COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.2.2024
COM(2024) 69 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

Résumé des rapports d'exécution annuels des programmes opérationnels cofinancés par le Fonds européen d'aide aux plus démunis en 2021

Résumé des rapports d'exécution annuels des programmes opérationnels cofinancés par le Fonds européen d'aide aux plus démunis en 2021

Le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) contribue à atténuer les formes les plus graves de pauvreté dans l'Union, telles que la privation alimentaire, la pauvreté des enfants et le sans-abrisme.

En 2021, le contexte social était caractérisé par une augmentation des taux de pauvreté et d'exclusion sociale, en partie en raison de la pandémie de COVID-19. Plus de 94 millions de personnes dans l'ensemble de l'UE (21,9 % de la population totale) étaient exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale en 2020.

Dans ce contexte, les États membres ont utilisé les ressources disponibles au titre des programmes opérationnels (PO) du FEAD pour apporter une aide alimentaire et/ou une assistance matérielle de base (23 pays dans le cadre du PO I) et promouvoir l'inclusion sociale (Allemagne, Pays-Bas, Danemark et Suède dans le cadre du PO II). Cela a permis de compléter les actions nationales pour lutter contre la privation matérielle, la pauvreté et l'exclusion sociale.

En 2021, le FEAD a mis à disposition **4 600 000 000 EUR** (en prix courants) pour la période de programmation 2014-2020 (y compris une dotation de REACT-EU), la valeur totale du fonds s'élevant en conséquence à 5 000 000 000 EUR environ (dotations nationales comprises).

Le taux d'exécution moyen de l'UE était de 63 % en 2021. Les taux les plus élevés ont été enregistrés en Bulgarie (91 %), en Espagne (86 %) et aux Pays-Bas (86 %). En Roumanie, en Hongrie et à Chypre, les taux d'exécution ont augmenté de manière considérable par rapport à 2020.

En 2021, plus de 15 millions de personnes ont bénéficié d'une aide alimentaire au titre du FEAD (soit une légère hausse par rapport aux 14,9 millions en 2020) et 2,1 millions de personnes ont bénéficié d'une assistance matérielle de base. Quelque 18 000 personnes ont bénéficié d'une aide à l'inclusion sociale dans les quatre pays mettant en œuvre le deuxième type de programmes du FEAD (PO II). Le soutien du FEAD a été réparti de manière équitable entre les hommes et les femmes (50 %/50 %). En ce qui concerne les groupes d'âge, 26 % du soutien du FEAD ont été destinés aux enfants et 11 % aux personnes âgées.

En 2021, la fourniture de l'aide alimentaire et de l'assistance matérielle de base a continué d'être fortement touchée par la COVID-19. La demande de soutien était plus forte et des groupes supplémentaires de personnes vulnérables ont dû être inclus. Les modalités d'octroi de l'aide et le type d'assistance fourni ont aussi évolué (par exemple, des bons ont été introduits en Roumanie). Les organisations bénéficiaires locales ont trouvé des solutions pour faire face aux restrictions en vigueur et sont parvenues à continuer de soutenir des nombres de bénéficiaires semblables à ceux de 2020. La distribution de denrées alimentaires et l'assistance matérielle ont été confrontées à des problèmes logistiques. Toutefois, ces problèmes ont finalement été résolus, de sorte qu'il a été possible de répondre à la demande continue de soutien et de maintenir des niveaux de fourniture semblables à ceux de l'année précédente de la pandémie.

En ce qui concerne l'**aide alimentaire**, les nombres absolus de personnes ayant bénéficié d'une telle aide étaient les plus élevés en Espagne, en France, en Italie, en Pologne et en Roumanie. Cela concorde avec l'important budget disponible pour ces pays et les ressources supplémentaires au titre de REACT-EU. Près de 450 000 tonnes de denrées alimentaires ont

été distribuées en 2021. Il s'agissait notamment de produits de base (produits laitiers, pâtes, riz, fruits et légumes, huile et viande), fournis dans leur emballage ou sous la forme de repas.

Dans les pays apportant une **assistance matérielle de base** par l'intermédiaire du FEAD, plus de 2 millions de personnes ont bénéficié d'une telle assistance. Plus de la moitié se trouvait en Roumanie, et ces bénéficiaires ont reçu des colis de produits d'hygiène et des fournitures scolaires. Les enfants ont été les principaux destinataires de l'assistance matérielle à Chypre, en Hongrie, en Irlande et en Autriche.

Les États membres qui ont exécuté des programmes d'aide alimentaire et/ou d'assistance matérielle de base (PO I) ont également mis en œuvre des **mesures d'accompagnement**. La plupart des États membres ont continué à mettre en œuvre diverses mesures d'accompagnement, telles que des conseils sur la préparation et le stockage des denrées alimentaires, des campagnes d'information visant à favoriser une alimentation saine, des ateliers de cuisine, l'orientation vers les services compétents, des ateliers destinés à améliorer l'intégration dans le système éducatif ou sur le marché du travail, des conseils en matière de gestion domestique et l'accès à des services de garde d'enfants.

Les quatre pays mettant en œuvre les programmes d'inclusion sociale du FEAD (PO II) étaient l'Allemagne, les Pays-Bas, le Danemark et la Suède. Ces pays ont concentré leurs efforts sur des **mesures d'inclusion sociale** en faveur de groupes cibles spécifiques: les femmes âgées, les migrants, les minorités et les sans-abri. Ils ont atteint un total de 18 000 personnes en 2021.

En 2021, les conséquences de la COVID-19 ont continué à peser fortement sur le FEAD. Les États membres ont dû réexaminer les priorités du FEAD, les groupes ciblés, les opérations et les types d'assistance, tout en veillant au maintien du soutien pour les groupes vulnérables. Les ressources supplémentaires mises à disposition dans le cadre de REACT-EU ont renforcé le soutien aux initiatives conçues pour faire face aux niveaux plus élevés de précarité dans l'ensemble de l'UE. Cela a permis aux programmes existants du FEAD de fournir davantage d'aide alimentaire et d'assistance matérielle de base aux groupes cibles, en apportant un soutien essentiel aux personnes se trouvant déjà en situation de précarité. Par conséquent, le FEAD s'est révélé être un instrument important pour soutenir les ambitions du plan d'action sur le socle européen des droits sociaux visant à réduire le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale. Il a aussi démontré sa flexibilité pour dépenser le budget supplémentaire mis à disposition au titre de REACT-EU.

Les deux dernières années d'exécution du FEAD seront caractérisées par des difficultés supplémentaires. Il sera plus urgent d'achever les projets et de déclarer les dépenses restantes, d'aider les Ukrainiens fuyant leur pays à la suite de l'agression militaire de la Russie et d'atténuer la crise du coût de la vie, ce qui pourrait accroître la demande de soutien matériel dans l'UE.

Synthèse des rapports d'exécution annuels des programmes opérationnels cofinancés par le Fonds européen d'aide aux plus démunis en 2021

1. INTRODUCTION

Le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD)[1] contribue à la lutte contre les formes les plus graves de pauvreté dans l'Union, telles que la privation alimentaire, la pauvreté des enfants et le sans-abrisme. Le FEAD a mis à disposition un total de 4 600 000 000 EUR (en prix courants) pour la période 2014-2020 (y compris une dotation de REACT-EU), la valeur totale du fonds s'élevant en conséquence à 5 000 000 000 EUR environ (dotations nationales comprises).

Les États membres peuvent utiliser le fonds de deux manières, à savoir par l'intermédiaire du:

- programme opérationnel apportant une aide alimentaire et/ou une assistance matérielle de base (PO I); et/ou
- du programme opérationnel en faveur de l'inclusion sociale (PO II).

L'aide alimentaire et/ou l'assistance matérielle de base doivent être complétées par des mesures d'accompagnement. Il peut s'agir d'activités éducatives visant à promouvoir une alimentation saine, de conseils sur la préparation et le stockage des denrées alimentaires, de mesures facilitant l'accès aux soins de santé, d'un soutien psychologique et thérapeutique, de programmes de développement des compétences, de conseils sur la gestion du budget d'un ménage, d'activités sociales et de loisirs, ou encore de la prestation de services juridiques.

Conformément à la base juridique du FEAD[2], la présente synthèse se fonde sur les rapports d'exécution annuels de 2021 que la Commission a reçus de chaque État membre.

La pandémie de COVID-19 a exacerbé les difficultés déjà importantes rencontrées dans la lutte contre les formes les plus graves de privation (matérielle). Le FEAD a été créé pour aider à faire face aux formes les plus graves de pauvreté dans l'Union en apportant une aide alimentaire et/ou une assistance matérielle de base (PO I) ou en soutenant l'inclusion sociale (PO II). Les rapports d'exécution annuels pour 2021 soulignent l'aide du fonds pour faire face aux conséquences de la pandémie de COVID-19 pour les plus démunis et sa contribution à l'atténuation des pires formes de pauvreté et d'exclusion sociale. Grâce à la flexibilité supplémentaire dont bénéficient les programmes du FEAD dans le cadre de l'action de cohésion en faveur des réfugiés en Europe (CARE), les fonds avancés au titre du FEAD ont également été essentiels pour apporter aux Ukrainiens ayant fui leur pays à la suite de l'agression militaire de la Russie l'aide alimentaire et l'assistance matérielle de base dont ils avaient tant besoin.

---

[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). Le règlement (UE) 2020/559 modifie le règlement (UE) nº 223/2014 afin de permettre aux États membres de faire face à la propagation de la COVID-19 et prévoit des mesures visant à garantir que les personnes les plus démunies puissent continuer de recevoir une assistance du FEAD dans un environnement sûr. Le règlement modificatif (UE) 2021/177 permet aux États membres d'utiliser les fonds supplémentaires mis à disposition en 2021 et 2022 pour la relance après la COVID-19, dans le cadre de l'initiative REACT-EU.

[2] Article 13, paragraphe 9, du règlement (UE) nº 223/2014. Le règlement délégué (UE) nº 1255/2014 de la Commission du 17 juillet 2014 fixe le contenu des rapports d'exécution annuels et du rapport d'exécution final, y compris la liste d'indicateurs communs.

Le FEAD complète les actions nationales destinées à lutter contre la privation matérielle, la pauvreté et l'exclusion sociale. L'accent qu'il met sur l'aide alimentaire, l'assistance matérielle de base et l'inclusion sociale répond à des défis tels que la privation alimentaire, la pauvreté des enfants et le sans-abrisme. Les activités menées à ce titre sont en phase avec la stratégie Europe 2020 et le plan d'action sur le socle européen des droits sociaux, ainsi que son nouvel objectif ambitieux pour 2030. Le règlement prévoit que l'aide alimentaire et/ou l'assistance matérielle de base doivent être complétées par des mesures d'accompagnement. Il s'agit d'activités visant à promouvoir l'inclusion sociale et à faire face aux urgences sociales d'une façon qui favorise l'autonomie et qui soit durable.

Le contexte social dans lequel le FEAD a fonctionné en 2021 était caractérisé par l'aggravation des problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale, en partie en raison de la pandémie de COVID-19. Plus de 94 millions de personnes dans l'ensemble de l'UE étaient exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale en 2020[3], soit 21,9 % de la population totale. Les chiffres masquent des différences considérables entre les États membres: ils oscillaient entre 11,9 %, 14,8 % et 15,9 % en Tchéquie, en Slovaquie et au Danemark, respectivement, et entre 32,1 %, 30,4 % et 28,8 % en Bulgarie, en Roumanie et en Grèce, respectivement. L'augmentation en 2020 peut être directement liée aux défis socio-économiques découlant des mesures sanitaires mises en place en réaction à la COVID-19. En 2021, la pandémie a probablement également eu des effets négatifs supplémentaires sur la situation financière des ménages, contribuant ainsi à l'augmentation de la pauvreté et des inégalités de revenus à court terme.

Malgré les progrès réalisés entre 2012 et 2019, l'objectif de la stratégie Europe 2020 visant à réduire de 20 millions le nombre de personnes exposées au risque de pauvreté par rapport à 2008 est resté hors d'atteinte au cours de la dernière décennie. Le plan d'action sur le socle européen des droits sociaux fixe un nouvel objectif pour 2030, à savoir réduire le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale de 15 millions supplémentaires pour le faire passer à environ 76 millions d'ici à 2030, contre 91 millions en 2019[4]. En raison des effets particuliers de la pauvreté et de l'exclusion sociale sur les enfants, le plan d'action a également pour ambition spécifique et supplémentaire de réduire de 5 millions d'ici à 2030 le nombre d'enfants (âgés de 0 à 17 ans) exposés au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale.

1.1. Évolution future

Dans le cadre de l'actuel budget à long terme de l'UE pour la période 2021-2027 (également connu sous le nom de «cadre financier pluriannuel»), le FEAD est intégré dans le Fonds social européen plus (FSE+), l'objectif étant de simplifier le financement et d'améliorer les synergies entre les fonds. Afin de stimuler le soutien à l'inclusion sociale, le règlement FSE+[5] exige qu'au moins 25 % du volet du FSE+ relevant de la gestion partagée soient consacrés à des objectifs d'inclusion sociale [contre 20 % dans le cadre du Fonds social européen (FSE) 2014-2020] et qu'une dotation supplémentaire minimale de 3 %

[3] Ces valeurs se rapportent à l'EU-27 pour toutes les années et peuvent être consultées sur le site internet d'Eurostat (ILC_PEP S01). Les données manquantes pour la Croatie en 2008 et 2009 ont été extrapolées sur la base de la valeur déclarée pour 2010.

[4] Commission européenne (2021), Document de travail des services de la Commission accompagnant la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Plan d'action sur le socle européen des droits sociaux (SWD(2021) 46 final).

[5] Règlement (UE) 2021/1057 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 instituant le Fonds social européen plus (FSE+) et abrogeant le règlement (UE) nº 1296/2013.

par État membre soit consacrée à la lutte contre la privation matérielle, objectif clé actuel du FEAD. Les États membres ont prévu 5 000 000 000 EUR de ressources du FSE+ (avec une contribution de l'UE de 4 500 000 000 EUR) pour soutenir les plus démunis, soit 4 % de la dotation totale du FSE+ relevant de la gestion partagée, ce qui va au-delà de l'exigence légale de 3 %.

Des règles particulières s'appliquent au soutien à la lutte contre la privation matérielle afin que celui-ci reste aussi simple que possible. Bien qu'elle relève du FSE+, la gestion des opérations faisant partie des priorités ou des programmes de soutien matériel (bénéficiant d'exigences simplifiées en matière de gestion et de suivi) est conçue de manière à être plus simple afin d'éviter les charges administratives pour les organisations concernées.

