



Bruxelles, le 14.11.2018
COM(2018) 742 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 2016**

Synthèse des rapports annuels d'exécution des programmes opérationnels cofinancés par le Fonds européen d'aide aux plus démunis en 2016

1. INTRODUCTION

Le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD)¹ 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. Malgré une amélioration de la situation en 2016, la proportion de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale (23,5 %) et la proportion de personnes souffrant de privation matérielle aiguë (7,5 %) y sont restées élevées. Le FEAD soutient les groupes les plus défavorisés de la société en leur fournissant de la nourriture et des biens de consommation de première nécessité comme des fournitures scolaires et des produits d'hygiène, ou en organisant des activités d'inclusion sociale.

Le montant total disponible du FEAD s'élève à 3,8 milliards d'euros aux prix courants. L'Union fournit un financement maximal de 85 % en sus des ressources allouées par les États membres, portant ainsi la valeur totale du Fonds à environ 4,5 milliards d'euros.

Le FEAD apporte une valeur ajoutée de par le soutien spécial qu'il fournit à un groupe de personnes qui peuvent ne pas être en mesure d'accéder directement à d'autres instruments de financement de l'Union, tels que les Fonds structurels et d'investissement européens², et d'en bénéficier. Lors de la conception des programmes, les États membres ont pu choisir d'élaborer: i) un programme opérationnel d'aide alimentaire et/ou d'assistance matérielle de base (PO I), et/ou ii) un programme opérationnel d'inclusion sociale (PO II). Ils pouvaient aussi déterminer les groupes cibles, les types spécifiques de soutien fourni et la couverture géographique de leurs programmes. L'aide alimentaire et l'assistance matérielle de base doivent être complétées par des mesures d'accompagnement telles qu'une orientation des bénéficiaires vers les services sociaux.

En application de l'article 13, paragraphe 9, du règlement (UE) n° 223/2014 (ci-après le «règlement relatif au FEAD»), la présente synthèse reflète les informations contenues dans les rapports d'exécution pour l'année 2016, tels qu'ils ont été acceptés par la Commission. Tous les États membres ont présenté un rapport d'exécution, à l'exception du Royaume-Uni qui n'a pas encore commencé la mise en œuvre du Fonds.

Compte tenu du décalage dans le temps entre les opérations et la transmission des rapports, le présent document présente aussi les évolutions ultérieures quand ces informations sont disponibles.

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

² Rapport stratégique 2017 sur la mise en œuvre des Fonds structurels et d'investissement [COM(2017) 755 final].

2. ÉTAT D'AVANCEMENT DE L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES OPÉRATIONNELS

2.1. Évolution générale et avancées au niveau de l'UE

Fin 2016, la Commission avait adopté le **cadre juridique** et publié tous les actes d'exécution et les actes délégués. Elle a lancé une révision du règlement financier³ qui a notamment donné lieu à des modifications du règlement relatif au FEAD visant à étendre l'utilisation des options de coûts simplifiés et à offrir davantage de flexibilité. Elle a ainsi proposé des mesures de protection des subventions accordées à des organisations partenaires. Ces mesures visent à garantir qu'une correction financière appliquée aux dépenses d'achat par un organisme public en raison du non-respect du droit applicable n'entraîne pas une réduction des dépenses éligibles d'autres organisations partenaires, sous réserve que ces dernières soient des organismes distincts.

En mars 2015, la Commission avait adopté tous les **programmes opérationnels (PO)**, lesquels sont tous en phase d'exécution à l'heure actuelle, excepté au Royaume-Uni, où celle-ci n'a pas encore commencé. La majorité des États membres avaient en outre achevé le processus de désignation des autorités avant 2016. Un certain nombre de programmes opérationnels ont été modifiés en 2016 pour améliorer les dispositifs relatifs à la détermination des personnes les plus démunies, à la sélection des organisations partenaires (BG, HU) ou à l'ajout de mesures supplémentaires, telles que celles ayant trait aux déjeuners scolaires (CZ).

Le **groupe d'experts du FEAD**, qui se compose de membres des autorités de gestion, s'est réuni à deux reprises en 2016 pour discuter des questions liées à l'exécution des programmes du FEAD. Lors de ces réunions, les États membres ont récapitulé toute une série de sujets, dont les modalités d'élaboration au niveau national de lignes directrices pour une alimentation équilibrée, et la distribution d'aliments frais. Les discussions ont aussi porté sur l'éventualité de pratiquer le recours aux stocks d'intervention⁴ au titre du règlement relatif au FEAD. Par ailleurs, la Commission a organisé onze **réunions du réseau FEAD** jusqu'en juillet 2017. Ce réseau se compose de parties prenantes du FEAD et sert à l'échange d'expériences et de bonnes pratiques. En 2016, les réunions ont été consacrées aux différents volets du FEAD qui visent à favoriser l'inclusion sociale des plus démunis. Les participants ont présenté des études de cas et ont fait part d'enjeux et de solutions ayant trait à des questions d'intérêt commun en lien avec l'exécution des programmes du FEAD.

À l'occasion de sa réunion du 5 décembre 2016 avec **des représentants des organisations partenaires au niveau de l'Union**, la Commission a présenté l'état d'avancement des programmes du FEAD sur la base du précédent rapport d'exécution annuel, ainsi qu'un bref aperçu des propositions de modification du règlement relatif au FEAD. Une présentation a été

³ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et modifiant le règlement (CE) n° 2012/2002, les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1305/2013, (UE) n° 1306/2013, (UE) n° 1307/2013, (UE) n° 1308/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014, (UE) n° 652/2014 du Parlement européen et du Conseil et la décision n° 541/2014/UE du Parlement européen et du Conseil [COM(2016) 605 final].

⁴ Stocks détenus par les organismes nationaux d'intervention, dans le cadre de l'Union européenne, par suite des achats d'intervention de produits bénéficiant d'un soutien des prix du marché.

consacrée à l'analyse du rôle joué par la société civile dans l'élaboration du règlement relatif au FEAD. Elle a été suivie d'un examen de la première année de fonctionnement du réseau FEAD, dont l'objet est de faciliter les échanges de bonnes pratiques entre les parties concernées par l'exécution des programmes du FEAD.

