



Bruxelles, le 7.6.2019  
COM(2019) 259 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 2017**

# Synthèse des rapports annuels d'exécution des programmes opérationnels cofinancés par le Fonds européen d'aide aux plus démunis en 2017

## 1. INTRODUCTION

**Le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD)<sup>1</sup> s'attaque aux formes les plus graves de pauvreté dans l'Union, telles que la privation alimentaire, la pauvreté des enfants et le sans-abrisme.** Un montant total de 3,8 milliards d'euros (prix courants) est disponible au titre du Fonds. L'Union fournit jusqu'à 85 % en sus des ressources allouées par les États membres, portant ainsi la valeur totale du Fonds à environ 4,5 milliards d'euros. Les États membres exécutent 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). 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. Conformément à 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 2017, tels qu'ils ont été acceptés par la Commission. Les données font l'objet de certaines limitations. En particulier, les valeurs d'un certain nombre d'indicateurs ont été déterminées sur la base d'estimations éclairées, et les valeurs cumulées doivent être traitées avec prudence (voir également l'annexe). Les rapports des États membres sont désormais plus complets, mais certaines lacunes persistent; par exemple, les rapports sur les principes horizontaux ne comportent souvent pas d'informations sur les mesures prises pour se conformer à ces principes. En ce qui concerne les mesures d'accompagnement, les rapports se sont améliorés, mais leur contribution à l'objectif d'inclusion sociale reste souvent difficile à évaluer sur la base des éléments de preuve fournis, et les difficultés et les obstacles à leur mise en œuvre ne sont toujours pas signalés de façon systématique. Tous les États membres, à l'exception du Royaume-Uni, ont présenté un rapport d'exécution. Compte tenu du décalage dans le temps entre les opérations et la transmission des rapports, le présent rapport de synthèse présente aussi les évolutions ultérieures quand ces informations sont disponibles.

## 2. ÉVOLUTION RECENTE AU NIVEAU DE L'UE

**Si la proportion de personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale est passée de 23,5 % à 22,4 % en 2017, les risques d'exclusion sociale, en particulier pour les enfants, les sans-abri, les personnes handicapées et les personnes issues de l'immigration, restent un défi.** Le nombre total de personnes exposées au risque de pauvreté et d'exclusion sociale s'élevait à 113 millions, ce qui est inférieur au niveau d'avant la crise, mais est encore loin des objectifs de la stratégie Europe 2020. La privation matérielle aiguë est tombée à un niveau jamais vu, mais reste élevée dans plusieurs États membres. En revanche, le sans-abrisme a récemment augmenté dans la quasi-totalité des États membres. Les risques de pauvreté chez les enfants restent largement supérieurs aux chiffres de la population générale. Dans ce contexte, l'aide fournie au titre du FEAD aux groupes les plus défavorisés de la société – que ce soit par la fourniture de denrées alimentaires et de biens de

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) n° 223/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 relatif au Fonds européen d'aide aux plus démunis (JO L 72 du 12.3.2014, p. 1). Le règlement a été modifié en août par le biais d'une révision du règlement financier: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1537946431022&uri=CELEX:02014R0223-20180802>

consommation de base, tels que les fournitures scolaires et les produits de toilette, ou par l'organisation d'activités d'inclusion sociale – demeure indispensable.

**En 2018, la Commission a adopté une proposition ambitieuse visant à établir le Fonds social européen plus (FSE+) pour la prochaine période de programmation, en fusionnant le FEAD avec le FSE et trois autres instruments de financement<sup>2</sup>.** Cette proposition est en cours de négociation par les colégislateurs. Le règlement FSE+<sup>3</sup>, qui s'accompagne d'une analyse d'impact<sup>4</sup>, vise à garantir que les ressources relevant de la gestion partagée soient concentrées sur les principaux défis, notamment en soutenant les principes du socle européen des droits sociaux et la mise en œuvre des recommandations du semestre européen. Compte tenu des difficultés persistantes mentionnées ci-dessus, ce règlement vise à favoriser l'inclusion sociale, en utilisant une part significative des dotations nationales du FSE+ (au moins 25 %), et à lutter contre la privation matérielle en fixant un objectif à l'échelle de l'UE de 4 % et une dotation minimale de 2 % par État membre. Cela permettra de veiller à ce qu'un montant minimal de ressources soit destiné à ceux qui en ont le plus besoin; la Commission estime que l'aide restera au même niveau que pour le FEAD actuel. Le règlement FSE+ répond également à la demande des parties prenantes de maintenir des exigences allégées pour ce type d'assistance, mais aussi de simplifier la collecte et le suivi des données ainsi que les exigences en matière de rapports.