1.2. Coordination du FEAD au niveau de l'Union

Comme au cours des années précédentes, le groupe d'experts du FEAD est resté le principal forum permettant aux autorités de gestion d'échanger des informations sur la mise en œuvre du fonds. Ce groupe d'experts s'est réuni deux fois en 2021 (conjointement avec le groupe de travail technique du FSE) pour examiner la mise en œuvre des programmes du FEAD. Les discussions ont notamment porté sur les mesures d'accompagnement, les audits, la coordination avec d'autres fonds de l'UE, les options simplifiées en matière de coûts, les bons électroniques et les modifications au titre de REACT-EU.

Pour renforcer les relations avec les parties prenantes, en 2020 et 2021, les réunions du réseau FEAD qui avaient lieu auparavant ont cédé la place à des activités d'apprentissage mutuel destinées à la communauté du FEAD. Au cours de cette période trois séminaires thématiques en ligne, trois échanges entre pairs et deux conférences ont eu lieu, permettant l'examen dans ces cadres des difficultés de mise en œuvre et des possibilités offertes par le FSE+.

Les séminaires et les échanges entre pairs ont notamment porté sur:

- les caractéristiques des nouveaux bénéficiaires finaux des mesures financées par le FEAD et les nouvelles pratiques mises en place pendant la pandémie de COVID-19;
- les différentes approches intégrées possibles visant à soutenir l'inclusion sociale des bénéficiaires finaux;
- le suivi et le travail de proximité;
- les mesures d'accompagnement en faveur de l'inclusion sociale pendant et après la pandémie;
- la mise en place de programmes de bons (électroniques); et
- la participation et le rôle des parties prenantes et des bénéficiaires finaux.

2. LES PROGRÈS RÉALISÉS DANS L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES OPÉRATIONNELS[6]

2.1. Exécution financière

Le total des dépenses publiques éligibles engagées pour le soutien au titre du FEAD s'est élevé à 694 000 000 EUR en 2021. À la fin de 2021, un budget total de 5 000 000 000 EUR était disponible pour les investissements dans le cadre du FEAD. Ce budget total comprend une augmentation de 500 000 000 EUR liée au train de mesures REACT-EU créé pour faire face à la pandémie de COVID-19. Il est constitué à la fois des fonds affectés de l'UE et des cofinancements nationaux pour la mise en œuvre. À la fin de 2021, les modifications résultant de REACT-EU n'avaient pas toutes été approuvées. Sur la base d'un examen des modifications du programme qui étaient toujours en cours à la fin de 2021, une augmentation supplémentaire du budget total était attendue pour 2022.

Le total des dépenses approuvées s'élevait à 4 680 000 000 EUR à la fin de 2021 (soit 94 % du budget total de 5 000 000 000 EUR)[7]**.** En 2021, les montants annuels déclarés des dépenses engagées par les bénéficiaires et effectuées pour l'exécution des opérations ont considérablement augmenté par rapport aux années précédentes, pour atteindre 768 300 000 EUR, le total s'élevant ainsi à 3 614 500 000 EUR à la fin de 2021 (soit 65 % du budget total). **En ce qui concerne les dépenses déclarées, on observe également une accélération par rapport aux années précédentes. Le montant annuel des dépenses déclarées s'est élevé à 703 900 000 EUR, le total s'élevant en conséquence à 3 115 300 000 EUR (soit 63 % du budget total).**

Si l'on inclut les compléments prévus par REACT-EU dans les budgets du FEAD pour 2021, **aucun programme du FEAD n'avait pleinement mis en œuvre les budgets disponibles à la fin de 2021; le taux d'exécution moyen de l'UE était de 63 %.** Les taux d'exécution sont déterminés sur la base de la part du budget total alloué qui est actuellement déclarée à la Commission. Actuellement, la Bulgarie (91 %), l'Espagne (86 %), les Pays-Bas (86 %), la Finlande (83 %), la Pologne (82 %), l'Irlande (80 %), l'Autriche (78 %), la Lettonie (77 %), Chypre (73 %) et la Hongrie (72 %) progressent relativement bien. Sur la base de l'exécution actuelle, ces pays devraient déclarer la dépense de la totalité de leurs budgets d'ici la fin de 2023.

Les plus fortes améliorations de l'exécution budgétaire s'observent en Roumanie (+ 26 points de pourcentage par rapport à la fin de 2020), en Hongrie (+ 25 points de pourcentage), à Chypre (+ 21 points de pourcentage) et aux Pays-Bas (+ 20 points de pourcentage). Des mesures supplémentaires seront nécessaires pour accélérer l'exécution afin d'éviter le dégagement des budgets du FEAD à la fin de 2023, en particulier en Italie (taux d'exécution actuel de 40 %), en Croatie (46 %), en Lituanie (64 %) et en Slovénie (56 %).

Le FEAD s'est révélé flexible et réactif aux nouveaux besoins, tels que ceux qui sont nés de la crise liée à la COVID-19. Le règlement relatif au FEAD a été modifié en avril 2020[8] dans le cadre de l'initiative d'investissement en réaction au coronavirus plus (CRII+). Cela a

[6] Les chiffres présentent la situation en matière d'exécution des PO pour la période 2014-2020 jusqu'au 31 décembre 2021 telle qu'indiquée au 12 novembre 2022 dans les rapports d'exécution annuels. Tous les rapports et toutes les données sont collectés dans le système de gestion des fonds de l'Union européenne — SFC2014 (https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/fund/fead). Le SFC2014 est régi par le règlement d'exécution (UE) nº 463/2014 de la Commission du 5 mai 2014.

[7] On entend par «dépenses approuvées» le «montant total des dépenses publiques éligibles approuvé dans les documents fixant les conditions du soutien aux opérations» figurant dans les rapports d'exécution annuels [l'indicateur commun de ressources nº 1 mentionné dans l'annexe du règlement délégué (UE) nº 1255/2014 de la Commission (JO L 337 du 25.11.2014, p. 46)].

[8] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32020R0559

permis de recourir à des modes de fourniture d'aide indirecte, par exemple des bons ou des cartes (afin de réduire le risque de contamination), et d'acheter des équipements de protection individuelle pour les organisations chargées de fournir l'aide au titre du FEAD. En outre, les modifications ont permis aux États membres de bénéficier d'un taux de cofinancement de 100 % de l'UE pour un exercice comptable. À la fin de 2021, 12 programmes du FEAD avaient été modifiés, huit d'entre eux bénéficiant du taux de cofinancement de 100 % et des mesures d'urgence face à la pandémie étant mises en place pour les quatre autres.

Une nouvelle modification du règlement relatif au FEAD a été adoptée en février 2021 dans le cadre du plan de relance élaboré par la Commission au titre de l'initiative REACT-EU[9]. Cette modification permet aux États membres d'allouer des fonds supplémentaires aux programmes relevant du FSE, du FEAD et du Fonds européen de développement régional. Ces ressources supplémentaires peuvent compléter l'aide existante, sous la forme d'une aide alimentaire, d'une assistance matérielle de base ou de projets d'inclusion sociale. Elles doivent répondre aux besoins propres à chaque État membre et tenir compte de l'augmentation du nombre de personnes démunies depuis le début de la pandémie de COVID-19. Au total, 13 PO (Belgique, Bulgarie, Estonie, Espagne, France, Croatie, Italie, Lettonie, Luxembourg, Autriche, Roumanie, Slovénie et Slovaquie) ont été modifiés et ont bénéficié d'un complément de ressources total de 506 000 000 EUR au titre de la tranche 2021 de REACT-EU.

Le 6 avril 2022, le règlement relatif au FEAD a été modifié[10] une nouvelle fois, à la suite de l'action de cohésion en faveur des réfugiés en Europe (CARE). CARE permet aux États membres et aux régions de recourir au FEAD avec plus de souplesse, afin d'apporter une aide d'urgence aux personnes qui fuient l'Ukraine après l'invasion à grande échelle de ce pays par la Russie. Plus précisément, cela permet aux États membres de modifier certaines parties de leurs programmes pour faire face à la crise, lorsque cela s'avère nécessaire, et d'en informer simplement la Commission au lieu de devoir demander son accord pour les modifications. En outre, une date de début d'éligibilité antérieure est prévue pour ces initiatives: le 24 février 2022. Par ailleurs, la possibilité d'un cofinancement de l'Union à 100 % est étendue à l'exercice comptable commençant le 1er juillet 2021 et se terminant le 30 juin 2022. De plus, un règlement[11] visant à compléter le programme CARE a été adopté le 12 avril 2022. Il permet d'injecter des liquidités et d'accélérer l'accès aux fonds pour les bénéficiaires, en ajoutant 3 500 000 000 EUR supplémentaires de préfinancements à la tranche 2021 de REACT-EU pour les programmes relevant du FEAD et de la politique de cohésion.

2.2. Exécution sur le terrain

Portée du FEAD et profil des bénéficiaires finaux

En 2021, le FEAD a permis d'apporter une aide alimentaire à 15 millions de personnes et une assistance matérielle de base à 2,1 millions de personnes supplémentaires. Un peu moins de 18 000 personnes ont bénéficié d'une aide à l'inclusion sociale. Sur ce total de 17,1 millions de personnes, 50 % étaient des femmes, 26 % des enfants et 11 % des

[9] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32021R0177

[10] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/HIS/?uri=uriserv:OJ.L_.2022.109.01.0001.01.ENG

[11] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/HIS/?uri=uriserv:OJ.L_.2022.115.01.0038.01.ENG

personnes âgées de plus de 65 ans. Les migrants et les personnes d'origine étrangère ou appartenant à une minorité représentaient 18 % des bénéficiaires, les personnes handicapées 6 % et les sans-abri 5 %.

En 2021, le FEAD a permis d'apporter une assistance efficace dans 27 États membres et a bien progressé dans la réalisation de ses objectifs. La plupart des États membres (23 sur 27) ont fourni une aide alimentaire et/ou une assistance matérielle de base et ont mis en œuvre des mesures d'accompagnement (tableau 1, PO I). Quatre États membres ont continué à exécuter des programmes d'inclusion sociale (tableau 1, PO II).

Table 1. Type d'assistance — FEAD

Programme opérationnel	Type d'assistance	État membre (EM)
PO I	Aide alimentaire	**10 EM**: BE, BG, EE, ES, FI, FR, MT, PL, PT, SI
	Assistance matérielle de base	**1 EM**: AT
	Les deux	**12 EM**: CY*, CZ, EL, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, RO, SK^
PO II	Inclusion sociale	**4 EM**: DE, DK, NL, SE
* Chypre a achevé son projet de fourniture d'aide alimentaire en 2019 et, depuis lors, ne s'est concentré que sur l'assistance matérielle de base. ^ La Slovaquie a fourni une assistance matérielle de base entre 2016 et 2020 et n'a déclaré qu'une aide alimentaire par la suite.		

Source: rapports d'exécution annuels de 2021.

Les enfants représentent environ 26 % des personnes ayant bénéficié d'une aide alimentaire, d'une assistance matérielle de base ou d'une aide à l'inclusion sociale en 2021. Cette proportion a légèrement diminué par rapport à 2020 (28 % cette année-là). Dans plusieurs États membres, en particulier en Belgique, en Croatie, en Hongrie, en France et à Malte, les enfants représentaient une grande partie des bénéficiaires de l'aide alimentaire. En outre, Chypre, la Hongrie, l'Irlande et l'Autriche ont uniquement apporté un soutien matériel aux enfants (lesquels ont donc reçu la totalité de l'assistance matérielle de base).

Environ 18 % des bénéficiaires finaux étaient des migrants et des personnes d'origine étrangère ou appartenant à une minorité (y compris les communautés marginalisées, telles que les Roms). Toutefois, il se peut que cette proportion soit sous-estimée, étant donné 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). Les migrants constituent en général le groupe le plus important, suivis par les réfugiés et les demandeurs d'asile.

Selon les estimations, 5 % des bénéficiaires finaux du FEAD seraient des sans-abri; cette proportion est restée globalement stable. 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. En Irlande, en Tchéquie et en France, plus de 10 % des bénéficiaires finaux de l'aide alimentaire étaient des sans-abri. En Italie, la

proportion de sans-abri bénéficiant d'une aide alimentaire était relativement faible (3,7 %), mais il s'agissait du groupe le plus important recevant une assistance matérielle de base (94 % de l'ensemble des bénéficiaires finaux). En Tchéquie, également, la proportion de sans-abri était relativement élevée (21 %) parmi les bénéficiaires finaux de l'assistance matérielle de base.

Environ 6 % des bénéficiaires finaux étaient des personnes handicapées. Les plus grandes proportions de personnes handicapées bénéficiant d'une aide alimentaire ont été enregistrées en Bulgarie et en Hongrie (31 % dans ces deux pays). La part des personnes handicapées bénéficiant d'une assistance matérielle était relativement élevée en Roumanie, en Lettonie et en Lituanie (respectivement 19 %, 17 % et 12 %).

Mise en œuvre du FEAD dans le contexte de la pandémie de COVID-19

En 2021, la fourniture de l'aide alimentaire et de l'assistance matérielle de base est restée fortement affectée par les restrictions liées à la COVID-19 et par la hausse de la demande de soutien. Les modifications adoptées pour faire face à cette situation en 2020 se sont poursuivies en 2021. Les changements concernant les types de bénéficiaires finaux, leur nombre, les modalités d'octroi de l'aide et le type d'assistance sont des exemples mentionnés dans les différents programmes en 2021.

Il a été signalé que plusieurs programmes couvraient désormais des personnes et des familles socialement vulnérables qui n'avaient pas bénéficié d'un soutien auparavant avant la COVID-19, afin de les aider à faire face aux difficultés engendrées par la pandémie. Cette évolution est analysée plus en détail dans des sections spécifiques du présent chapitre. Ce chapitre met également en évidence la sélection de nouveaux groupes en 2020 qui devraient bénéficier de l'aide alimentaire et, en particulier, de l'assistance matérielle de base (et qui s'ajoutent aux groupes pour lesquels le soutien existant est maintenu). Le renforcement de l'aide durant la pandémie s'est poursuivi en 2021, comme expliqué dans les sections spécifiques ci-dessous. La Lettonie, par exemple, a indiqué qu'elle avait prolongé l'éligibilité des ménages démunis et à faibles revenus au cours de ses états d'urgence en 2021, veillant ainsi à la couverture des bénéficiaires du programme pendant de plus longues périodes. En Bulgarie, des groupes supplémentaires ont bénéficié d'un soutien, notamment ceux qui ont été inclus en raison de leur statut socio-économique et les personnes exposées à un risque élevé d'infection par la COVID-19 (que les programmes ont pu atteindre grâce à une assistance fournie à domicile). Si le nombre total de bénéficiaires finaux a augmenté pendant la pandémie, une baisse du nombre de bénéficiaires a été signalée pour certains programmes. En Irlande, par exemple, le nombre de bénéficiaires finaux a diminué en raison des programmes nationaux d'aide au revenu dans le cadre de la pandémie. Cela a permis de concentrer l'action du FEAD sur l'aide aux organisations caritatives, afin d'améliorer la qualité et la variété des denrées alimentaires et d'atteindre des personnes vulnérables plus isolées.