La Commission a progressé dans son **évaluation à mi-parcours du FEAD**. La consultation publique ouverte réalisée auprès des parties prenantes du FEAD et du grand public est arrivée à son terme; les données recueillies ont alimenté un projet de rapport d'évaluation, au même titre que les enquêtes structurées qui ont été menées. La Commission a présenté le projet de rapport au groupe d'experts du FEAD. La version définitive de l'évaluation à mi-parcours sera présentée au Parlement européen et au Conseil le 31 décembre 2018 au plus tard.

2.2. Exécution financière

De manière générale, l'exécution financière des programmes du FEAD s'était déjà accélérée en 2015, et cette tendance s'est confirmée en 2016. Un montant de 508,6 millions d'euros a été engagé pour soutenir les opérations du FEAD dans 27 États membres en 2016, contre 470 millions d'euros en 2015. Le volume total des engagements s'établit donc à 1 315,9 millions d'euros de dépenses pour la période 2014-2016, soit 30 % des ressources totales des programmes (cofinancement national et de l'Union). De même, les versements aux bénéficiaires ont encore augmenté et s'élèvent à 429,4 millions d'euros en 2016, contre 385,9 millions d'euros en 2015. Le détail de la ventilation financière, y compris la répartition par État membre, est présenté dans le tableau I de l'annexe.

La progression la plus significative concerne les demandes de paiement présentées à la Commission. En 2016, vingt-quatre États membres ont déclaré un total de 353,8 millions d'euros de dépenses publiques éligibles, soit un montant plus de sept fois supérieur à celui de 2015, qui s'élevait à 46,3 millions d'euros. En outre, au 31 décembre 2017, le total cumulé des versements s'élevait à 1 022 millions d'euros, dont 603 millions constituaient des paiements intermédiaires.

2.3. Exécution physique

En 2016, vingt-trois États membres au total ont fourni une aide alimentaire, une assistance matérielle ou un soutien en faveur de l'inclusion sociale des plus démunis dans l'Union: Dix-neuf États membres ont distribué des denrées alimentaires ou fourni une assistance matérielle de base tout en mettant en œuvre des mesures d'accompagnement (PO I), et quatre ont lancé des programmes d'inclusion sociale au titre du PO II (voir le tableau 1). Cinq États membres ont rencontré des obstacles ayant empêché l'exécution des programmes.

On estime que près de 16 millions de personnes ont bénéficié de l'assistance du FEAD en 2016 et que des progrès considérables ont été accomplis par rapport à 2015. Parmi les bénéficiaires, 15,2 millions de personnes (96 %) ont reçu une aide alimentaire, plus de 662 000 (4 %) ont reçu une assistance matérielle de base et environ 23 000 ont participé à des programmes d'inclusion sociale (PO II)⁵.

⁵ En ce qui concerne les PO I, les chiffres présentés sont basés sur des estimations calculées par les organisations partenaires au moyen de méthodes d'échantillonnage (par exemple, compter les bénéficiaires certains jours ou semaines de l'année, puis extrapoler) ou d'autres méthodes. Tant dans le cadre des PO I que dans celui des PO II, il est possible que des bénéficiaires finaux soient comptés plus d'une fois; par conséquent, la somme totale des bénéficiaires finaux de chaque groupe cible est supérieure au total des bénéficiaires finaux communiqué par les États membres.

Entre 2014 et 2016, le FEAD a apporté un soutien à environ 38 millions de personnes. L'exécution des PO I et des PO II s'est poursuivie en 2016, permettant à 2,2 millions de personnes de plus qu'en 2015 de recevoir une aide du FEAD: 657 000 personnes ont reçu une aide alimentaire dans les quatre États membres (GR, IE, MT, SK) qui ont commencé l'exécution de leurs programmes d'assistance en 2016 et quatre pays (BG, FI, FR, RO) sont venus en aide à 1,5 million de personnes de plus qu'en 2015. Les données communiquées par les six États membres qui ont apporté une assistance matérielle de base (AT, CZ, GR, LU, LV, SK) montrent que le nombre de personnes ayant bénéficié d'une assistance de ce type a quasiment été multiplié par neuf entre 2015 et 2016.

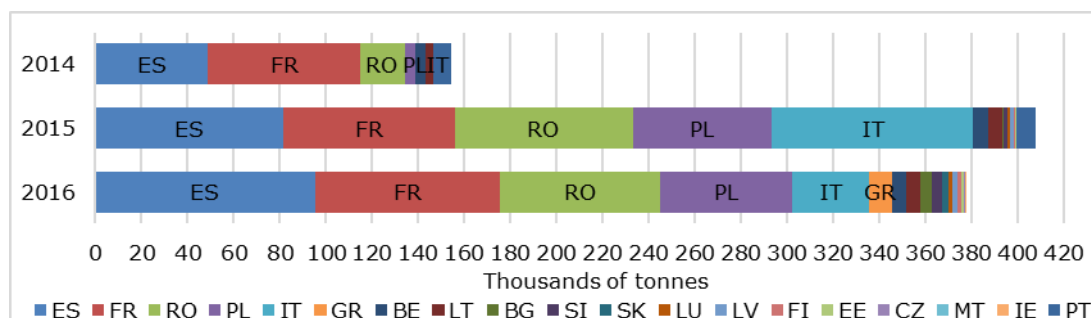
Tableau 1: Type d'assistance fournie en 2016

PO	Type d'assistance	État membre
PO I	Aide alimentaire	BE, BG, EE, ES, FI, FR, IE, IT, LT, MT, PL, RO, SI (13)
	Assistance matérielle de base	AT (1)
	Aide alimentaire et assistance matérielle de base	CZ, GR, LU, LV, SK (5)
PO II	Inclusion sociale	DE, DK, NL, SE (4)

