de libérer du budget pour d'autres

besoins du public. Au Portugal, une étude nationale a démontré que l'aide alimentaire a permis à 72 % des personnes concernées par le programme opérationnel de mieux gérer leur budget. L'évaluation réalisée par la France a soulevé des incertitudes quant au lien entre le programme du FEAD et la réduction de la pauvreté, étant donné la nature complexe et multidimensionnelle de celle-ci. Toutefois, étant donné que l'aide alimentaire est le premier contact avec les personnes en difficulté et qu'elle ouvre la voie à une assistance personnalisée, ses effets positifs devraient être observables dans le temps.

**Certains États membres ont utilisé des critères d'évaluation spécifiques et/ou ont évalué des points particuliers.** En Belgique, une étude de marché a été réalisée pour tester quels produits sains pouvaient être achetés et distribués avec un impact environnemental minimal. La Grèce a examiné la contribution du programme à la lutte contre l'insécurité alimentaire, c'est-à-dire si le programme a permis de parvenir à un apport nutritionnel conforme aux recommandations scientifiques et d'améliorer la qualité de vie des bénéficiaires.

*Box 2. Activités d'évaluation en Irlande et en Espagne*

En Irlande, l'autorité de gestion du FEAD mène régulièrement des enquêtes auprès des parties prenantes. Il ressort de ces enquêtes que l'aide a un effet positif sur les personnes défavorisées, car elle leur permet d'avancer dans la vie et d'accroître leurs relations sociales, et qu'elle libère des fonds pour d'autres actions essentielles. La grande qualité des kits scolaires a été saluée, et les enfants qui en ont bénéficié étaient très contents d'avoir du matériel d'aussi bonne qualité que celui de leurs amis. Un autre avantage majeur est que les banques alimentaires ont pu augmenter leur approvisionnement et garantir sa régularité. De plus, «FoodCloud Hubs», la principale organisation partenaire, a été en mesure de combiner des aliments collectés dans les supermarchés avec les denrées alimentaires financées par le FEAD. L'effet sur l'environnement est positif, car la réduction des déchets alimentaires envoyés à la décharge pour y être éliminés entraîne une diminution des émissions de carbone.

En Espagne, la Croix-Rouge et la Fédération des banques alimentaires ont réalisé une évaluation complète du FEAD en 2018[11]. Leur rapport conclut que l'aide du FEAD est très appréciée par les bénéficiaires: 96 % d'entre eux la recommanderaient à d'autres personnes et 76 % affirment que la nourriture distribuée «leur permet de se sortir de nombreuses difficultés». Cependant, il confirme également que même si le programme contribue à réduire les formes extrêmes de pauvreté et à alimenter des familles, il ne permet pas en soi de sortir les bénéficiaires de la précarité.

## 5. CONCLUSION

**Les engagements financiers au titre du programme du FEAD ont considérablement augmenté, pour atteindre 762,2 millions d'euros en 2018.** Le montant cumulé des dépenses engagées pour la période 2014-2018 s'élève à près de 2 732 millions d'euros, soit 61 % des ressources totales des programmes (cofinancement par l'Union et les États membres). L'exécution du budget du FEAD est donc sur la bonne voie. Les paiements ont également connu une forte augmentation, les paiements intermédiaires de la Commission ayant dépassé 38 % de l'allocation totale pour la période 2014-2020 au 31 décembre 2019 (25 % à la fin de l'année 2018).

11 Croix-Rouge espagnole (2018): évaluation de l'impact du FEAD en Espagne.

**La plupart des États membres ont consolidé leurs résultats avérés et ont bien progressé dans la réalisation de leurs objectifs.** En 2018, 26 États membres ont appliqué avec succès le programme d'aide du FEAD. L'aide alimentaire est restée globalement stable par rapport à l'année précédente. L'assistance matérielle de base a continué à augmenter: elle a enregistré une hausse de 29 % en 2018 par rapport à 2017. Chypre, la Lituanie et la Hongrie ont fourni une assistance matérielle de base pour la première fois en 2018. Néanmoins, certains problèmes d'exécution subsistent, notamment des retards et des difficultés liées à la logistique, aux aspects juridiques, à l'atteinte des groupes cibles, au suivi et à l'évaluation, ainsi qu'au manque de capacités des organisations partenaires. La plupart des États membres ont pu surmonter ces difficultés grâce à la confiance et à la coopération des parties prenantes, bien que des modifications du programme aient parfois été nécessaires. Toutefois, malgré le suivi étroit de la Commission, la Roumanie n'a pas fourni d'assistance en 2018 en raison de changements institutionnels et de problèmes persistants de passation de marchés publics.