La pandémie a également eu un effet considérable sur les modalités d'octroi de l'aide. Afin de réduire les risques d'exposition des bénéficiaires à une infection, les États membres ont utilisé davantage la livraison à domicile pour la fourniture des denrées alimentaires et de l'assistance matérielle de base, au lieu de recourir à des points de collecte centraux. Ce changement est le plus significatif dans divers programmes, notamment en Estonie, en Grèce et en Lettonie. L'Estonie a indiqué qu'un nombre beaucoup plus élevé de colis alimentaires avaient été livrés à domicile par rapport à la période antérieure à 2020. Des colis alimentaires ont également été livrés directement aux refuges pour sans-abri. En Lettonie, les repas prêts à consommer qui étaient auparavant servis dans les soupes populaires n'étaient disponibles qu'à emporter. Les rapports de la majorité des programmes indiquent que la COVID-19 a engendré d'importantes difficultés logistiques de distribution. Dans certains pays, les livraisons à domicile ont été effectuées par les organisations bénéficiaires et leurs bénévoles/salariés, tandis que d'autres ont aussi eu recours à des services de livraison de colis. La pandémie a eu des répercussions sur la disponibilité des bénévoles et d'autres membres du personnel pour travailler dans les centres de distribution. En France, ces aspects sont mentionnés comme des facteurs majeurs qui ont eu une incidence sur la mise en œuvre du FEAD. Dans le même temps, la France a indiqué que le rôle de l'aide alimentaire du FEAD avait gagné en importance face à la diminution des dons de la part des supermarchés et des partenaires agricoles.

Enfin, dans certains cas, le type d'assistance a également changé. Bien que l'aide alimentaire et les types de denrées alimentaires fournis soient en général relativement stables (sauf en Irlande, comme indiqué ci-dessus), l'assistance matérielle de base a été rapidement adaptée pour répondre aux besoins spécifiques découlant de la pandémie à partir de 2020. Cette assistance a ainsi compris la fourniture d'équipements de protection individuelle, de désinfectants et de produits d'hygiène supplémentaires afin de répondre aux besoins spécifiques des groupes vulnérables durant la pandémie. De manière générale, ces modifications n'ont pas eu pour effet de remplacer les types existants d'assistance matérielle de base. À Chypre, la distribution de produits destinés aux nouveau-nés s'est poursuivie tout au long de la pandémie. La France et la Roumanie ont signalé d'autres changements dans l'organisation de l'aide. En 2021, ces deux pays ont utilisé des bons permettant

d'«acheter» directement des denrées alimentaires et une assistance matérielle de base. La Roumanie a indiqué que l'utilisation des bons lui a permis d'atteindre efficacement les bénéficiaires de l'aide.

PO I — Aide alimentaire

L'Espagne, la France, l'Italie, la Pologne et la Roumanie sont les pays dans lesquels le nombre absolu de personnes ayant bénéficié d'une aide alimentaire était le plus élevé (voir tableau 2). Le programme REACT-EU a eu pour effet de considérablement augmenter le budget de l'Italie , d'un peu moins de 200 000 000 EUR, et davantage de personnes ont pu bénéficier d'une aide alimentaire. Le nombre de personnes ayant bénéficié d'une aide en Roumanie a également augmenté de manière considérable par rapport à 2020 (passant de 1,2 million à 1,5 million), du fait d'une augmentation du budget découlant du programme REACT-EU (56 000 000 EUR) et de l'accélération de l'exécution budgétaire. Toutefois, le nombre de personnes atteintes par les programmes dans les autres États membres est resté relativement stable par rapport aux années précédentes. Entre 2020 et 2021, la France signale une baisse du nombre de bénéficiaires finaux (5,1 millions en 2021 contre 5,5 millions en 2020), mais ce chiffre demeure beaucoup plus élevé qu'avant la COVID-19. Le rapport d'exécution annuel de la France ne fournit aucune explication à ce sujet. Toutefois, il souligne qu'il est nécessaire que le FEAD continue de fournir une aide alimentaire dans un contexte fortement touché par la COVID-19 et caractérisé par une baisse des dons du secteur privé. Les règles d'exécution nationales plus souples adoptées en réaction à la COVID-19 sont restées en vigueur tout au long de l'année 2021. Par conséquent, cette flexibilité n'a pas joué un rôle dans la diminution du nombre de bénéficiaires finaux.

Table 2. Nombre de personnes bénéficiant d'une aide alimentaire — par année (en milliers)

État membre	2018	2019	2020	2021	% de l'UE
BE	394	359	382	449	3 %
BG	540	466	494	553	4 %
CY	2	2	-	-	0 %
CZ	101	57	78	62	0 %
EE	23	21	26	24	0 %
ES	1 288	1 229	1 496	1 468	10 %
FI	281	316	317	295	2 %
FR	4 340	4 790	5 504	5 120	34 %
EL	353	290	294	319	2 %
HR	42	108	23	62	0 %
HU	184	141	182	177	1 %
IE	152	195	277	157	1 %
IT	2 678	2 079	2 657	2 984	20 %
LT	197	192	183	195	1 %

LU	13	13	13	13	0 %
LV	70	76	75	88	1 %
MT	13	11	12	10	0 %
PL	1 385	1 356	1 337	1 254	8 %
PT	79	93	149	170	1 %
RO**	-	-	1 186	1 486	10 %
SI	158	153	157	151	1 %
SK	192	185	137	7	0 %
UE	12 486	12 128	14 980	15 044	100 %

** Les chiffres relatifs à la Roumanie ne sont pas fondés sur le rapport d'exécution annuel, mais sur des précisions supplémentaires fournies par l'autorité de gestion à la Commission en raison d'une incohérence à laquelle il sera remédié à partir de 2022[12].

Source: rapports d'exécution annuels de 2021, mis à jour jusqu'au 15 décembre 2022.

Les programmes du FEAD dans l'ensemble de l'UE ont été axés sur différents groupes cibles prioritaires, ce que reflètent directement les différents groupes de bénéficiaires ayant bénéficié d'une aide. Cela s'explique principalement par le fait que les programmes du FEAD complètent des politiques nationales différentes. Le tableau 3 montre qu'en Hongrie, une part relativement importante de l'aide alimentaire était destinée aux enfants (60 %), tandis que d'autres États membres ont choisi plus souvent d'utiliser le FEAD pour fournir une aide alimentaire directe aux personnes de plus de 65 ans (Bulgarie: 35 %, Finlande: 36 %, Lettonie: 31 %, Roumanie: 29%). La part globale des femmes dans le nombre total de bénéficiaires de l'aide alimentaire était de 50 %. Toutefois, ce taux varie considérablement d'un État membre à l'autre: les femmes représentaient 59 % des bénéficiaires finaux en Bulgarie et 57 % à Malte, mais seulement 24 % en Hongrie et 31 % en Irlande (bien en dessous de la moyenne de l'UE). La Belgique, la Tchéquie, le Luxembourg, la Hongrie et l'Espagne ont atteint des parts élevées de migrants avec leurs actions d'aide alimentaire. La proportion moyenne de personnes handicapées bénéficiant d'une aide alimentaire dans l'UE était relativement faible (5 % en moyenne). Toutefois, la Hongrie (33 %), la Bulgarie (29 %), la Roumanie (17 %), la Lettonie (17 %), la Pologne (16 %) et la Lituanie (12 %) ont atteint beaucoup plus de personnes handicapées. Les sans-abri n'étaient pas souvent comptabilisés parmi les bénéficiaires d'une aide alimentaire, sauf en Tchéquie (17 %), en Irlande (17 %) et, en particulier, en Slovaquie (100 %). La Slovaquie a axé l'ensemble de son programme d'aide alimentaire sur la fourniture aux sans-abri de repas chauds prêts à consommer dans cinq villes.

[12] Dans les chiffres officiels qu'elle présente dans son rapport d'exécution annuel, la Roumanie ne comptabilisait pas les bénéficiaires qui avaient déjà reçu l'aide alimentaire au cours des années précédentes, à la différence des rapports des autres pays. L'autorité de gestion a fourni des chiffres révisés une fois que cette incohérence a été détectée.

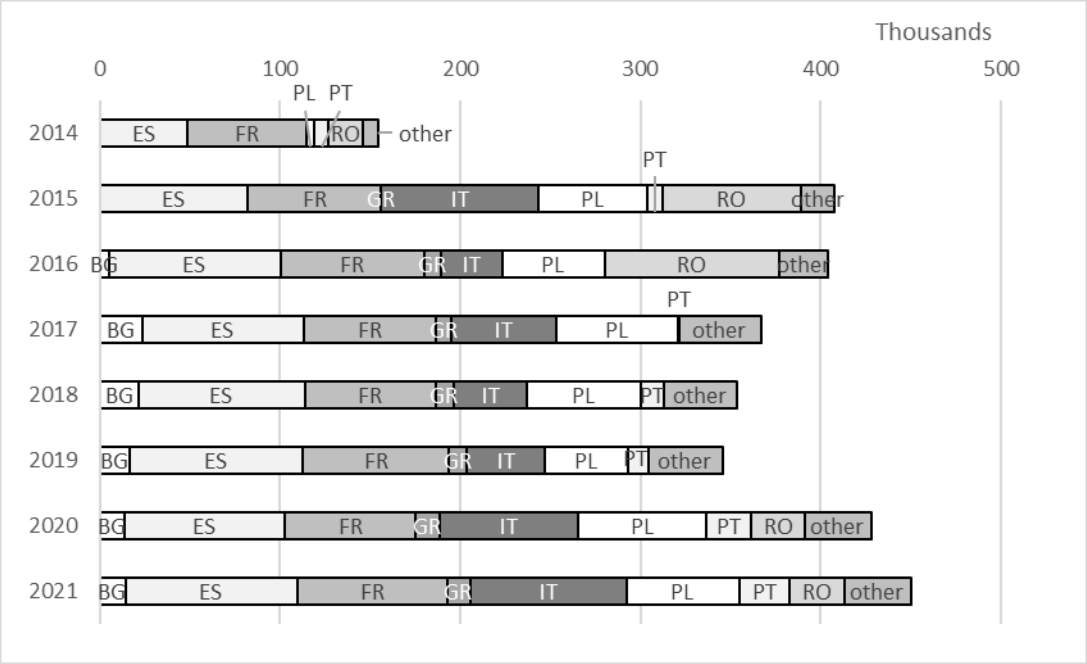
Table 3. Catégories de personnes bénéficiant d'une aide alimentaire en 2021

	Children	Older	Women	Migrants	With disabilities	Homeless
BE	29%	9%	39%	29%	3%	5%
BG	22%	35%	59%	8%	29%	0%
CY						
CZ	48%	9%	40%	26%	7%	17%
EE	22%	18%	53%	22%	19%	4%
ES	29%	7%	53%	27%	2%	2%
FI	14%	36%	45%	12%	2%	1%
FR	31%	7%	52%	0%	0%	11%
GR	20%	10%	52%	7%	3%	3%
HR	46%	18%	53%	4%	2%	0%
HU	60%	12%	24%	32%	33%	6%
IE	36%	8%	31%	15%	4%	17%
IT	20%	11%	52%	23%	1%	4%
LT	25%	11%	52%	1%	12%	0%
LU	28%	2%	51%	79%	3%	2%
LV	13%	31%	56%	2%	17%	1%
MT	51%	7%	57%	8%	1%	0%
PL	26%	13%	51%	1%	16%	3%
PT	27%	7%	54%	8%	1%	0%
RO	24%	29%	40%	5%	17%	0%
SI	20%	18%	53%	9%	4%	1%
SK	0%	6%	23%	0%	4%	100%
EU	27%	12%	50%	10%	5%	6%

Source: rapports d'exécution annuels de 2021, mis à jour jusqu'au 15 décembre 2022.

Afin d'évaluer l'évolution des groupes cibles atteints par les mesures d'aide alimentaire financées par le FEAD pendant la pandémie, il a été procédé à une comparaison entre les caractéristiques personnelles des bénéficiaires pendant les années de la pandémie (2020-2021) et les caractéristiques de la population agrégée des bénéficiaires d'une aide alimentaire au cours de la période 2014-2019. Au niveau de l'UE, l'aide alimentaire pendant la COVID-19 a atteint une proportion d'enfants légèrement plus faible (- 2 points de pourcentage) qu'avant la pandémie. Les proportions de personnes âgées, de femmes, de personnes handicapées et de sans-abri ont toutes augmenté d'1 point de pourcentage par rapport à la période antérieure à 2020. Seuls quelques États membres ont signalé des changements significatifs dans les proportions des groupes cibles composant les bénéficiaires. La Bulgarie et la Hongrie se démarquent par une augmentation de la proportion de personnes handicapées ayant bénéficié d'une aide alimentaire (respectivement 10 points de pourcentage et 11 points de pourcentage de plus qu'avant 2020). Dans ces deux pays, les personnes handicapées socialement défavorisées étaient spécifiquement ciblées par l'aide alimentaire, et cette priorité était déjà en place avant la COVID-19. Les confinements liés à la COVID-19 ont aggravé la situation de ces personnes et ces pays ont cherché à y remédier avec leurs programmes dans le cadre du FEAD.

Figure 1. Aide alimentaire fournie par État membre sur la période 2014-2021 (en milliers de tonnes)

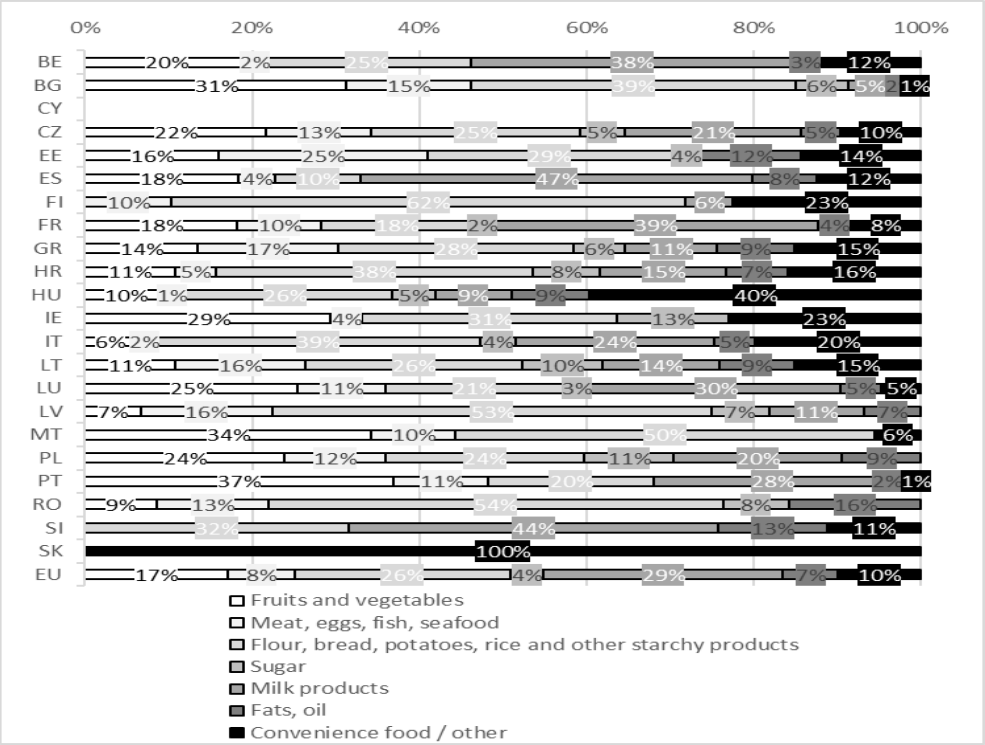


Source: rapports d'exécution annuels de 2021, mis à jour jusqu'au 15 décembre 2022.