PO I – Aide alimentaire et assistance matérielle de base

Dix-huit États membres ont fourni une aide alimentaire en 2016. Cinq pays (ES, FR, RO, PL et IT) ont apporté plus de 90 % (en poids) de l'aide alimentaire. Au total, 939 600 tonnes de denrées alimentaires ont été distribuées entre 2014 et 2016, dont 377 500 tonnes en 2016. Par rapport à l'année précédente, la composition de l'aide alimentaire fournie a peu varié sur le plan des types de denrées distribuées, mais la quantité totale de l'aide a chuté de 7 %. Cela s'explique principalement par une distribution en baisse en Italie par rapport à 2015, en raison notamment des retards dans les appels d'offres. En outre, au Portugal, le programme a été remanié, entraînant une interruption de la distribution de l'aide alimentaire en 2016. En Lituanie, en Belgique, en Pologne et en Roumanie, la quantité de denrées alimentaires fournies a légèrement diminué. Dans les treize autres pays, elle a augmenté sans toutefois que cela suffise à compenser les baisses dans les autres États membres: en valeur absolue, les augmentations ont eu lieu principalement en Espagne et en France (respectivement 17 % et 8 %). La Grèce, la Slovaquie, Malte et l'Irlande ont commencé à fournir une aide alimentaire en 2016; en Bulgarie et en République tchèque, la quantité des denrées distribuées s'est considérablement accrue (voir aussi le graphique 2). Dans quatre pays, l'aide alimentaire fournie comprenait des dons alimentaires, mais dans ce phénomène est resté limité.

Graphique 2: Aide alimentaire fournie pour la période 2014-2016 (en milliers de tonnes)

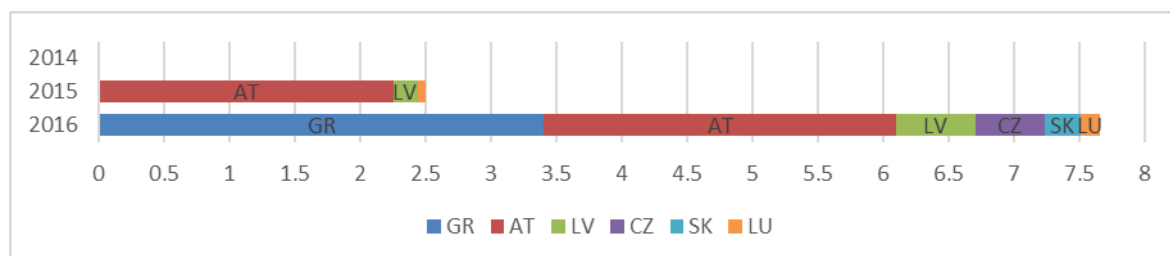


Source: indicateur commun de réalisation du FEAD (ID 11), 2014-2016

Dix-sept États membres ont fourni des colis alimentaires, dont dix ont aussi distribué des repas préparés. La quantité totale de colis alimentaires était semblable à celle de 2015. La distribution de repas a quant à elle augmenté de 14 % d'une année sur l'autre. L'assistance alimentaire fournie en Bulgarie, en Espagne et à Malte a été entièrement financée par le FEAD. Dans les autres pays, l'assistance alimentaire a été complétée par des produits alimentaires provenant d'autres sources de financement ou de dons. Au Luxembourg, 44 % des denrées distribuées étaient issues de dons alimentaires, pour lesquels le FEAD a pris en charge les coûts de transport, de stockage et de distribution.

Six États membres ont fourni une assistance matérielle de base comprenant par exemple des fournitures scolaires et des produits d'hygiène. Dans tous les États concernés, à l'exception de l'Autriche, cette assistance s'est ajoutée à une aide alimentaire. L'assistance matérielle de base fournie en Autriche et en Grèce représente 7,6 millions d'euros, soit environ 80 % de la valeur monétaire totale des biens distribués, laquelle a connu une forte augmentation entre 2015 et 2016. Cette hausse s'explique par le renforcement de l'assistance matérielle apportée dans certains pays (AT, LV, LU) entre 2015 et 2016 ainsi que par le lancement en 2016 d'une assistance matérielle de base dans d'autres États membres (GR, CZ, SK). L'Autriche et la Lettonie ont fourni des cartables et d'autres fournitures scolaires (articles de papeterie, cahiers, stylos, matériel d'art etc.). La Lettonie et la Slovaquie ont distribué des colis contenant des produits d'hygiène de base. La République tchèque, la Grèce, le Luxembourg et la Slovaquie ont distribué des produits d'hygiène destinés aux enfants et aux sans-abri (trousses de premiers secours, savon, brosses à dents, rasoirs jetables etc.).

Graphique 3: Valeur monétaire totale de l'assistance matérielle de base pour la période 2014-2016 (en millions d'euros)



Source: indicateur commun de réalisation du FEAD (ID 15), 2014-2016

Les modalités de distribution de l'aide alimentaire et de l'assistance matérielle de base étaient variables d'un État membre à l'autre. L'une des principales différences observées tient au degré de participation des institutions publiques (autorités de gestion, organismes

intermédiaires ou autres) au processus (détermination des bénéficiaires, diffusion des informations, organisation des aspects logistiques et de la distribution etc.): la base juridique des programmes du FEAD prévoit en effet qu'il revient à chaque État membre de choisir son propre dispositif de distribution. En Slovaquie, les administrations publiques ont déterminé les bénéficiaires sur la base de données administratives propres à la sécurité sociale et ont planifié la distribution en collaboration étroite avec les collectivités locales. D'autres pays ont choisi de déléguer davantage de tâches aux organisations partenaires. En Irlande, une organisation nationale à but non lucratif a été chargée de se procurer les denrées alimentaires (provenant de dons et d'achats) et de les transmettre aux petites organisations caritatives locales; celles-ci ont ensuite eu la responsabilité de déterminer les bénéficiaires de la distribution des denrées. En Finlande, les organisations partenaires ont surtout organisé des opérations de distribution ouvertes et ont fourni une assistance à tous ceux qui le demandaient. Les organisations chargées d'apporter une aide aux bénéficiaires finaux étaient le plus souvent des organisations non gouvernementales de tous échelons (local, régional, national et international). Dans certains pays, les bénéficiaires finaux ont reçu un colis contenant de la nourriture ou d'autres produits selon une présélection (BE, BG, LT, LU, LV, MT, PL, ES, SI, SK, RO), alors que dans d'autres pays, les organisations chargées de la distribution ont apporté une aide adaptée aux besoins (FR, IE, CZ). En Autriche, les bénéficiaires finaux ont eu la possibilité de choisir entre plusieurs types de colis d'assistance.