**Le groupe d'experts du FEAD**, qui se compose de membres des autorités de gestion, s'est réuni deux fois en 2017 et en 2018 pour discuter de l'exécution du programme du FEAD, y compris la mise en place de mesures d'assistance matérielle de base (objectif spécifique XI) et l'intégration sociale des plus démunis (objectif spécifique X) dans le cadre du FSE+. Une table ronde a fourni des informations sur l'état d'avancement de la complémentarité entre le FEAD et le FSE. La Commission a accueilli les **réunions du réseau FEAD**, qui ont également abordé l'avenir du FEAD au cours de la nouvelle période de programmation. À la fin de l'année 2018, 13 événements avaient eu lieu pour échanger expériences et bonnes pratiques. Les participants, en particulier les États membres d'accueil, ont présenté des études de cas, des défis et des solutions communes sur des questions d'intérêt commun liées à l'exécution du programme FEAD. Ces réunions ont notamment porté sur les mesures d'accompagnement et sur la réduction du sans-abrisme et de l'exclusion en matière de logement. Pour la première fois, une réunion de réseau a été combinée à la cérémonie de remise des prix «Ending Homelessness Awards 2018» de la FEANTSA (Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri). Des réunions annuelles avec les **représentants des organisations partenaires au niveau de l'UE** se sont tenues au cours du second semestre de 2017 et de 2018, axées sur les défis à relever en matière d'exécution et sur les idées proposées pour la nouvelle période de programmation et les activités de communication.

**L'évaluation à mi-parcours du FEAD<sup>5</sup> a confirmé que le FEAD apportait une aide indispensable aux plus démunis.** En moyenne, le Fonds a soutenu 12,7 millions de personnes par an entre 2014 et 2017. Le Fonds est cohérent et complémentaire avec le

---

<sup>2</sup> L'initiative pour l'emploi des jeunes, le programme pour l'emploi et l'innovation sociale et le programme de santé.

<sup>3</sup>[https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-european-social-fund-plus-regulation\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-european-social-fund-plus-regulation_fr.pdf)

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-esf-egf-swd\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-esf-egf-swd_en.pdf)

<sup>5</sup> Document de travail des services de la Commission: L'évaluation à mi-parcours du FEAD pour les plus démunis, SWD (2019) 148; et son résumé, SWD (2019) 149.

programme national de lutte contre la pauvreté et les fonds de l'UE, notamment le FSE. Le FEAD a un effet positif considérable dans la quasi-totalité des États membres, notamment en ce qui concerne les nouveaux groupes cibles, les nouvelles activités et l'accroissement de la couverture territoriale. L'un des impacts les plus tangibles est la capacité et la professionnalisation accrue des organisations partenaires. Toutefois, il existe incontestablement un problème de «surréglementation»<sup>6</sup>, qui conduit à la mise en place d'exigences excessives, comme l'obligation d'enregistrement des bénéficiaires finaux imposée par la plupart des États membres. Parmi les enseignements tirés, on peut citer la nécessité de continuer à mettre l'accent sur les plus démunis, de renforcer les synergies avec le FSE et de continuer à faire preuve de souplesse dans l'exécution. Ces questions ont été abordées dans la proposition de la Commission relative au FSE+.

**En 2017, tous les États membres qui exécutent le PO I ont mené des enquêtes structurées sur les bénéficiaires finaux, comme l'exige le règlement FEAD<sup>7</sup>.** Ces enquêtes sont également examinées dans le présent rapport. L'objectif était d'obtenir des informations sur le contexte socioéconomique des bénéficiaires finaux, leur situation actuelle et passée et leur satisfaction à l'égard de l'aide apportée au titre du FEAD, ainsi que de recueillir des données auprès des organisations partenaires sur la répartition de l'assistance matérielle et sur le type de mesures d'accompagnement prévues.

### **3. ÉTAT D'AVANCEMENT DE L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES OPÉRATIONNELS**

#### **3.1. Exécution financière**

**Globalement, l'exécution financière des programmes du FEAD a continué de s'accélérer en 2017.** Sur le terrain, le montant total des dépenses publiques éligibles (nationales et européennes) approuvées pour soutenir les opérations du FEAD s'est élevé à 637,3 millions d'euros, contre 569,5 millions d'euros en 2016 et nettement plus qu'en 2015 (444,2 millions d'euros). Le volume total des engagements s'est donc établi à 1 973,5 millions d'euros de dépenses pour la période 2014-2017, soit 44 % des ressources totales des programmes (cofinancement national et de l'Union). Le montant des versements aux bénéficiaires en 2017 était inférieur à celui de l'année précédente (405,2 millions d'euros, en 2017, contre 434,9 millions d'euros en 2016), mais légèrement plus élevé qu'en 2015 (395,2 millions d'euros). Le détail de la ventilation financière, y compris la répartition par État membre, est présenté dans le tableau I de l'annexe<sup>8</sup>.