La quantité de denrées alimentaires exprimée en tonnes a augmenté de façon régulière à partir de 2019, pour atteindre près de 450 000 tonnes en 2021. Le plus souvent, les États membres ont expliqué cette hausse par la nécessité de répondre à une augmentation de la précarité pendant les confinements liés à la COVID-19. La part des différents États membres dans ce total n'a pas changé de manière substantielle au fil du temps. La Roumanie se démarque par le fait qu'elle n'a pas fourni d'aide alimentaire entre 2017 et 2019, mais qu'elle est parvenue à reprendre l'aide alimentaire à partir de 2020.

Tous les États membres ont indiqué d'une manière ou d'une autre qu'ils adhéraient au principe transversal selon lequel l'aide alimentaire joue un rôle dans la garantie d'une alimentation équilibrée pour les plus démunis, mais leurs choix de mise en œuvre varient considérablement. Le graphique 2 donne davantage d'informations sur les choix spécifiques opérés dans la sélection des produits alimentaires. La Bulgarie, l'Irlande, Malte et le Portugal déclarent des parts de fruits et légumes supérieures à la moyenne. Les féculents, dont la farine, le pain, les pommes de terre et le riz, constituaient plus de la moitié des denrées alimentaires en Finlande, en Lettonie, à Malte et en Roumanie. En Belgique, en France, en Espagne et en Slovénie, la part des produits laitiers dans la composition globale des denrées alimentaires était supérieure à la moyenne de l'UE. Les aliments prêts à l'emploi et les aliments qui ne pouvaient pas être classés représentaient environ 10 % en moyenne, mais ils remplissaient l'ensemble du panier alimentaire en Slovaquie et constituaient 40 % des denrées alimentaires distribuées en Hongrie. La Slovaquie fournissait une soupe chaude, une pâtisserie et une boisson chaude, repas qu'elle a classé dans la catégorie «Autre». Aucun chiffre n'est disponible pour Chypre, ce pays n'ayant pas fourni d'aide alimentaire en 2021; son dernier programme d'aide alimentaire, datant de 2018, comprenait principalement des féculents (45 %), suivis par des fruits et légumes (27 %), des produits d'origine animale (14 %) et, dans une moindre mesure, des produits laitiers (14 %).

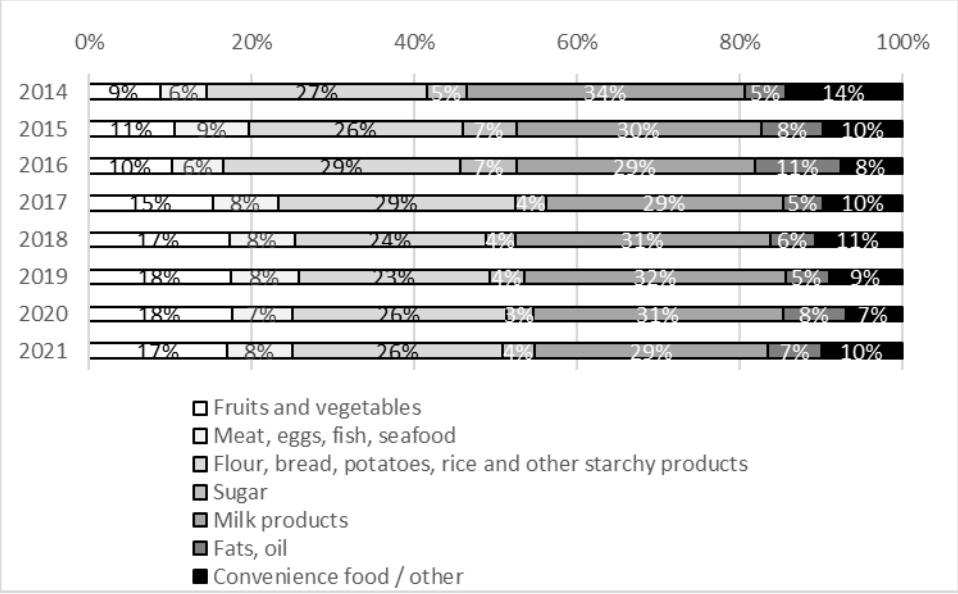
Figure 2. Composition de l'aide alimentaire en 2021 — par État membre



Source: rapports d'exécution annuels de 2021, mis à jour jusqu'au 15 décembre 2022.

La composition spécifique de l'aide alimentaire ne révèle aucun changement majeur au fil du temps. Seule **la période 2014-2016 se caractérise par des compositions légèrement différentes des types d'aide alimentaire fournis**, ce qui peut s'expliquer par la combinaison légèrement différente d'États membres apportant une aide au cours de ces années.

Figure 3. Composition de l'aide alimentaire fournie (en pourcentage de l'aide totale)

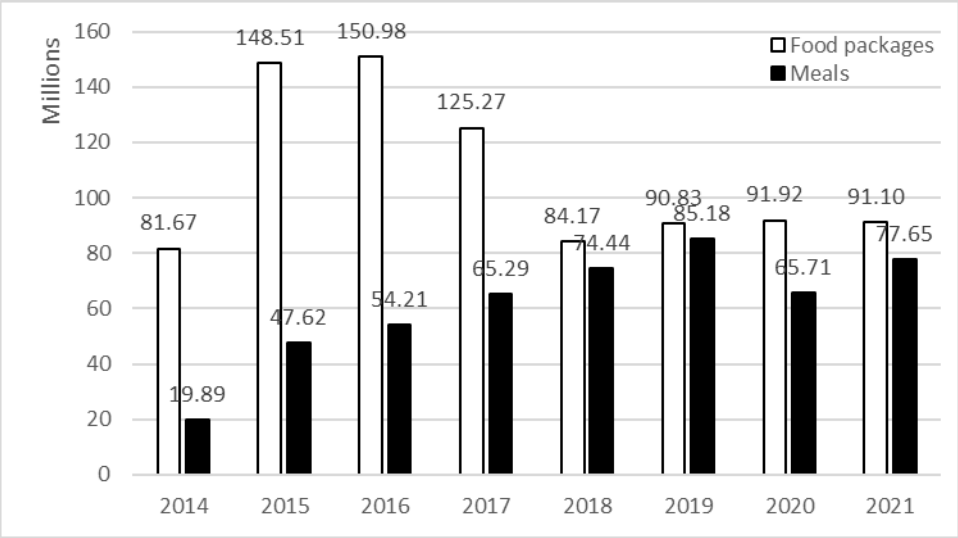


Source: rapports d'exécution annuels de 2021, mis à jour jusqu'au 15 décembre 2022.

Les denrées alimentaires ont été distribuées dans leur emballage ou directement sous la forme de repas. La Slovaquie n'a distribué que des repas en 2021 et la France, la Lituanie, le

Luxembourg, Malte, le Portugal et la Slovénie n'ont distribué que des colis alimentaires. Les autres États membres ont distribué tant des repas que des colis alimentaires. Le graphique 4 montre que l'évolution dans le temps de la fourniture de colis alimentaires s'est stabilisée depuis 2019; en 2021, 91,1 millions de colis alimentaires et 77,7 millions de repas ont été distribués au total.

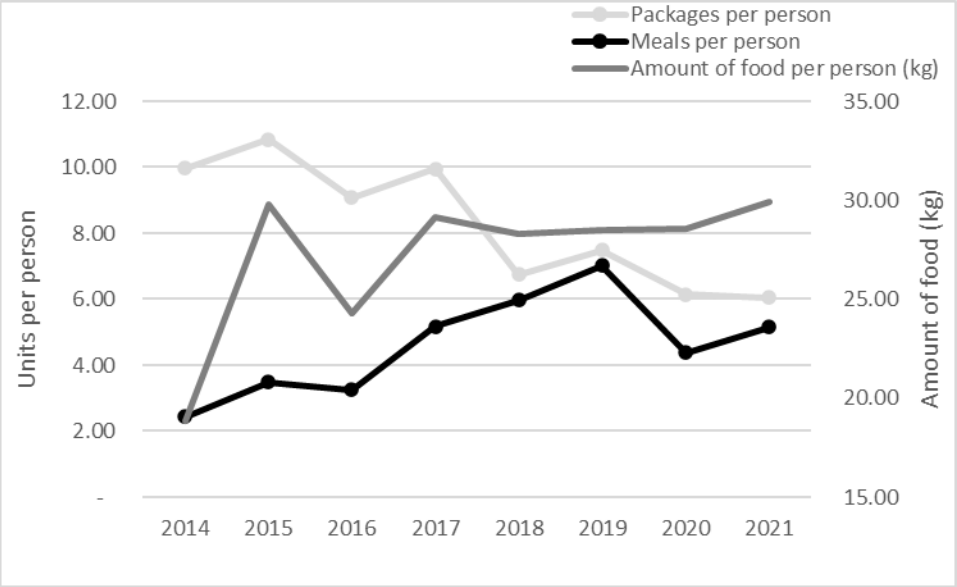
Figure 4. Évolution dans le temps du nombre de colis alimentaires et de repas distribués



Source: rapports d'exécution annuels de 2021, mis à jour jusqu'au 15 décembre 2022.

L'évolution dans le temps du nombre de colis et de repas distribués par personne a elle aussi été examinée. Le nombre total de colis par personne n'a cessé de diminuer depuis 2015, passant d'environ 10 en moyenne à un peu plus de 6 en 2021. En revanche, le nombre de repas distribués par personne a augmenté, passant d'un peu plus de 2 en moyenne par personne en 2014 à un peu moins de 6 en 2021. La quantité de denrées alimentaires distribuées par personne exprimée en poids a considérablement augmenté, passant de 18,9 kg en 2014 à 30,0 kg en 2021.

Figure 5. Évolution de la distribution de denrées alimentaires par personne — 2014-2021, indicateurs divers



Source: rapports d'exécution annuels de 2021, mis à jour jusqu'au 15 décembre 2022.

PO I — Assistance matérielle de base

Les États membres déclarent un nombre relativement stable de bénéficiaires d'une assistance matérielle de base entre 2018 et 2021 (voir tableau 4). Plus de la moitié de la totalité des bénéficiaires finaux ayant reçu une assistance matérielle de base dans l'UE se trouve en Roumanie, ce pays ayant fourni quatre colis de produits d'hygiène aux bénéficiaires finaux en 2020 et 2021. En 2021, le FEAD a également soutenu l'achat de matériel scolaire, des bons électroniques étant mis à la disposition des parents d'enfants défavorisés éligibles. Ces bons ont servi à l'achat de fournitures scolaires de base et de vêtements pour leurs enfants.

Table 4. Nombre de personnes bénéficiant d'une assistance matérielle de base (en milliers)

EM	2018	2019	2020	2021	% de l'UE
AT	45	44	44	42	2 %
CY	1	1	1	1	0 %
CZ	72	34	58	51	2 %
EL	239	189	266	275	13 %
HR	24	83	0	15	1 %
HU	26	57	128	150	7 %
IE	41	40	51	45	2 %
IT	-	5	25	29	1 %
LT	197	192	183	195	9 %
LU	13	13	13	13	1 %
LV	17	70	69	81	4 %
RO**	-	-	1 122	1 188	57 %
SK	110	97	-	-	0 %
UE	785	824	1 960	2 084	100 %

** Les chiffres relatifs à la Roumanie ne sont pas fondés sur le rapport d'exécution annuel, mais sur des précisions supplémentaires fournies par l'autorité de gestion à la Commission en raison d'une incohérence à laquelle il sera remédié à partir de 2022.

Source: rapports d'exécution annuels de 2021, mis à jour jusqu'au 15 décembre 2022.

L'assistance matérielle de base n'a été fournie qu'aux enfants à Chypre, en Hongrie et en Irlande, et les enfants représentaient également une proportion élevée des bénéficiaires en Autriche (84 %). En général, l'assistance matérielle de base n'a pas ciblé les personnes de plus de 65 ans, bien que ce groupe ait bénéficié d'un soutien supérieur à la moyenne de l'UE (10 %) en Lettonie (31 %) et en Croatie (19 %).

La part des femmes dans les bénéficiaires de l'aide matérielle était supérieure à la moyenne en Lettonie (57 %), en Irlande (58 %) et en Autriche (63 %); à Chypre, les femmes (les filles de moins de 15 ans) étaient les seules à bénéficier d'une assistance matérielle de base.

Le nombre de personnes issues de l'immigration ayant bénéficié d'une assistance en Autriche, à Chypre, en Tchéquie, en Italie et au Luxembourg était supérieur à la moyenne de l'UE. L'assistance matérielle de base en Lituanie, en Lettonie et en Roumanie a atteint une

proportion de personnes handicapées relativement plus élevée que dans d'autres États membres.

L'assistance matérielle de base était spécifiquement destinée aux sans-abri en Italie (94 %); ce pays s'est concentré sur les personnes vivant en situation de privation matérielle aiguë, dont la plupart sont des hommes sans domicile fixe d'origine étrangère. L'Italie a indiqué que la majorité (72 %) des bénéficiaires d'une assistance matérielle de base en 2021 bénéficiaient également d'une aide alimentaire (contre 46 % en 2020). Ce pays s'est efforcé non seulement de répondre immédiatement aux besoins essentiels des personnes vivant dans l'extrême pauvreté, mais aussi de leur permettre de surmonter progressivement leur situation de privation aiguë. Cela montre que le programme italien du FEAD a soutenu les bénéficiaires de manière plus complète dès le début de la pandémie, face à une demande croissante d'aide résultant des situations plus difficiles engendrées par la pandémie.