Le nombre de femmes ayant bénéficié d'une aide alimentaire s'élève à 7,5 millions, et 346 000 ont bénéficié d'une assistance matérielle de base. Les données relatives aux groupes cibles sont basées sur des estimations et il existe des chevauchements partiels entre les groupes. En ce qui concerne les enfants âgés de 15 ans ou moins, 4,4 millions ont bénéficié d'une aide alimentaire et plus de 246 000 ont reçu une assistance matérielle de base. Les bénéficiaires finaux comprenaient environ 1,7 million de personnes âgées et plus de 940 000 personnes handicapées, ce qui représente une augmentation respective de 32 % et de 21 % par rapport à 2015. Les personnes âgées constituent l'un des groupes de bénéficiaires dont le nombre a le plus augmenté entre 2015 et 2016, notamment pour l'assistance matérielle de base (21 500 en 2016 contre 135 en 2015).

En 2016, l'aide apportée aux personnes sans abri s'est aussi accrue de manière significative. En 2015, 42 sans-abri ont reçu une assistance matérielle de base (biens de première nécessité) dans un unique État membre (LU), alors qu'en 2016, ce chiffre est passé à plus de 8 700 sans-abri répartis dans quatre États membres (CZ, GR, LU et SK). Par contre, les indicateurs affichent un nombre total de sans-abri ayant reçu une aide alimentaire nettement plus faible en 2016 (200 000) qu'en 2015 (1,2 million). **Cela s'explique principalement par le fait que la France n'a pas communiqué le nombre de sans-abri qui ont reçu une aide alimentaire en 2016⁶.** Les informations transmises par la République tchèque, la Finlande et la Slovaquie indiquent un accroissement significatif du nombre de sans-abri ayant bénéficié d'une assistance; la Grèce, l'Irlande et la Slovaquie ont quant à elles commencé à fournir une aide alimentaire à ce groupe en 2016.

Les migrants (ou les personnes d'origine étrangère ou appartenant à des minorités) constituent le troisième groupe cible le plus représenté parmi les personnes ayant reçu une aide matérielle de base en 2016, et le quatrième parmi les personnes ayant bénéficié d'une aide alimentaire la même année. Le nombre total de migrants bénéficiaires d'une

⁶ Le rapport d'exécution de la France décrit l'indicateur 14 f («nombre de sans-abri») comme étant particulièrement complexe et précise que celui-ci n'a pas fait l'objet d'une collecte de données pour l'année 2016. En 2015, la France avait indiqué avoir fourni une aide alimentaire à plus d'un million de sans-abri.

aide matérielle de base a plus que doublé entre 2015 et 2016, passant de 17 800 à 40 000. En revanche, le nombre total de personnes de ce groupe qui ont reçu une aide alimentaire a baissé, passant d'environ 2 millions en 2015 à 1,6 million en 2016. Certains États membres (BE, ES, IT, LV, PL et SI) ont indiqué avoir fourni une assistance à un nombre de migrants inférieur à celui de 2015, alors que d'autres pays (BG, CZ et FI) ont rapporté une augmentation considérable de ce chiffre.

Les États membres ont appliqué diverses mesures d'accompagnement en 2016. Celles-ci comprennent les dispositifs suivants:

- services de conseil/soutien psychosocial (EE, GR, FI, FR, LV, LT, SI, SK, entre autres);
- conseils/informations sur les services sociaux et médicaux (ES, FI, IE, IT, RO);
- aide à la gestion du budget familial (BE, EE, GR, HR, LV, SK);
- sports et loisirs (SI, LV);
- hygiène/santé (HR, LV, RO, SK);
- ateliers/informations sur la préparation des aliments/une alimentation saine et équilibrée (BE, BG, GR, FI, FR, HR, LV, PL, RO, SI);
- action en cas d'urgence/de catastrophe (BG);
- formations aux compétences sociales (LV, SI);
- prévention des escroqueries par téléphone (BG);
- prévention du gaspillage alimentaire (PL);
- hébergement des personnes sans abri (BG);
- action en faveur de «repas-rencontres», du bénévolat (FI) et de cours d'alphabétisation/de langues (FR, SI).

L'Estonie a également proposé des programmes de formation spéciaux destinés aux anciens détenus et aux alcooliques.

Les rapports des États membres indiquent que les mesures d'accompagnement ont contribué à remplir l'objectif d'inclusion sociale du FEAD. En Estonie, 72 % des bénéficiaires suivaient des études ou participaient aux services proposés, et la quasi-totalité des enfants de moins de 16 ans recevant une aide alimentaire étaient scolarisés ou fréquentaient des structures d'accueil collectif. En Italie, les mesures d'accompagnement ont été pleinement intégrées aux opérations du FEAD et les acteurs nationaux et locaux ont accordé la plus grande attention à la question de l'inclusion sociale. La République tchèque a signalé une orientation réussie des sans-abri vers les services proposés par les centres d'accueil de jour. En Slovaquie, les bénéficiaires étaient intéressés par la possibilité de recevoir un soutien supplémentaire après chaque distribution, par exemple grâce à des services de conseil ou à d'autres services psychosociaux. La Lettonie a indiqué que les participants aux mesures d'accompagnement mises en place (services de conseil, d'aide à la gestion d'un budget, d'hygiène/santé, de formation aux compétences sociales etc.) ont estimé avoir reçu des informations utiles ou avoir amélioré leurs compétences sociales. Les États membres ont aussi rencontré des difficultés. En Estonie, aucun bénéficiaire n'a pris part aux activités d'inclusion sociale qui ciblaient les adultes ayant un faible niveau d'instruction. L'Italie a suggéré que l'efficacité des mesures en faveur de l'inclusion sociale pourrait être améliorée par un renforcement du soutien aux bénévoles et une consolidation du rôle joué par les services de proximité. En général, la communication des informations relatives aux mesures d'accompagnement est néanmoins demeurée limitée, notamment en raison des retards accusés dans l'exécution.