Des progrès significatifs ont été réalisés en ce qui concerne les demandes de paiement présentées à la Commission. En 2017, les États membres ont déclaré au total 475 millions d'euros de dépenses publiques éligibles, contre 353,4 millions d'euros en 2016 et 46,3 millions d'euros en 2015.

En termes d'exécution financière, au 31 décembre 2018, la Commission avait versé au total 955 millions d'euros sous forme de paiements intermédiaires. À cette date, l'exécution

---

<sup>6</sup> La surréglementation est une expression qui fait référence aux États membres qui vont au-delà de ce qui est strictement requis par la législation de l'UE lorsqu'ils mettent cette dernière en œuvre au niveau national. Cette pratique peut en amplifier les retombées positives, mais aussi entraîner, pour les entreprises et les pouvoirs publics, des coûts supplémentaires inutiles imputés, à tort, à la législation de l'Union européenne.

<sup>7</sup> Article 17, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 223/2014.

<sup>8</sup> Plusieurs États membres ont mis à jour certaines valeurs des indicateurs communs d'intrant du FEAD pour 2015 et 2016. Par conséquent, les valeurs indiquées dans cette section pourraient être différentes de celles publiées les années précédentes.

financière, exprimée comme le niveau des paiements intermédiaires effectués par la Commission, avait dépassé 25 % de la dotation totale pour la période 2014-2020.

### 3.2. Exécution physique

**En 2017, 26 États membres ont fourni une aide au titre du FEAD, ce qui représente un progrès substantiel par rapport à l'année précédente.** Chypre, la Hongrie et la Croatie ont commencé à distribuer de l'aide en 2017, et le Portugal a repris son programme de distribution alimentaire, qui avait été interrompu en 2016. Vingt-deux des vingt-six États membres ont distribué des denrées alimentaires et/ou une assistance matérielle de base et mis en place des mesures d'accompagnement (PO I; voir figure 1), et quatre États membres ont mis en œuvre des programmes d'inclusion sociale (PO II; voir figure 1). En dehors du Royaume-Uni, le seul État membre qui n'a pas fourni d'aide en 2017 est la Roumanie, qui a dû revoir son programme opérationnel à la suite de changements institutionnels.

**Plusieurs programmes opérationnels ont été modifiés en 2017 et 2018, ce qui démontre que la conception des interventions et les modalités d'exécution spécifiques peuvent être rendues plus efficaces.** Les modifications concernent le plus souvent la manière dont les bénéficiaires finaux sont ciblés, les critères d'éligibilité pour les bénéficiaires finaux et/ou la composition de l'aide alimentaire et de l'assistance matérielle fournies. Certaines modifications du PO concernaient l'utilisation de taux forfaitaires, simplifiant ainsi l'administration du Fonds. Dans de nombreux cas, d'autres changements ont été apportés qui ne nécessitaient pas de modification formelle, comme l'extension des mesures d'accompagnement ou leur adaptation aux nouveaux besoins.

**Figure 1: Type d'assistance fournie en 2017**

PO	Type d'assistance	État membre
PO I	Denrées alimentaires	BE, BG, CY, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LT, MT, PL, PT, SI (14)
	Assistance matérielle de base	AT (1)
	Les deux	CZ, EL, HR, IE, LU, LV, SK (7)
PO II	Inclusion sociale	DE, DK, NL, SE (4)

**Selon les estimations, 12,9 millions de personnes auraient bénéficié de l'aide du FEAD en 2017, soit plus que la moyenne de 12,7 millions de personnes par an enregistrée entre 2014 et 2017.** Parmi les personnes concernées par des programmes d'aide en 2017, plus de 12 millions (95 %) ont reçu une aide alimentaire et près de 580 000 (4,5 %) ont bénéficié d'une assistance matérielle de base<sup>9</sup>, tandis que 36 600 personnes (0,3 %) ont participé à des programmes d'inclusion sociale (PO II)<sup>10</sup>.

**Les quatre États membres qui ont exécuté des programmes d'inclusion sociale sont venus en aide à 25 % de personnes de plus qu'en 2016.** Les Pays-Bas et la Suède ont enregistré des augmentations exceptionnelles, respectivement de 333 % et de 117 %, en glissement annuel, grâce à l'adoption de stratégies différentes visant à impliquer les

<sup>9</sup> Dans les PO où les deux formes d'assistance sont fournies, il peut y avoir un certain chevauchement, étant donné que les mêmes personnes peuvent être comptées plus d'une fois.

<sup>10</sup> Les chiffres présentés étaient basés sur des estimations élaborées par les organisations partenaires. Il est possible que des bénéficiaires finaux aient été comptés plus d'une fois.

bénéficiaires finaux dans les activités d'inclusion sociale proposées (celles-ci sont expliquées plus en détail ci-dessous). Ces quatre États membres ont tous atteint ou dépassé la plupart de leurs objectifs annuels.