Table 5. Caractéristiques personnelles des bénéficiaires d'une assistance matérielle de base en 2021

	Children	Older	Women	Migrants	With disabilities	Homeless
AT	84%	0%	63%	67%	0%	0%
CY	100%	0%	100%	66%	0%	0%
CZ	39%	11%	40%	33%	8%	22%
GR	21%	9%	52%	8%	2%	3%
HR	35%	19%	52%	2%	2%	0%
HU	100%	0%	1%	7%	1%	0%
IE	100%	0%	58%	6%	0%	0%
IT	3%	4%	14%	77%	1%	94%
LT	25%	11%	52%	1%	12%	0%
LU	28%	2%	51%	79%	3%	2%
LV	14%	31%	57%	1%	17%	0%
RO	31%	11%	28%	6%	19%	0%
SK						
EU	36%	10%	34%	9%	13%	2%

Source: rapports d'exécution annuels de 2021, mis à jour jusqu'au 15 décembre 2022.

Les catégories de bénéficiaires d'une assistance matérielle de base pendant la pandémie ont également été comparées à celles d'avant 2020 (voir tableau 6). **Les différences sont plus importantes que dans le cas de l'aide alimentaire, tant au niveau des États membres qu'au niveau agrégé de l'UE.** L'assistance matérielle de base fournie pendant la pandémie a atteint une proportion de femmes plus faible qu'avant 2020 (- 15 points de pourcentage) et un plus grand nombre de personnes handicapées (+ 9 points de pourcentage). En Lettonie, l'assistance matérielle de base fournie par le FEAD a atteint en 2020 et 2021 une proportion d'enfants, dans la population totale des bénéficiaires, beaucoup plus faible qu'avant la pandémie (- 32 points de pourcentage). Le rapport de ce pays explique cette situation par les besoins accrus des personnes âgées pendant la pandémie, ainsi que par les modifications de la législation nationale et les possibilités nationales de soutien spécifiquement axées sur les familles. Cela a permis de réduire la nécessité de recourir au FEAD pour les groupes concernés. C'est ce qui ressort également de la faible augmentation globale du nombre **absolu** d'enfants bénéficiant d'une assistance matérielle de base. La Hongrie indique que son

assistance matérielle de base a atteint une part plus faible de migrants dans la population totale (- 24 points de pourcentage), mais sans expliquer cette réduction.

À Chypre, la proportion de femmes bénéficiant d'une assistance matérielle de base a fortement augmenté pendant la pandémie, passant de 57 % avant la pandémie à 100 % pendant la pandémie (soit une augmentation de 43 points de pourcentage), étant donné que seules les femmes ont bénéficié d'une assistance au cours de cette période. Toutefois, ce phénomène n'est pas lié à la pandémie, mais résulte d'une rationalisation de l'assistance matérielle en faveur des nouveau-nés, qui cible spécifiquement les mères depuis 2020.

Table 6. Évolution des groupes cibles ayant bénéficié d'une assistance matérielle entre 2014-2019 et 2020-2021

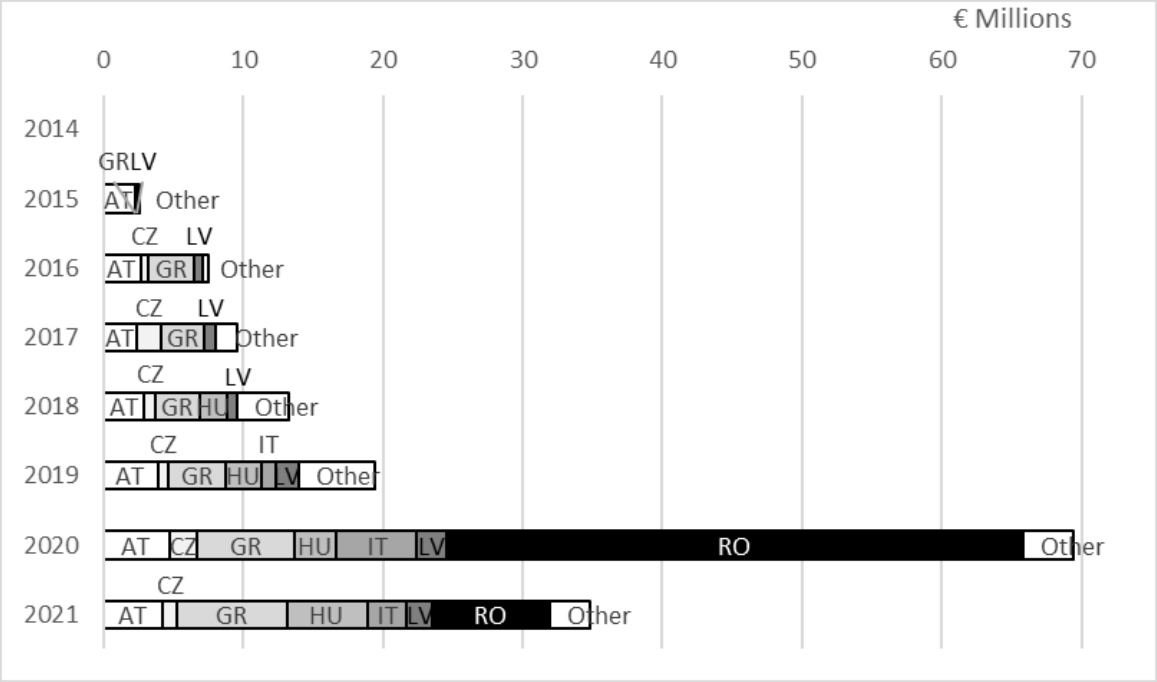
change in percentage points	Children	Older	Women	Migrants	With disabilities	Homeless
AT	-3	-	6	13	-	-
CY	-	-	43	11	-	-
CZ	-4	-4	-10	-1	-1	5
GR	-5	4	0	6	1	2
HR	8	-3	1	-7	-3	-0
HU	2	-	-2	-24	-2	-
IE	2	-	4	1	-	-
IT	5	2	7	-2	-4	5
LT	-1	2	0	-0	1	-0
LU	-2	1	-1	7	-1	2
LV	-32	15	4	-1	7	-0
RO						
SK						
EU	-4	3	-15	-2	9	-0

Source: rapports d'exécution annuels de 2021, mis à jour jusqu'au 15 décembre 2022[13].

Les rapports annuels des États membres montrent **une tendance à la hausse de la valeur monétaire de l'assistance matérielle de base fournie au titre du FEAD jusqu'en 2020**. Si cette tendance avait déjà commencé avant 2020, une forte augmentation de la valeur de l'assistance matérielle peut être observée dès le début de la pandémie en 2020. La Roumanie se démarque principalement par le fait qu'elle a repris les opérations du FEAD cette année-là. Même si l'on exclut la Roumanie, le graphique 6 montre toujours une tendance positive soutenue jusqu'en 2020, la valeur de l'assistance matérielle de base fournie atteignant 34 900 000 EUR. Une légère baisse de la valeur totale est signalée pour 2021, et résulte principalement des chiffres de la Roumanie et de l'Italie, mais la valeur est restée stable ou a augmenté dans la plupart des pays. En 2021, la valeur de l'assistance matérielle fournie a été considérable en Autriche (4 200 000 EUR), en Grèce (7 900 000 EUR), en Hongrie (5 700 000 EUR) et en Roumanie (8 400 000 EUR). L'Italie n'explique pas clairement pourquoi la valeur des biens distribués en 2021 a diminué par rapport à 2020. Toutefois, ce pays indique que la situation avait changé à la suite de la pandémie de COVID-19 et que les organismes d'exécution ont dû réorganiser en partie leur activité de distribution de l'assistance matérielle.

[13] Aucune donnée n'est disponible pour la Roumanie et la Slovaquie, en l'absence de destinataires qui auraient pu faire l'objet d'une comparaison dans ces deux pays. La Roumanie n'a pas déclaré de bénéficiaires avant 2020 et la Slovaquie ne déclare pas de bénéficiaires d'une assistance matérielle de base depuis 2020.

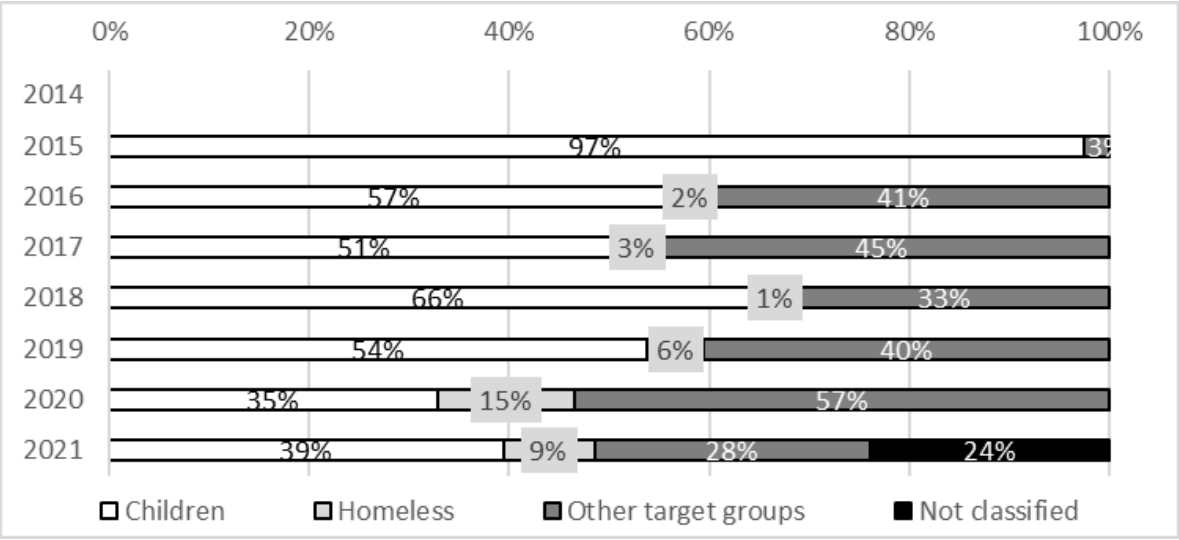
Figure 6. Valeur monétaire totale de l'assistance matérielle de base fournie (en millions d'EUR)



Source: rapports d'exécution annuels de 2021, mis à jour jusqu'au 15 décembre 2022.

Depuis le début de la période de programmation 2014-2020, la répartition de la valeur de l'assistance matérielle de base fournie entre les différents groupes cibles a changé. Si l'on ne tient pas compte de l'année 2015, les enfants ont reçu entre un tiers et deux tiers de la valeur de l'assistance matérielle de base, tandis qu'une part croissante de la valeur globale a été destinée aux sans-abri ces dernières années. Au moment de la rédaction du présent rapport, la Roumanie n'avait pas encore réparti par groupe cible la valeur de son assistance matérielle fournie en 2021; il s'agit de la proportion de 24 % «sans classement» dans le graphique 7.

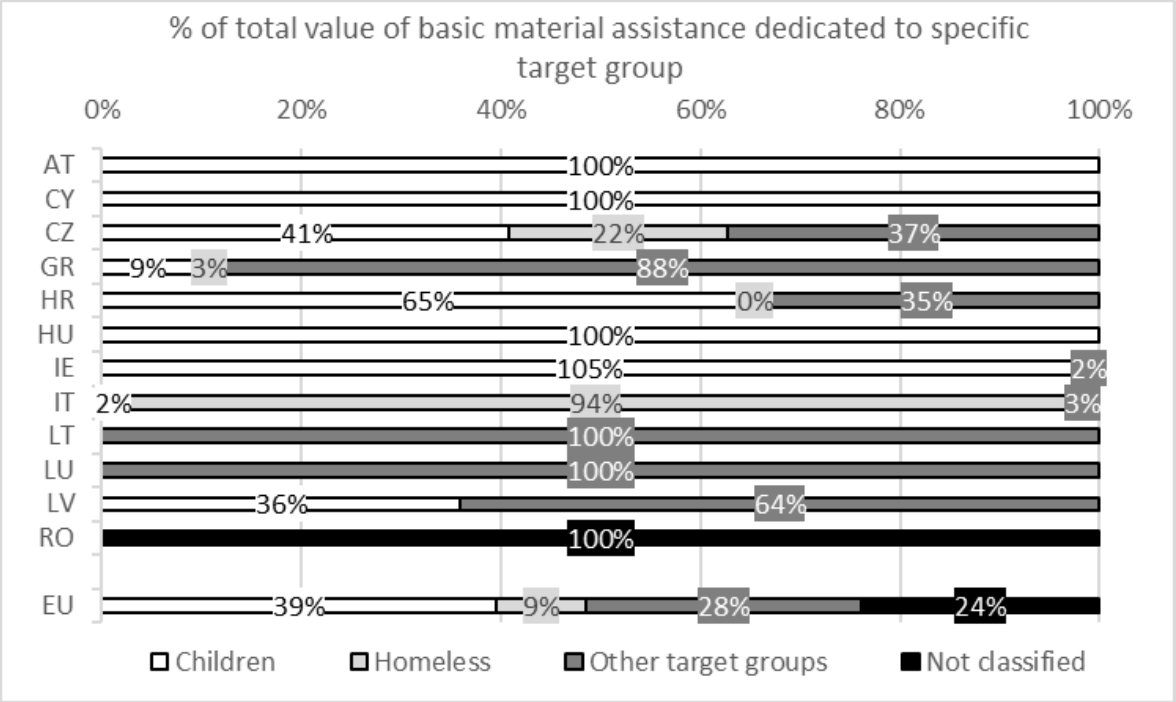
Figure 7. Proportion de la valeur totale de l'assistance matérielle de base par groupe cible



Source: rapports d'exécution annuels de 2021, mis à jour jusqu'au 15 décembre 2022.

La valeur relative de l'assistance matérielle de base fournie aux groupes cibles en 2021 est ensuite analysée par État membre, ce qui donne un aperçu des différentes manières dont les pays ont choisi le type d'assistance matérielle de base. Les enfants ont reçu la quasi-totalité de la valeur de l'assistance matérielle de base en Autriche[14], à Chypre, en Hongrie et en Irlande[15], et ont reçu une grande partie de cette assistance en Croatie (35 %) et en Tchéquie (41 %). En Tchéquie, 22 % de la valeur de l'assistance matérielle de base ont été destinés aux sans-abri et, en Italie, ce groupe a reçu la quasi-totalité de la valeur de l'assistance matérielle (94 %).

Répartition de la valeur de l'assistance matérielle de base entre différents groupes cibles (2021)



Source: rapports d'exécution annuels de 2021, mis à jour jusqu'au 15 décembre 2022.