PO II – Inclusion sociale

En 2016, quatre pays ont lancé des mesures d'inclusion sociale dans le cadre des PO II: l'Allemagne, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède. L'Allemagne est le seul pays à avoir commencé la mise en place d'activités d'inclusion sociale en 2015, alors que les autres États (DK, NL, SE) n'ont lancé de telles activités qu'en 2016. Au total, les mesures établies par ces quatre pays ont bénéficié à environ 23 000 personnes en 2016. En ce qui concerne les groupes cibles (qui se chevauchent), les migrants (ou les personnes d'origine étrangère ou appartenant à des minorités), les femmes et les sans-abri constituent, dans cet ordre, les catégories les plus représentées parmi les bénéficiaires des programmes d'inclusion sociale (PO II).

Globalement, les mesures prises ont atteint les groupes cibles de manière satisfaisante. L'Allemagne s'est montrée particulièrement efficace pour venir en aide aux adultes et aux enfants nouvellement arrivés en provenance de l'Union (principalement issus des populations roms), ainsi qu'aux sans-abri. Le Danemark est aussi bien parti, puisque 34 % des 1 400 sans-abri auxquels le pays prévoit d'apporter un soutien entre 2016 et 2019 ont déjà reçu des propositions d'hébergements et d'entretiens avec des travailleurs sociaux au cours de la première année d'exécution. *Parmi ceux-ci, environ 30 % ont eu recours à d'autres services sociaux après leur participation au programme d'aide sociale.* Les Pays-Bas n'ont touché que 6 % des personnes âgées de 65 ans ou plus en raison d'une exécution tardive des programmes du FEAD, amorcée en 2016. La Suède a axé ses programmes sur les migrants en provenance de l'Union et de l'EEE: 581 personnes ont ainsi bénéficié de mesures visant notamment à favoriser leur intégration civique, telles qu'une orientation vers des hébergements, des informations sur leurs droits et leurs obligations sur le territoire suédois, des services de traduction et des actions sanitaires.

En 2016, l'**Allemagne** a lancé 84 projets visant à améliorer les éléments suivants: 1) accès des personnes défavorisées nouvellement arrivées en provenance de l'Union à des services de conseil réguliers ainsi qu'à des mesures de soutien; 2) accès des enfants nouvellement arrivés à des services d'éducation de la petite enfance et à des mesures d'inclusion sociale (cours de langues, activités de loisirs, structures de garde etc.); 3) accès des sans-abri et des personnes risquant de perdre leur logement à des services de conseil réguliers et à des mesures de soutien.

Obstacles à l'exécution

Plusieurs États membres ont été dans l'impossibilité de fournir une aide en 2016 ou l'ont distribué tardivement. La plupart des retards sont encore liés à la désignation tardive des autorités de gestion. Chypre avait prévu de commencer la distribution en 2016 mais plusieurs facteurs ont finalement entraîné une réorganisation et une modification de son programme. En Croatie, l'exécution a accusé des retards au démarrage; des contrats ont cependant été signés en 2016 concernant des projets de distribution d'une aide alimentaire dans les écoles et à destination des personnes seules et des familles en situation de pauvreté ou menacées de pauvreté. Au Portugal, seule l'aide alimentaire financée par le budget national a été distribuée en 2016 car des modifications s'imposaient pour garantir une transition aisée avec l'ancien programme en faveur des personnes les plus démunies. La Hongrie a remanié son dispositif d'aide; c'est pourquoi les opérations n'ont démarré qu'en décembre 2016. L'exécution est désormais en cours dans tous les pays concernés, ce qui porte le total à 27 États membres. Le Royaume-Uni est le seul État membre à ne pas encore avoir démarré l'exécution de son programme opérationnel.

Aucun obstacle majeur n'a été mentionné dans les rapports des autres États membres. Certaines difficultés ont été rencontrées concernant i) les demandes de transports (FI, GR, LV); ii) la coordination régionale des stocks de nourriture (PL); iii) les capacités insuffisantes des organisations chargées de la distribution (GR, PL); iv) la complexité des procédures de passation de marchés (HU); et v) des retards liés à d'autres facteurs (BE, MT). Les États membres engagés dans l'exécution de PO II n'ont fait état d'aucun obstacle majeur. En Suède, la lenteur du recrutement des travailleurs et des bénévoles ainsi que la nécessité d'adapter les activités prévues aux besoins spécifiques des communautés n'ont eu de répercussions sur le programme que dans la phase initiale d'exécution en 2016. La plupart des États membres ont néanmoins signalé que l'exécution des programmes se heurtait à un certain nombre d'obstacles plus généraux. Le plus grand nombre a indiqué avoir rencontré des difficultés liées à l'achat de produits (notamment l'Italie et la Grèce) ainsi qu'à la gestion budgétaire/financière et aux capacités des organisations partenaires, ce qui a entraîné des retards dans l'exécution. Un plus petit groupe d'États membres a fait référence à diverses questions, dont la plupart étaient d'ordre administratif. Globalement, la plupart de ces difficultés ont été résolues; l'exécution des programmes devrait par conséquent s'accélérer après 2016.