**En 2018, on estime que près de 13 millions de personnes ont bénéficié de l'aide du FEAD.** Cette aide s'est avérée stable au fil des années. L'aide alimentaire reste le type d'assistance le plus fréquent. Sur le nombre total de bénéficiaires finaux en 2018, plus de 12,5 millions (92 %) ont reçu une aide alimentaire, et environ 998 000 (7 %) ont reçu une assistance matérielle de base, tandis que près de 39 000 personnes ont participé à des programmes d'inclusion sociale (PO II). Comme les années précédentes, les enfants sont le groupe de bénéficiaires le plus important (29 % de tous les bénéficiaires finaux). Les sans-abri (7 %) et les personnes handicapées (5 %) faisaient partie des groupes cibles spécifiques. Selon les estimations, 10 % des personnes aidées étaient des migrants, des personnes d'origine étrangère ou issues d'une minorité, et 8 % étaient âgées de 65 ans ou plus.

**Comme les années précédentes, les rapports montrent que la flexibilité du FEAD a été essentielle à son exécution effective et efficace.** Le rôle des organisations partenaires en matière de connaissance des groupes cibles et de travail de proximité a été très important. Toutefois, le FEAD a également aidé les organisations partenaires à gagner en efficacité, notamment au niveau des délais de livraison et de la coopération institutionnelle. En outre, les États membres et les organisations partenaires ont pris des décisions sur la manière et le moment d'atteindre les groupes cibles, ce qui a été essentiel pour établir des relations de confiance mutuelle avec les bénéficiaires finaux.

**Les mesures d'accompagnement sont désormais bien ancrées et se sont diversifiées.** Tous les États membres qui ont participé au PO I et recouru au FEAD en 2018 ont déclaré dans leurs rapports avoir mis en place des mesures d'accompagnement. Les activités éducatives visant à favoriser une alimentation saine et les ateliers de cuisine constituaient le type de mesure d'accompagnement le plus courant, suivis par l'accompagnement personnel, les ateliers et le soutien psychologique et thérapeutique. L'orientation vers les services compétents reste une première étape essentielle pour sortir de la pauvreté. Dans l'ensemble, diverses bonnes pratiques ont vu le jour.

**D'une manière générale, les États membres déclarent avoir respecté les principes horizontaux**. Tous ont veillé à ce que l'aide soit accessible de manière égale aux hommes et aux femmes, et la plupart ont souligné qu'il n'y avait aucune discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Certains États membres se sont efforcés de veiller à ce que le contenu des colis alimentaires du FEAD correspondait aux demandes des organisations partenaires et des bénéficiaires finaux afin d'éviter le gaspillage alimentaire. Les États membres se sont efforcés de distribuer principalement des aliments sains et ont accordé une attention particulière au stockage et à la livraison des denrées en temps voulu, ainsi qu'à l'utilisation de

matériaux recyclés. Ces efforts ont également contribué à la protection du climat et de l'environnement.

**Alors que le FEAD entre dans sa phase finale de mise en œuvre, l'attention se porte désormais sur l'intégration de l'aide aux personnes les plus démunies dans le programme du FSE+**. Avec la proposition qu'elle a présentée pour le FSE+ en 2018, la Commission a jeté les bases d'une poursuite efficace de l'aide aux plus démunis. Les négociations des colégislateurs en cours ont montré que l'intention de créer des synergies, de simplifier l'aide et de l'intégrer solidement dans une stratégie plus large d'inclusion sociale est bien accueillie. Il est désormais essentiel que les négociations aboutissent de manière à ce que le dialogue sur la programmation du FSE+ puisse entrer dans sa phase finale et que les programmes puissent être présentés rapidement. Le programme du FSE+ sera essentiel pour soutenir la reprise économique et sociale après la pandémie de coronavirus et favoriser une transition juste vers une économie climatiquement neutre, conformément aux ambitions du pacte vert pour l'Europe[12] et en association avec le Fonds pour une transition juste[13]. Il jouera également un rôle essentiel dans la réalisation des objectifs du socle européen des droits sociaux[14].

[12] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_fr.pdf.
[13] https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/newsroom/news/2020/01/14-01-2020-financing-the-green-transition-the-european-green-deal-investment-plan-and-just-transition-mechanism.
[14] https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=1226&furtherNews=yes&newsId=9524.