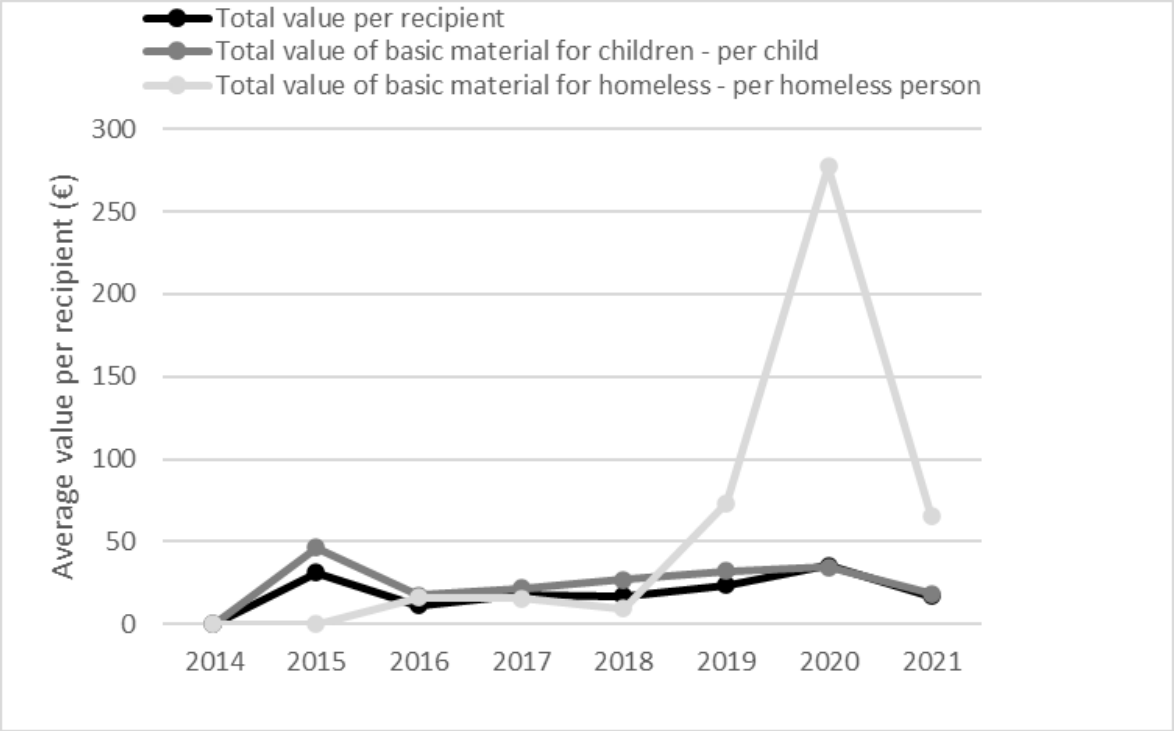
La valeur de l'assistance matérielle de base par bénéficiaire a affiché une légère tendance à la hausse jusqu'en 2020, pour atteindre 35,42 EUR. En 2021, la valeur moyenne par bénéficiaire a chuté fortement pour s'établir à 16,73 EUR (ou 29,55 EUR si l'on exclut la Roumanie). La valeur moindre observée pour la Roumanie s'explique par le fait que la plupart des coûts de ce pays ont été intégrés dans un programme de soutien biennal déclaré en 2020.

La valeur de l'assistance matérielle de base par sans-abri a connu des fluctuations importantes au fil des ans, principalement en raison de la diminution du nombre de sans-abri atteints, en particulier en 2020. En 2020, une valeur moyenne de plus de 277 EUR par sans-abri a été déclarée, ce chiffre s'expliquant par la valeur relativement élevée et le nombre limité de personnes qu'avait déclarés l'Italie (323 EUR par sans-abri en 2020 contre 98 EUR en 2021). Le rapport d'exécution annuel de l'Italie n'explique pas cette différence.

[14] Le soutien autrichien au titre du FEAD était exclusivement destiné aux élèves dans les écoles. Certains d'entre eux avaient déjà dépassé la limite d'âge pour les enfants.

[15] L'Irlande a déclaré pour les enfants une valeur d'assistance matérielle de base qui était supérieure à la valeur totale de l'assistance matérielle de base fournie (la part de 105 % dans le graphique). Aucune explication n'est donnée à ce sujet dans le rapport d'exécution annuel.

Figure 8. Évolution dans le temps de la valeur de l'assistance matérielle de base par bénéficiaire



Source: rapports d'exécution annuels de 2021, mis à jour jusqu'au 15 décembre 2022.

PO I — Mesures d'accompagnement

Conformément au règlement relatif au FEAD, les États membres qui ont exécuté les programmes PO I en 2021 ont également mis en place des mesures d'accompagnement. Toutefois, la crise liée à la COVID-19 a considérablement entravé la mise en œuvre de ces mesures d'accompagnement, et celle-ci a généralement été inégale d'un État membre à l'autre.

La plupart des États membres ont continué d'appliquer une combinaison de mesures d'accompagnement, et seuls quelques-uns ont choisi de concentrer leurs efforts sur une ou deux activités seulement.

Les mesures d'accompagnement mises en place en 2021 étaient les suivantes:

- des conseils sur la préparation et le stockage des denrées alimentaires (BE, BG, CZ, ES, FI, FR, HR, LT, LV, MT, PL, PT et SK);
- des activités éducatives ou des campagnes d'information visant à favoriser une alimentation et un style de vie sains, par exemple des ateliers de cuisine (BE, BG, CZ, EL, ES, FI, FR, HR, IT, LT, LU, LV, PT, PL, RO, SI et SK);
- des conseils sur la manière de réduire le gaspillage alimentaire (BG, CZ, ES, FI, LU, LV, PL et PT);
- des conseils d'hygiène personnelle (BE, BG, EL, HR, HU, LV, RO et SK);
- une orientation vers les services compétents (tels que les services sociaux/administratifs) (BE, BG, CZ, EE, FI, FR, IE, IT, LU, LV, PT et SK);

- un accompagnement et des ateliers, visant notamment à améliorer l'intégration dans le système éducatif ou sur le marché du travail (BG, CY, CZ, EL, FI, FR, IE, IT, LT, LV, MT, RO et SI);
- des activités éducatives et des formations/programmes de développement de compétences (EL, FR, LV, MT, PL, RO et SI);
- des mesures facilitant l'accès aux soins de santé (BG, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LV et RO);
- un soutien psychologique et thérapeutique (CZ, EL, FI, FR, HU, IT, LT, LV, PL, RO et SI);
- des conseils sur la gestion du budget d'un ménage (BG, CZ, EL, FR, HR, IE, IT, LT, LV, MT, PL, PT et SK);
- des conseils sur le maintien ou le rétablissement des liens familiaux/communautaires, portant par exemple sur la résolution de conflits, l'assistance parentale et l'aide aux soins à domicile (BG, CY, FR, IE, LT, LV et PL);
- des activités sociales et de loisirs (CZ, FI, FR, LV, LU, MT, PL et SI);
- la prestation de services juridiques (CZ, FR, IT, LT, PL et RO); et
- d'autres activités d'accompagnement (AT, BE, BG, CY, CZ, EE, ES, FI, FR, IE, EL, IT, LU, MT, PL, PT, RO et SI), essentiellement des services de soutien personnel, l'offre de soins aux adultes, des transports sociaux, des mesures facilitant l'accès au logement ou à un abri, une aide à l'accès aux droits et le soutien scolaire.

PO II — Inclusion sociale

Quatre États membres (DE, DK, NL et SE) ont eu recours au FEAD pour atteindre des objectifs d'inclusion sociale. Chacun de ces États membres applique des types d'actions spécifiques qui sont adaptés à des groupes cibles bien définis, à la différence de l'approche plus normalisée qui est suivie pour l'aide alimentaire et l'assistance matérielle de base. Cette spécificité ressort le plus des indicateurs adoptés et des activités menées. **La présente section montre que les quatre programmes d'inclusion sociale ont rencontré des difficultés pour atteindre leurs groupes cibles spécifiques en 2021**, en raison des restrictions persistantes liées à la COVID-19. En raison de leur nature plus spécifique et adaptée, ces programmes n'ont pas connu de modifications substantielles de leur approche et de leurs groupes cibles. En conséquence, les bénéficiaires en 2021 ont été moins nombreux que durant les années précédentes.

Le nombre de bénéficiaires est nettement inférieur à celui des autres programmes du FEAD, ce qui est une caractéristique de conception délibérée. Le tableau 7 montre une diminution substantielle du nombre de bénéficiaires en 2021 par rapport à 2020, en particulier en Allemagne. Cette baisse s'explique par le fait que beaucoup moins de projets devaient se poursuivre en 2021 et 2022. En raison de contraintes budgétaires, seuls quelques projets ont pu être prolongés au-delà de 2020. Dans son rapport d'exécution annuel, l'Allemagne mentionne également le caractère persistant des restrictions liées à la COVID-19 parmi les facteurs ayant contribué à cette diminution. Lors de l'interprétation des chiffres, seules les personnes qui utilisent pour la première fois le service de conseil d'un projet sont comptabilisées en 2021, tandis que de nombreuses autres personnes ont continué à bénéficier d'une aide.

En Allemagne, en Suède et aux Pays-Bas, la baisse du nombre de bénéficiaires était également liée aux restrictions liées à la COVID-19, les rencontres physiques étant souvent

impossibles; aux Pays-Bas, l'aide était souvent fournie dans des bibliothèques, qui ont été fermées pendant les cinq premiers mois de 2021.

Table 7. Nombre de personnes bénéficiant d'une aide à l'inclusion sociale

État membre	2018	2019	2020	2021	% de l'UE
DE	37 062	27 742	28 168	16 787	94 %
DK	454	757	277	570	3 %
NL	769	579	366	93	1 %
SE	414	658	1 175	441	2 %
UE	38 699	29 736	29 986	17 891	100 %

Source: rapports d'exécution annuels de 2021, mis à jour jusqu'au 15 décembre 2022.

Le tableau 8 présente les différents groupes cibles qui ont bénéficié d'une aide à l'inclusion sociale dans les quatre États membres. Les totaux des différentes colonnes peuvent dépasser 100 % car une même personne peut être classée dans plusieurs catégories. Les Pays-Bas ont continué de se concentrer uniquement sur les personnes de plus de 65 ans et ont principalement aidé des femmes (85 %). Les migrants et les personnes d'origine étrangère ou appartenant à une minorité comptaient parmi les principaux groupes de bénéficiaires d'une aide à l'inclusion sociale dans les trois autres pays. Le Danemark et la Suède se sont concentrés presque exclusivement sur les sans-abri.

Table 8. Caractéristiques personnelles des bénéficiaires d'une aide à l'inclusion sociale en 2021

	Children	Older	Women	Migrants	With disabilities	Homeless
DE	16%	1%	50%	82%	2%	38%
DK	0%	1%	18%	92%	25%	100%
NL	0%	100%	85%	31%	18%	0%
SE	0%	3%	52%	83%	0%	97%
EU	15%	2%	50%	82%	3%	41%

Source: rapports d'exécution annuels de 2021, mis à jour jusqu'au 15 décembre 2022.

La part des bénéficiaires d'une aide à l'inclusion sociale a été comparée à celle des bénéficiaires avant 2020 (voir tableau 9). Comme dans le cas de l'aide alimentaire, **les variations dans les groupes cibles sont relativement limitées au niveau agrégé**. Une proportion plus élevée de sans-abri peut être observée pendant la période de la pandémie (+ 14 points de pourcentage), principalement en raison des chiffres absolus plus élevés de ce groupe cible en Suède et au Danemark. Les programmes dans ces deux pays ont été concentrés uniquement sur ce groupe cible. En conséquence, la part des bénéficiaires au niveau national reste inchangée (respectivement 100 % et 97 %), mais un changement s'observe au niveau de l'Union, une augmentation des chiffres absolus se reflétant également dans la part relative de la population totale. En outre, la proportion de migrants parmi les bénéficiaires totaux en Suède a augmenté; ce pays a indiqué qu'en 2021 en particulier, des personnes issues de l'immigration étaient retournées en Suède et avaient souvent été confrontées à une situation plus précaire qu'auparavant en raison de la pandémie.

Table 9. Évolution des groupes cibles ayant bénéficié d'une aide dans le cadre du PO II entre 2014-2019 (avant la pandémie) et 2020-2021 (en points de pourcentage)

change in percentage points	Children	Older	Women	Migrants	With disabilities	Homeless
DE	-0	0	0	-3	0	-6
DK	-	-0	-1	1	4	-
NL	-	-	-6	2	-3	-
SE	0	-1	2	12	-	-1
EU	3	-1	1	-3	-0	14

Source: rapports d'exécution annuels de 2021, mis à jour jusqu'au 15 décembre 2022.

Une analyse de l'approche de l'inclusion sociale adoptée par l'Allemagne, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède permet de clarifier les choix respectifs de ces pays en matière de programmation. Contrairement à ce qui est prévu pour l'aide alimentaire et l'assistance matérielle de base, le suivi de la mise en œuvre des programmes d'inclusion sociale du FEAD ne se fait pas sur la base d'indicateurs communs. Au lieu de cela, les pays peuvent eux-mêmes définir des indicateurs, de manière à pouvoir cibler les types d'actions spécifiques prévus. Les choix opérés pour les différents programmes sont examinés plus en détail ci-dessous.