Principes horizontaux

La plupart des États membres ont mis en place des mécanismes de coordination⁷ visant à garantir la complémentarité avec le Fonds social européen (FSE) et avec d'autres politiques de l'Union et à éviter un double financement. Les États membres disposent d'organes de médiation ou de groupes de coordination/travail pour veiller à ce que les projets ou les organisations partenaires ne bénéficient pas de double financement de la part du FSE et du FEAD et à garantir la bonne coordination des activités. Plusieurs États membres ont fait remarquer que placer le FEAD et le FSE sous la responsabilité d'une autorité de gestion commune peut être un bon moyen de coordonner les activités et de prévenir tout double financement. Les États membres ont indiqué que le FSE et le FEAD se confortent mutuellement et que ni l'un ni l'autre ne peuvent à eux seuls remédier aux problèmes d'exclusion sociale et de pauvreté; une intégration plus poussée de ces deux Fonds et un développement des synergies s'imposent. Cette conclusion essentielle a incité la Commission à proposer une fusion des Fonds pour la période de financement post-2020.

À Malte, par exemple, les centres LEAP! apportent un soutien social aux populations défavorisées et sont financés par le FSE. Leur mode opérationnel a été modifié pour qu'ils puissent non seulement distribuer des colis alimentaires (grâce aux financements du FEAD), mais aussi aider les familles et chacun de leurs membres à améliorer leur qualité de vie et à s'affranchir des prestations sociales. De même, en Lituanie, le programme du FSE a connu des difficultés pour atteindre ses groupes cibles et a donc eu recours au FEAD pour augmenter ses chances de toucher les populations concernées et encourager celles-ci à prendre part aux mesures financées par le FSE.

La plupart des États membres ont indiqué qu'ils adhéraient au principe d'égalité entre les hommes et les femmes⁸ ainsi qu'au principe de non-discrimination. Les États membres ont favorisé l'égalité entre les hommes et les femmes ainsi qu'une conception intégrée de cette question à plusieurs étapes du cycle des projets. La République tchèque a indiqué que l'assistance fournie tenait compte des besoins spécifiques des groupes cibles, par exemple

⁷ Article 5, paragraphe 6, du règlement (UE) n° 223/2014.

⁸ Article 5, paragraphe 11, du règlement (UE) n° 223/2014.

grâce à la distribution d'articles utilisés spécifiquement par les mères célibataires ou par les mères hébergées dans des centres de nuit. Quatre États membres (DE, LV, SE, SK) ont expliqué qu'ils accordaient de l'importance aux questions d'égalité entre les hommes et les femmes lorsqu'ils sélectionnaient les employés et les organisations partenaires ainsi que le type d'assistance à fournir aux groupes cibles. Trois autres États (HU, MT, PL) ont explicitement déclaré que les besoins des personnes handicapées étaient pris en considération dans le cadre de la distribution de denrées alimentaires et du choix des lieux pour les ateliers. La Suède a signalé qu'elle rencontrait des difficultés liées à l'application de ce principe horizontal, en particulier lorsqu'elle était confrontée à des mariages d'enfants ou à d'autres questions en rapport avec les violences à l'égard des femmes et des filles; des ateliers et des réunions avec les parties prenantes ont été organisés en vue d'atténuer ce problème à l'avenir.

Pour prendre en considération les questions d'égalité entre les hommes et les femmes, la Lettonie a veillé à ce que les horaires de distribution des colis alimentaires demeurent flexibles pour pouvoir livrer les colis à domicile ou les distribuer après le travail. Les mesures d'accompagnement ayant trait à la garde d'enfants ont aussi été adaptées de façon à répondre aux besoins des personnes. Les points de distribution proposaient un service de garde d'enfants.

La majorité des États membres ont mentionné plusieurs moyens de réduire le gaspillage alimentaire⁹. La plupart des solutions utilisées consistaient à distribuer des denrées ayant une longue durée de conservation et des aliments adaptés aux besoins/goûts des groupes cibles afin de limiter au maximum la fourniture de produits non désirés. Malte a par exemple veillé à ce que les denrées alimentaires non distribuées soient stockées et réutilisées. La Lettonie a mis en place des emplacements spéciaux permettant d'entreposer les articles excédentaires pour éviter que ceux-ci soient jetés. La Pologne s'est procuré des denrées alimentaires auprès de fermes laitières qui disposaient de produits invendus. En été et lors des périodes de forte chaleur, les producteurs laitiers ont aussi fait don de produits qui ont été distribués aux personnes dans le besoin. Pour tenir compte des aspects climatiques et environnementaux, les États membres ont eu recours à des matériaux durables recyclables ou biodégradables et ont réduit les émissions liées aux transports dans la chaîne de distribution. La Belgique a distribué des denrées alimentaires et des céréales durables et sans OGM, évité l'huile de palme et fourni des produits issus du commerce équitable et de l'agriculture biologique.

La quasi-totalité des États membres concernés par le PO I ont mis en avant la manière dont ils ont contribué à l'équilibre alimentaire des bénéficiaires¹⁰. En général, les pays ont proposé des paniers de produits à faible teneur en glucides, sel, sucre et matières grasses, et à teneur élevée en protéines, fibres, vitamines et minéraux. Deux pays (ES et FI) ont aussi fourni de la nourriture permettant de réduire les carences alimentaires, comme des aliments pour bébés et du lait en poudre contenant de la vitamine D. La Belgique a mis en place une procédure collaborative pour choisir la composition des colis alimentaires et favoriser l'équilibre alimentaire. Cette procédure figure parmi les «bonnes pratiques» présentées dans l'inventaire publié par le réseau FEAD en 2017, qui est consacré aux études de cas réalisées dans le cadre du FEAD.

Évaluations réalisées

⁹ Article 5, paragraphe 13, du règlement (UE) n° 223/2014.

¹⁰ Article 5, paragraphe 13, du règlement (UE) n° 223/2014.

En 2016, plusieurs États membres (AT, IT, LV, MT, SE) ont mené des travaux de recherche, des évaluations ou des enquêtes pour évaluer les résultats de leurs opérations ainsi que la satisfaction des bénéficiaires finaux concernant l'aide reçue. En 2016, l'Autriche a envoyé un questionnaire visant à recueillir les commentaires de 10 000 ménages défavorisés. L'enquête a donné lieu à des retours positifs puisque 86 % des ménages ont estimé que les cartables constituaient un soutien très satisfaisant et 13 % ont considéré qu'ils constituaient un soutien satisfaisant. La Suède a évalué la gestion du FEAD ainsi que les premières phases de l'exécution des projets par des contractants externes. Pour remédier à certaines des difficultés recensées, quelques recommandations ont été formulées dans le rapport d'évaluation: elles préconisent notamment de fixer des buts plus précis pour les programmes reflétant les objectifs nationaux en matière de politique sociale, et d'assurer le suivi des résultats auprès des participants. L'Italie a réalisé une étude pilote sur son programme d'aide alimentaire à la fin de 2015 et a publié les résultats en 2016. Cette étude révèle que 71 % des organisations partenaires ayant fourni une aide alimentaire ont aussi mis en place des mesures d'accompagnement, ce qui peut être considéré comme un bon point de départ.

Contribution aux objectifs généraux et spécifiques du FEAD

Les États membres estiment que le FEAD contribue à remplir les objectifs de réduction de la pauvreté et d'inclusion sociale établis dans le cadre de la stratégie Europe 2020 par son action conjuguée avec d'autres politiques et programmes nationaux et de l'Union européenne. Cette affirmation fait référence à l'objectif général du FEAD, qui consiste à favoriser la cohésion sociale, renforcer l'inclusion sociale et contribuer à l'éradication de la pauvreté en vue d'atteindre l'objectif Europe 2020 qui vise à «soustraire au moins 20 millions de personnes au risque de pauvreté et d'exclusion sociale». L'Estonie a indiqué que l'aide alimentaire du FEAD, associée à des mesures gouvernementales en rapport avec le marché du travail, l'éducation et la protection sociale, à la réforme de l'emploi financée par le FSE, à l'augmentation des prestations sociales et à la croissance globale de l'économie, a eu un effet majeur sur la pauvreté, qui connaît une baisse rapide depuis 2012. En Allemagne, le FEAD a aidé des personnes menacées de pauvreté à surmonter l'exclusion sociale. Il a également contribué à guider ces personnes vers l'obtention de qualifications pour trouver un emploi en facilitant leur participation à un projet du FSE. La conclusion générale est que le FEAD a permis de réduire la pauvreté et de renforcer l'inclusion sociale.

En ce qui concerne l'objectif spécifique n° 1 (contribuer à «[atténuer] les formes les plus graves de pauvreté en apportant une assistance non financière aux personnes les plus démunies»), les États membres ont communiqué les informations suivantes:

1) le FEAD contribue à réduire la privation matérielle aiguë: la Pologne a déclaré que le FEAD a favorisé l'émergence de synergies avec d'autres programmes nationaux d'aide sociale et qu'en conséquence, quelque 13 000 personnes ne répondent plus aux critères d'accès à l'aide alimentaire du FEAD en raison de l'amélioration de leur situation. La Grèce a indiqué que le FEAD a eu des effets positifs en matière de réduction des formes les plus graves de pauvreté dans le pays, bien que l'ampleur de la pauvreté se soit aggravée au cours de la crise économique. En Slovaquie, la fourniture de denrées alimentaires et de produits d'hygiène a contribué à garantir un niveau minimal de conditions pour les bénéficiaires, par exemple en améliorant la diversité et la valeur nutritionnelle de leur alimentation ainsi que leurs habitudes en matière d'hygiène;

2) le FEAD permet de venir en aide aux plus démunis: en Lettonie et en Bulgarie, l'aide alimentaire a permis aux ménages de dégager une partie de leur budget pour combler d'autres besoins essentiels. En Lettonie, par exemple, 82 % des bénéficiaires interrogés en 2016 estimaient que le FEAD les aidait à économiser et à améliorer le bien-être de leur famille, et 78 % ont aussi déclaré que les économies supplémentaires réalisées étaient utilisées pour acheter davantage de nourriture. Certains ménages ont dépensé de l'argent pour payer les activités extrascolaires des enfants, ce qui a contribué à réduire les risques d'exclusion sociale. La France a toutefois rappelé que même si les colis alimentaires permettent aux bénéficiaires de consacrer une partie de leurs revenus à d'autres dépenses, l'aide alimentaire seule ne suffit pas à couvrir les besoins quotidiens et ne peut pas constituer le seul instrument de lutte contre la pauvreté;

3) le FEAD aide les personnes à sortir de la pauvreté: Les organisations partenaires en République tchèque ont indiqué que la fourniture de repas dans les écoles et dans les structures d'accueil de jeunes enfants avait une incidence significative et permettait notamment d'améliorer l'assiduité des élèves, leur forme physique, leur bien-être psychologique, leur capacité à gérer les activités scolaires ainsi que leur concentration. Elles ont aussi mentionné que les compétences sociales des bénéficiaires ainsi que leur statut aux yeux de leur entourage s'en voyaient améliorés. Au Danemark, il a été établi qu'en rendant les services sociaux publics plus accessibles aux sans-abri, le programme augmentait les chances que ces personnes bénéficient d'une aide sociale plus durable et donc susceptible de les faire sortir de la pauvreté.

En ce qui concerne l'objectif spécifique n° 2 («[compléter] les politiques nationales durables d'éradication de la pauvreté et d'inclusion sociale»), les États membres considèrent que le FEAD complète les politiques nationales par les moyens suivants:

1) le FEAD apporte une assistance à des groupes qui, autrement, ne recevraient aucune aide: en Suède, le FEAD a fourni un soutien à des migrants en provenance de l'Union/l'EEE qui étaient exclus des programmes nationaux d'aide sociale. En Allemagne, l'action du FEAD a facilité l'utilisation régulière de services sociaux par des groupes cibles qui, autrement, n'auraient pas été en mesure d'y accéder. En Finlande, le FEAD a permis de compléter l'aide sociale nationale fournie à des personnes qui avaient besoin d'une aide alimentaire mais qui ne pouvaient pas en bénéficier de la part des services publics étant donné qu'il n'existe aucun autre programme de distribution alimentaire financé par l'État;