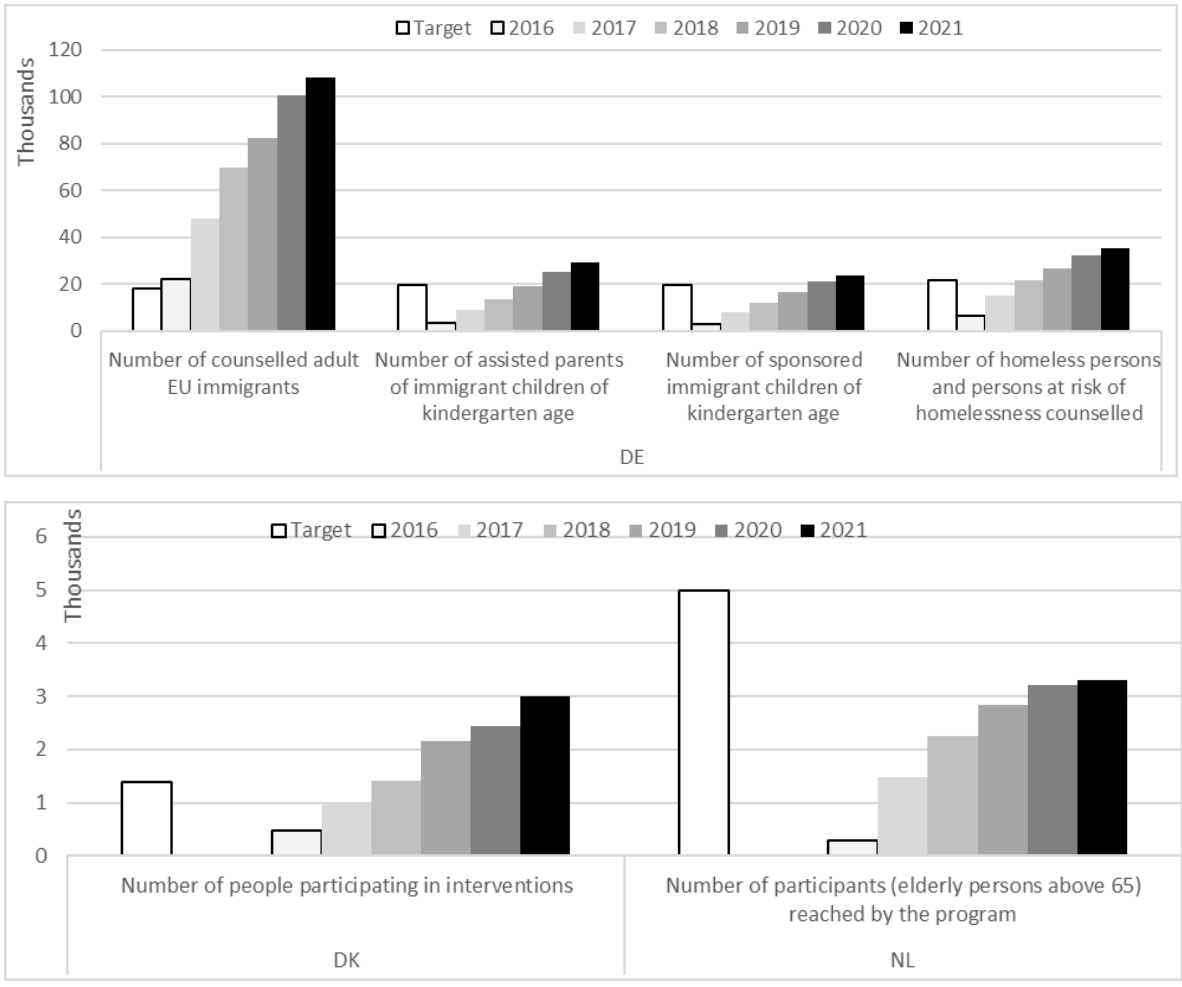
- **L'Allemagne concentre son programme sur les contacts avec les ressortissants de l'UE nouvellement arrivés et leurs enfants**, afin de les aider à accéder au système éducatif de la petite enfance, et avec les sans-abri, afin d'améliorer leur accès aux services de conseil et aux mesures de soutien. Ce pays avait déjà atteint son objectif consistant à fournir des conseils à 18 044 migrants au cours de la première année du programme. Ce nombre a encore augmenté au cours des années suivantes pour atteindre un total cumulé de plus de 108 000 migrants. L'Allemagne a ainsi largement dépassé l'objectif qu'elle s'était fixé pour le nombre de migrants adultes ayant bénéficié de conseils. Ses autres objectifs de réalisation ont été atteints plus récemment. Par exemple, l'objectif relatif aux migrants ayant des enfants en âge d'être scolarisés en maternelle a été atteint en 2020, tandis que l'objectif en matière de conseils aux sans-abri a été atteint en 2018, le nombre de sans-abri ayant bénéficié de conseils ayant augmenté par la suite pour atteindre un total cumulé de plus de 35 000 sans-abri.
- Au Danemark, **le soutien au titre du FEAD est axé sur les sans-abri**. Ces derniers sont ciblés par un soutien de proximité qui met à leur disposition un hébergement temporaire, des installations de stockage ainsi que des activités sociales et des programmes favorisant l'employabilité. Le Danemark a atteint son objectif de 1 400 personnes en 2018 et, en 2021, 3 016 personnes au total avaient bénéficié d'une aide.
- Les Pays-Bas utilisent l'aide à l'inclusion sociale du FEAD pour **aider les personnes âgées à faible revenu disponible afin de prévenir leur exclusion sociale et de faciliter leur réintégration dans la société**. Ce pays mène à cette fin des programmes de sensibilisation, principalement dans les bibliothèques locales des quatre plus grandes villes, où des activités et des programmes sociaux sont organisés. Le programme continue de progresser vers son objectif d'un soutien à 5 000 personnes; 3 299 personnes en avaient bénéficié à la fin de 2021. Le rapport d'exécution annuel précise que la mise en œuvre du programme privilégie la qualité plutôt que la quantité; en 2020 et 2021, en raison des restrictions liées à la COVID-19, le soutien avait atteint moins de bénéficiaires que prévu. Ces restrictions ont fortement affecté l'aide néerlandaise étant donné qu'elle met exclusivement l'accent sur les personnes âgées,

groupe qui était particulièrement vulnérable à la COVID-19 et a donc été beaucoup plus difficile à atteindre pendant la pandémie.

- **En Suède, le FEAD soutient les personnes socialement vulnérables (les sans-abri ou les personnes menacées de sans-abrisme, les migrants, les personnes d'origine étrangère ou appartenant à une minorité et les femmes) qui ne sont pas économiquement actives et qui résident en Suède depuis moins de trois mois**. Le critère de la résidence garantit que le FEAD s'adresse à un groupe cible qui n'est pas couvert par la loi sur les services sociaux. Le programme vise à fournir des informations de base sur la société suédoise qui répondent aux besoins d'information du groupe cible, ainsi que des informations ciblées sur les questions de santé. Hormis les indicateurs communs, aucun objectif de réalisation n'a été fixé pour l'évaluation des progrès accomplis.

Le graphique 9 résume les progrès accomplis vers la réalisation des objectifs des indicateurs de réalisation. Tous les objectifs en Allemagne, au Danemark et aux Pays-Bas avaient été atteints à la fin de 2021.

Figure 9. Progrès accomplis vers la réalisation des objectifs de réalisation — PO II Inclusion sociale



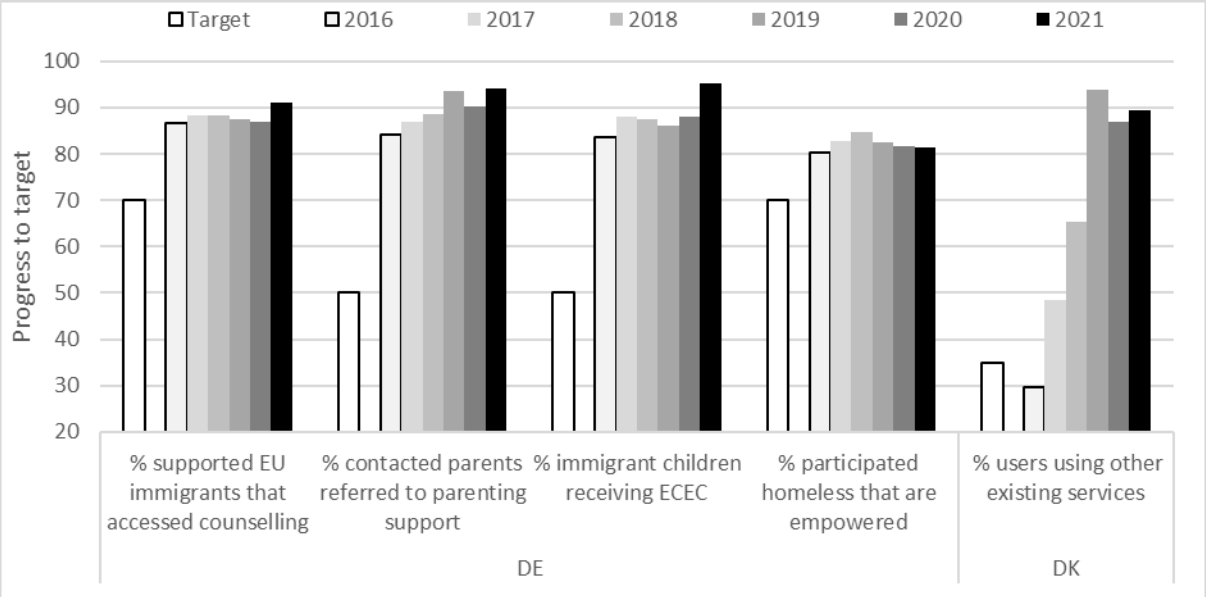
Source: rapports d'exécution annuels de 2021, mis à jour jusqu'au 15 décembre 2022.

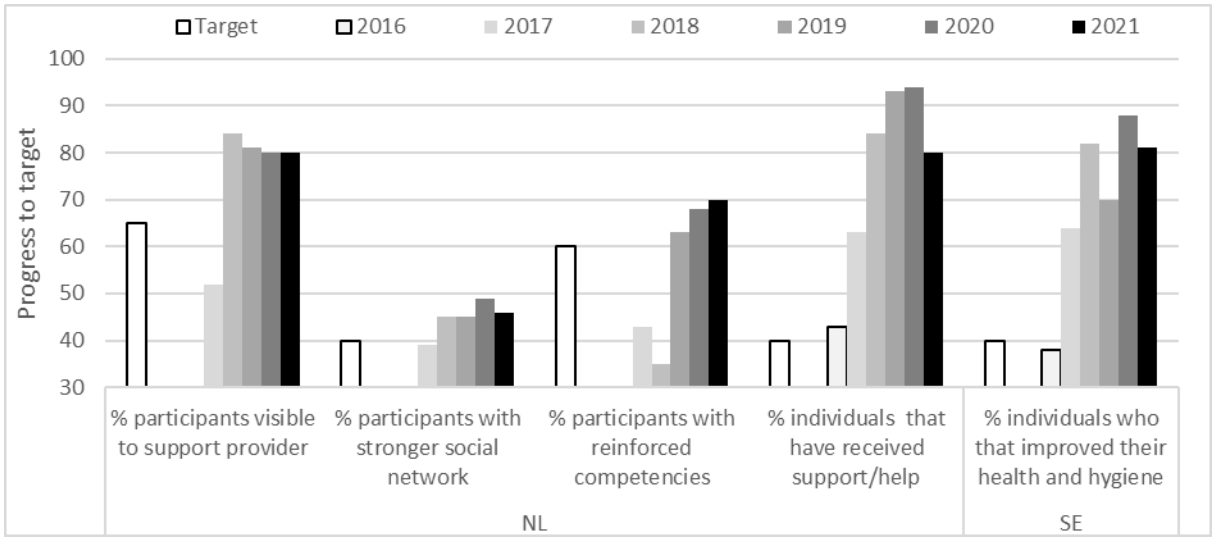
Les quatre programmes sont tous assortis d'objectifs de résultat fondés sur des objectifs spécifiques, qui sont présentés dans le graphique 9. **Tous les objectifs de résultat ont été**

atteints aisément, souvent dès la première année de mise en œuvre. Cela soulève quelques questions quant au niveau d'ambition des différents objectifs.

- En Allemagne, **les objectifs sont systématiquement atteints pour les quatre indicateurs de résultat**. La proportion de migrants bénéficiant d'une aide et qui ont accès à des services de conseil s'élevait à environ 90 % et s'est même améliorée en 2021. Pour les trois autres indicateurs, la mise en œuvre a donné des résultats stables voire en amélioration, bien supérieurs aux objectifs fixés.
- Au Danemark, la **proportion d'utilisateurs qui utilisent également d'autres services a considérablement augmenté** depuis les premières années de mise en œuvre pour atteindre son niveau actuel de 89 % des utilisateurs ciblés. Le rapport d'exécution annuel mentionne cette évolution comme un exemple des activités de sensibilisation menées avec succès dans le cadre des projets en cours, sans décrire les facteurs de réussite spécifiques.
- Aux Pays-Bas, **tous les objectifs de résultat ont été atteints aisément**, même si un retard est à signaler pour le nombre de participants (réalisations). Les proportions de participants qui restent en contact avec le fournisseur de l'aide, disposent de réseaux sociaux plus solides, ont amélioré leurs compétences et ont bénéficié d'autres types de soutien sont nettement supérieures aux objectifs fixés pour pratiquement chaque année de mise en œuvre.
- Enfin, en Suède, l'**objectif fixé pour le nombre de participants ayant bénéficié d'une amélioration de leur santé et de leur hygiène avait déjà été atteint en 2017**, deuxième année de présentation de l'état d'avancement de la mise en œuvre.

Figure 10. Progrès accomplis vers la réalisation des objectifs de résultat — PO II Inclusion sociale

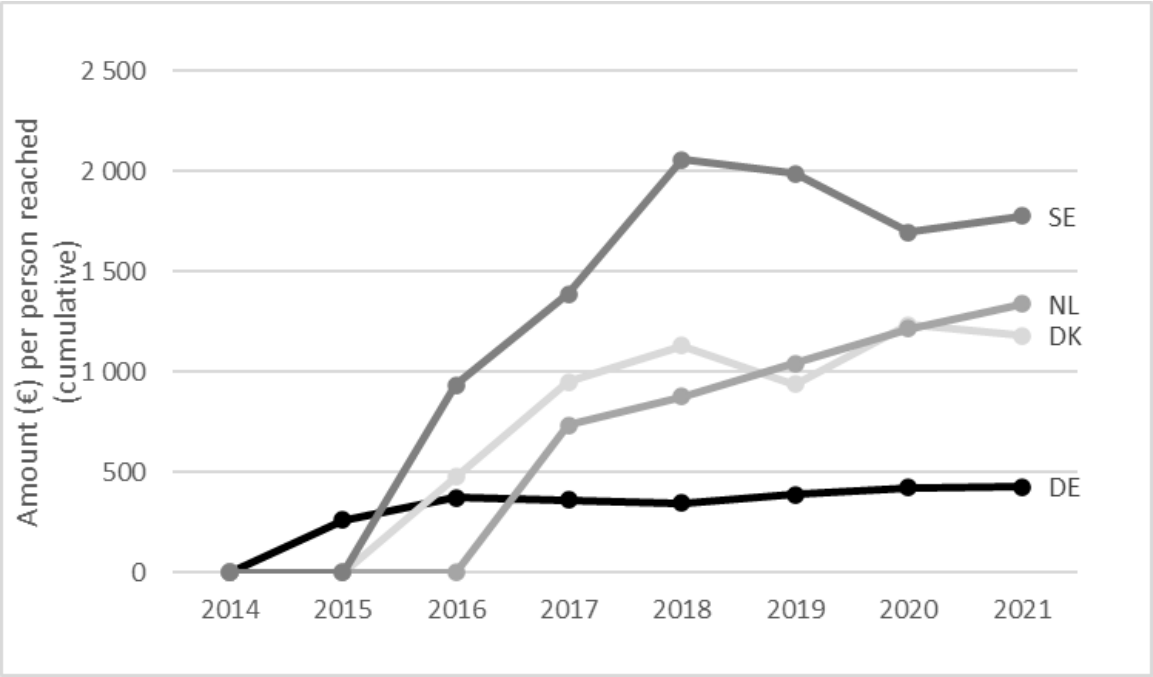




Source: rapports d'exécution annuels de 2021, mis à jour jusqu'au 15 décembre 2022.