2) le FEAD permet de renforcer les initiatives nationales existantes visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale: Malte a déclaré que le FEAD permet de compléter les mesures stratégiques nationales en faveur de l'inclusion sociale et de la réduction de la pauvreté, et de contribuer à la réalisation des objectifs Europe 2020. L'Estonie a noté que le FEAD complète son plan de développement de la protection sociale pour la période 2016-2023 et les mesures financées par le FSE. L'Italie a indiqué que le programme du FEAD a influencé de nouvelles politiques nationales, telles que le programme de soutien à une inclusion active, désormais déployé à l'échelle nationale, et le Fonds national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Il est clair que l'action du FEAD va de pair avec d'autres politiques et programmes nationaux et de l'Union qui visent à contribuer à la réalisation des objectifs Europe 2020 en matière de réduction de la pauvreté et d'inclusion sociale. De ce point de vue, la contribution du FEAD, quoique modeste, s'avère cruciale pour cette stratégie. En outre, certains aspects des objectifs du FEAD, tels que ceux liés à la cohésion sociale, sont difficiles à mesurer et à quantifier. Les

États membres considéraient généralement que l'éventualité d'une relation de cause à effet entre l'action du FEAD et la réduction de la pauvreté devait être envisagée avec circonspection et qu'il était préférable de parler de corrélation. Ils ont cependant confirmé que le FEAD apportait une contribution précieuse dans ce domaine.

3. CONCLUSIONS

Bien que sa portée soit limitée, le FEAD a démontré qu'il constitue un véritable complément aux efforts déployés à l'échelon national pour remédier à la privation matérielle et lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les données et les estimations disponibles indiquent qu'en 2016, près de 16 millions de personnes ont bénéficié du soutien apporté par le FEAD. Ce dernier a souvent permis de venir en aide à des catégories spécifiques, parmi les personnes les plus démunies qui sans lui n'auraient pas reçu d'assistance. C'est par exemple le cas des migrants en provenance de l'Union/l'EEE les plus démunis, qui n'ont pas droit à une aide financière au titre des réglementations respectives des États membres. On estime qu'un nombre significatif de sans-abri a aussi bénéficié d'un soutien.

L'établissement d'une coopération et d'une collaboration solides avec les organisations partenaires s'est avéré le principal facteur de réussite pour atteindre les groupes cibles et leur apporter une aide adéquate. Ces dernières disposent de l'expérience et des connaissances nécessaires pour identifier les personnes les plus démunies au sein de leurs communautés respectives. Elles connaissent les besoins de ces personnes ainsi que les moyens les plus efficaces de leur prêter assistance. Les aides alimentaire et matérielle ont permis aux organisations partenaires dans divers États membres d'établir une relation de confiance mutuelle avec les bénéficiaires, facilitant ainsi l'application de mesures d'accompagnement et le recours à d'autres aides à l'inclusion sociale. Les modalités souples du Fonds et sa capacité à s'adapter aux situations diverses des États membres sont un facteur de réussite primordial en même temps qu'un trait distinctif du FEAD. Dans de nombreux pays, les organisations partenaires ont la latitude de décider des bénéficiaires et des modalités de leur aide, ce qui leur permet de répondre plus efficacement aux besoins des bénéficiaires. L'échange continu de bonnes pratiques au sein du réseau FEAD et du groupe d'experts du FEAD ainsi que les consultations d'organisations partenaires au niveau de l'Union ont contribué à améliorer encore cet aspect.

L'action du FEAD a des retombées indirectes liées à la création de synergies et d'effets de levier. Le FEAD a contribué à mieux exploiter les ressources et à mobiliser le soutien des organisations partenaires grâce, par exemple, à la distribution de denrées alimentaires provenant d'autres sources (comme les invendus des producteurs laitiers), ce qui présente des avantages sur le plan environnemental (conformément aux principes horizontaux) et permet de mettre les producteurs en relation avec d'autres chaînes d'approvisionnement. Le FEAD a aussi contribué à sensibiliser les acteurs nationaux et locaux au volet du programme consacré à l'inclusion sociale. Cela a permis de consolider le rôle et le réseau des organisations partenaires et d'accroître les synergies entre les acteurs nationaux et locaux intervenant dans l'exécution du programme.

Les améliorations possibles comprennent une accélération de l'exécution dans un certain nombre de pays, une intégration des dons alimentaires à l'aide distribuée ainsi qu'une meilleure communication des données relatives aux mesures d'accompagnement. À la fin

de 2017, l'exécution était assurée dans tous les États membres, excepté au Royaume-Uni. La Commission continuera de suivre l'avancement des programmes, notamment des États membres dans lesquels leur exécution des programmes a été révisée ou retardée. Elle accordera une attention particulière aux progrès accomplis dans les opérations de fourniture d'une assistance matérielle de base (PO I). Malgré des améliorations significatives en 2016, l'exécution de ce volet accuse toujours un retard par rapport à celui de l'aide alimentaire. Des réunions d'examen annuelles sont organisées entre chaque État membre et la Commission dans le but d'y remédier. La part des dons alimentaires intégrés au programme demeure faible. La Commission a répondu à ces préoccupations en proposant de modifier le règlement relatif au FEAD avec le règlement «omnibus», adopté par le Parlement européen et le Conseil et entré en vigueur en août 2018. En conséquence, les États membres pourront définir des taux forfaitaires, des montants forfaitaires ou des coûts unitaires et s'y référer pour les paiements aux organisations partenaires qui collectent et distribuent des denrées alimentaires. Les mesures d'accompagnement sont un élément clé du Fonds car elles visent à atténuer l'exclusion sociale des plus démunis. Pourtant, les informations communiquées par les États membres dans ce domaine étaient limitées et n'ont pas permis de réaliser une analyse approfondie. Bien que cette situation s'explique en partie par les retards d'exécution susmentionnés, elle reste néanmoins problématique puisqu'il est difficile d'évaluer dans quelle mesure les dispositifs d'accompagnement contribuent à remplir l'objectif du FEAD consistant à favoriser l'inclusion sociale.