L'évolution du coût total par personne bénéficiant d'une aide à l'inclusion sociale a également été analysée (voir graphique 10). Étant donné que les valeurs déclarées par année peuvent varier considérablement et que certains coûts sont parfois liés à une participation durant des années différentes, l'analyse se limite aux coûts unitaires cumulés. Au fur et à mesure de l'avancement des programmes, les pics (ou les creux) dus à des différences dans le nombre de personnes ou de coûts déclarés sont de moins en moins probables puisqu'ils sont absorbés dans les totaux globaux. **Cette analyse fait apparaître des coûts unitaires comparables pour trois des quatre programmes d'inclusion sociale. L'Allemagne a déclaré des coûts unitaires nettement inférieurs (360 EUR) à ceux de la Suède (1 776 EUR), des Pays-Bas (1 336 EUR) et du Danemark (1 182 EUR).** Ces différences peuvent le mieux s'expliquer par les différents niveaux d'intensité de l'aide. Les chiffres révèlent également une tendance générale à la hausse des coûts par personne dans ces trois derniers pays. Les rapports d'exécution annuels ne contiennent pas d'explications cohérentes de cette tendance.

Figure 11. Coûts annuels engagés/payés par personne atteinte — comparaison par État membre — PO II Inclusion sociale



Source: rapports d'exécution annuels de 2021, mis à jour jusqu'au 15 décembre 2022.

2.3. Principes généraux

L'article 5 du règlement relatif au FEAD définit un certain nombre de principes transversaux auxquels tous les programmes du FEAD doivent adhérer. Les États membres sont tenus de rendre compte de la manière dont ces principes ont été respectés. Les plus pertinents sont examinés plus en détail ci-dessous.

Il existe deux manières principales pour les États membres de déclarer comment les activités complètent les instruments de cohésion existants de l'UE et les actions nationales visant à lutter contre la privation matérielle, la pauvreté et l'exclusion sociale, tout en évitant le double financement. Certains États membres déclarent des informations minimales sur la prévention des chevauchements. Par exemple, la Lettonie indique que les organisations bénéficiaires doivent signer une déclaration selon laquelle elles ne solliciteront pas le soutien de différents fonds de l'UE pour une même activité. D'autres pays, comme le Portugal, s'appuient sur des systèmes unifiés d'information et de suivi pour prévenir le double financement.

Un deuxième groupe d'États membres a rendu compte en détail de la manière dont leurs programmes bénéficiaient d'éventuelles synergies entre les fonds. La coordination entre le FSE et le FEAD est assurée au moyen de contacts institutionnels entre les autorités de gestion responsables, tels que la participation au comité de suivi de l'un ou l'autre de ces fonds. Au-delà des arrangements formels, les autorités de gestion mentionnent également des initiatives de communication actives afin de veiller à ce que les organisations bénéficiaires, les personnes bénéficiaires et les partenaires gouvernementaux aient connaissance des activités menées.

Un certain nombre de projets spécifiques ont cherché à exploiter les synergies possibles entre les fonds. Tant la Finlande que la Lituanie citent plusieurs projets du FSE conçus comme des mesures auxiliaires visant à renforcer l'inclusion sociale de personnes qui bénéficient également d'une assistance du FEAD, en aidant des organisations partenaires similaires à organiser des activités de suivi. En Pologne, les lignes directrices de l'autorité de gestion exigent des organisations bénéficiaires qu'elles fournissent aux bénéficiaires de l'aide alimentaire des informations sur la manière dont ils peuvent bénéficier d'un soutien pertinent du FSE et qu'elles les aident à accéder à ces mesures.

Tous les États membres ont indiqué que le principe d'égalité de traitement entre les femmes et les hommes et la prévention des discriminations au sens large (article 5, paragraphe 11) étaient intégrés dans leurs programmes financés par le FEAD. Cela ressort, par exemple, des critères de sélection des organisations et des projets partenaires. Les stratégies de sensibilisation adoptées par les organisations partenaires pour exécuter les projets sont fondées sur ces principes. Les données recueillies par les systèmes de suivi permettent de passer en revue les pratiques en cours; l'Irlande a indiqué comment les aspects démographiques, y compris la ventilation par sexe, étaient examinés dans les rapports trimestriels des organisations partenaires locales et lors des visites sur place des sites de distribution.

En ce qui concerne les critères de sélection des produits alimentaires, les États membres soulignent qu'ils respectent des critères objectifs qui tiennent compte du rôle des produits dans la garantie d'une alimentation équilibrée[16]. La Belgique indique que les produits alimentaires ont été sélectionnés sur la base de contributions d'experts, eu égard aux besoins spécifiques des bénéficiaires, ainsi qu'à la qualité nutritionnelle, à la durée de conservation et à l'indice glycémique. La Bulgarie signale qu'elle suit les recommandations du ministère de la santé pour la garantie d'un régime alimentaire équilibré. L'Espagne indique que, lors de la sélection des produits alimentaires de base, l'objectif principal est de répondre autant que faire se peut aux besoins nutritionnels des personnes défavorisées en leur distribuant des nutriments de base (protéines, glucides, graisses, fibres, vitamines et minéraux) qui soient les plus variés possible, tout en réduisant les carences alimentaires. La Finlande adhère à des principes similaires et suit les lignes directrices de son conseil consultatif national sur la nutrition. En Croatie, les denrées alimentaires distribuées doivent respecter des normes de qualité strictes, qui sont définies dans la législation nationale sur l'agriculture et les denrées alimentaires, et être produites et transformées de manière durable. Malte a utilisé une partie du programme d'aide alimentaire du FEAD pour lancer une campagne de distribution de fruits, de légumes et de lait aux écoliers. Cette campagne visait à contribuer à la création d'une culture d'habitudes alimentaires saines et durables chez les jeunes enfants. En Slovénie, les denrées alimentaires, y compris les produits alimentaires de base (lait, pâtes et riz), ont été sélectionnées sur la base de propositions d'organisations partenaires sélectionnées. Les produits choisis ont ensuite été complétés par des denrées données ou achetées par des organisations partenaires, l'objectif étant de créer un panier alimentaire équilibré et sain. À l'instar des pays mentionnés ci-dessus, la Slovaquie suit également les demandes des organisations partenaires, en tenant compte des observations de l'Office de la santé publique sur la nécessité de respecter les apports nutritionnels recommandés définis dans la législation slovaque.

[16] Article 5, paragraphe 13, du 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).

Plusieurs États membres évoquent également la réduction du gaspillage comme principe directeur. Les mesures en ce sens sont liées à l'objectif de développement durable nº 12.3 des Nations unies, qui vise à réduire de moitié le volume de déchets alimentaires par personne d'ici à 2030, et aux initiatives de l'UE visant à réduire le gaspillage alimentaire, telles que la stratégie «De la ferme à la table»[17]. Tous les États membres mentionnés ci-dessus tiennent déjà compte de l'expérience des organisations partenaires, ce qui leur permet de fournir des produits alimentaires répondant aux besoins des bénéficiaires. La sélection des produits alimentaires est régulièrement revue pour tenir compte de l'évolution des besoins ou de l'**expérience** pratique, le tout dans le but de contribuer à réduire le gaspillage. Plusieurs États membres ont mis en place des mesures supplémentaires. En Finlande, la sécurité alimentaire est une préoccupation majeure, et ce pays tient compte du transport des denrées alimentaires sélectionnées, de la capacité de stockage limitée des organisations partenaires et de la durée de conservation des produits. Pour cette raison, la Finlande ne distribue pas de produits frais ni de produits nécessitant un transport et un stockage réfrigérés. La Slovaquie a elle aussi opéré un choix conscient en faveur de produits faciles à stocker, qui ne nécessitent pas de conditions de stockage spécifiques et dont la durée de conservation est suffisamment longue. L'Irlande applique une approche très intéressante du gaspillage grâce à son partenariat avec FoodCloud, une entreprise sociale à but non lucratif créée pour lutter contre le gaspillage alimentaire. FoodCloud met en relation des entreprises disposant de volumes importants de denrées alimentaires excédentaires avec des organisations caritatives dans les communautés du pays, garantissant ainsi aux bénéficiaires finaux une variété de produits alimentaires excédentaires de qualité. Les entreprises qui procèdent à des dons alimentaires en tirent des avantages en ce qu'elles réduisent leurs coûts d'élimination des déchets et apportent une contribution utile et concrète à la société.

L'attention portée au climat et à l'environnement est un autre aspect transversal important dont les États membres disent avoir tenu compte lors de la sélection de l'assistance matérielle de base. L'Autriche indique qu'elle a veillé à trouver des articles de qualité durables et qu'elle a ainsi augmenté son recours à des produits recyclés; depuis 2020, par exemple, tous les sacs à dos et cartables fournis sont produits avec des tissus fabriqués à partir de bouteilles en plastique PET recyclées. La Tchéquie précise également que sa sélection de produits adhère au principe d'absence de préjudice causé à l'environnement et que son programme encourage le recyclage. Par exemple, elle a opté pour du papier hygiénique produit exclusivement à partir de matériaux recyclés. De même, la Roumanie souligne qu'elle attache de l'importance aux exigences d'emballage des produits d'hygiène distribués dans le cadre de ses projets d'assistance matérielle de base. L'étiquetage de ces produits doit comporter des informations sur la protection de l'environnement et sur le recyclage des emballages. La Roumanie accorde également une attention particulière à la protection des ressources naturelles en réutilisant les palettes en bois qui servent à la distribution des colis alimentaires et en réduisant la consommation de papier en utilisant des courriers électroniques pour communiquer sur les projets.

[17] Commission européenne (2020), *Une stratégie «De la ferme à la table» pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement* [COM(2020) 381 final].

3. CONCLUSION

En 2021, les conséquences de la COVID-19 ont continué à peser fortement sur le FEAD. Les États membres ont dû réexaminer les priorités des programmes du FEAD, les groupes cibles, les opérations et les types d'assistance, tout en veillant au maintien du soutien pour les groupes vulnérables. Le budget supplémentaire mis à disposition dans le cadre de REACT-EU a renforcé le soutien aux initiatives conçues pour faire face aux niveaux plus élevés de précarité dans l'ensemble de l'UE dus à la COVID-19. Cela a permis aux programmes existants du FEAD de **fournir davantage d'aide alimentaire et d'assistance matérielle de base aux groupes cibles, en apportant un soutien essentiel aux personnes se trouvant déjà en situation de précarité**. Par conséquent, le FEAD s'est révélé être un instrument important pour soutenir les ambitions du plan d'action sur le socle européen des droits sociaux visant à réduire le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale. Il a aussi démontré sa flexibilité pour dépenser le budget supplémentaire mis à disposition au titre de REACT-EU.

En 2021, les dépenses annuelles déclarées ont été nettement plus élevées que durant les années précédentes, ce qui a stimulé le taux d'exécution global. Les rapports d'exécution annuels de 2021 font état d'un total de 703 900 000 EUR en 2021, contre 525 200 000 EUR déclarés en 2020. Cette amélioration de la mise en œuvre était nécessaire compte tenu du taux d'exécution total de 63 % (3 100 000 000 EUR) à la fin de 2021. À présent qu'il reste deux années de mise en œuvre, des taux d'exécution plus élevés seront nécessaires au cours de l'année à venir afin d'éviter le dégagement. À la fin de 2021, des montants cumulés de 4 700 000 000 EUR (94 % du budget alloué) avaient été déclarés comme des budgets approuvés et un montant de 3 600 000 000 EUR (72 % du budget alloué) avait été engagé ou payé par les bénéficiaires.

Le nombre estimé de bénéficiaires d'une aide alimentaire (15 millions) et d'une assistance matérielle de base (2,1 millions) est resté relativement stable par rapport à l'année précédente. La quantité de denrées alimentaires exprimée en tonnes a augmenté de façon régulière à partir de 2019, pour atteindre près de 450 000 tonnes en 2021. La valeur monétaire globale de l'assistance matérielle de base a également suivi une tendance à la hausse, pour atteindre 34 900 000 EUR d'assistance fournie. Aucun changement majeur n'a été observé dans les types de bénéficiaires avant et pendant la pandémie, sauf dans quelques rares pays. Toutefois, cela ne signifie pas que les programmes aient continué à fonctionner de la même manière qu'avant la COVID-19; en fait, des ajustements de leurs bénéficiaires cibles ont eu lieu pour répondre à des besoins spécifiques pendant la pandémie. Cela n'est pas toujours évident dans les comparaisons car, dans certains cas, la **portée des programmes a été redéfinie *au sein* du même type de catégorie**. Par exemple, l'aide a été élargie pour couvrir des bénéficiaires existants, tels que les enfants, les personnes âgées et les migrants.

Dans leurs rapports d'exécution annuels, les États membres indiquent que la portée potentielle du FEAD a continué d'être affectée par les problèmes de capacité des organisations partenaires et par les difficultés logistiques (livraisons à domicile, mobilisation des bénévoles, identification des bénéficiaires) principalement liés à la pandémie de COVID-19, déjà mentionnés en 2020. Les organisations bénéficiaires locales ont trouvé des solutions pour faire face aux restrictions en vigueur et sont parvenues à continuer de soutenir des nombres de bénéficiaires semblables à ceux de 2020. En ce qui concerne les initiatives en faveur de l'inclusion sociale (les programmes PO II de

l'Allemagne, du Danemark, des Pays-Bas et de la Suède), l'effet des restrictions liées à la COVID-19 a été ressenti plus fortement, notamment parce que les installations utilisées pour la sensibilisation (bibliothèques, centres communautaires, etc.) ont souvent été confrontées à des fermetures obligatoires pendant les confinements. La distribution de denrées alimentaires et l'assistance matérielle ont également été confrontées à leurs propres problèmes logistiques, mais ceux-ci ont finalement été résolus, de sorte qu'il a été possible de répondre à la demande continue de soutien et de maintenir des niveaux de fourniture semblables à ceux de l'année précédente de la pandémie. Compte tenu de la stabilité du nombre de bénéficiaires pendant les confinements liés à la COVID-19 en 2021, on peut conclure que ces difficultés ont été compensées par l'augmentation de la demande causée par la pandémie.

Les deux dernières années d'exécution du FEAD seront confrontées à des difficultés qui leur seront propres. Comme il sera plus urgent d'achever les projets et de déclarer toutes les dépenses pertinentes, l'exécution du FEAD sera probablement affectée par des incertitudes quant aux éventuelles restrictions sanitaires, aux flux migratoires causés par la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et à d'autres défis extérieurs.