**La moitié des États membres sont venus en aide à un plus grand nombre de personnes qu'en 2016, et ce malgré une baisse globale du nombre total de bénéficiaires finaux,** qui est passé de 16 millions en 2016 à 12,9 millions en 2017, principalement en raison de la non-fourniture de l'aide par la Roumanie en 2017. En 2016, la Roumanie est venue en aide à 3,3 millions de personnes, mais a dû interrompre son programme en 2017, comme expliqué ci-dessus. Cette baisse a été partiellement compensée par 13 États membres (AT, BE, BG, CZ, DE, DK, FR, IE, LU, LV, NL, PL et SE) qui, ensemble, sont venus en aide à près de 362 000 bénéficiaires finaux de plus qu'en 2016. En outre, Chypre, la Hongrie, la Croatie et le Portugal ont lancé la fourniture d'aide en 2017, ajoutant ainsi 340 000 personnes supplémentaires à la population totale bénéficiant d'une assistance. Par ailleurs, en 2017, l'Irlande, qui a fourni une aide alimentaire jusqu'en 2016 seulement, a apporté une assistance matérielle de base à quelque 5 000 personnes.

**Les enfants représentaient 30 % des 12,9 millions de personnes ayant reçu une aide alimentaire, une assistance matérielle de base ou une aide à l'inclusion sociale en 2017.** Cela signifie que quatre millions d'enfants ont reçu une aide. Comme les années précédentes, près de la moitié des personnes aidées étaient des femmes (6 millions). 10 % étaient des migrants, des personnes d'origine étrangère ou des personnes appartenant à des minorités (1,1 million de personnes). En outre, 8 % des bénéficiaires finaux étaient des personnes âgées de 65 ans ou plus (1 million), 3 % des personnes handicapées (433 000) et 3 % des sans-abri (370 000).

**Le nombre estimé de sans-abri ayant bénéficié d'une aide au titre du FEAD a augmenté de 71 % en 2017 pour passer à plus de 370 000.** Près des deux tiers des sans-abri supplémentaires concernés par l'aide se trouvaient en Italie, pays qui a étendu son programme de fourniture de plats préparés de façon à en faire bénéficier un plus grand nombre de personnes. La Belgique et la République tchèque ont également augmenté de manière significative le nombre de sans-abri bénéficiant d'une aide (aide alimentaire en Belgique et aide alimentaire et assistance matérielle de base en République tchèque). La Bulgarie, l'Irlande, la Lettonie, la Suède et la Slovaquie ont également fait état d'augmentations dans ce groupe cible, et la Croatie, la Hongrie et le Portugal ont commencé à aider les sans-abri, pour la première fois, à l'aide des fonds du FEAD en 2017<sup>11</sup>.

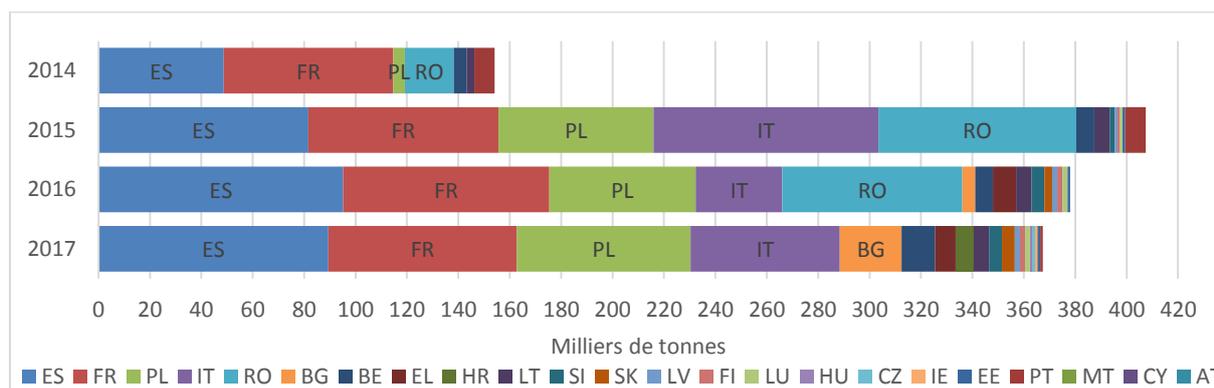
### **PO I – Aide alimentaire**

**La plupart des États membres ont augmenté la quantité de denrées alimentaires fournies, malgré une diminution globale de la quantité totale de denrées alimentaires distribuées en 2017, qui a chuté de 3 % par rapport à 2016; cela s'explique principalement par le fait que la Roumanie n'a pas fourni d'aide alimentaire en 2017.** Vingt-et-un États membres ont fourni une aide alimentaire en 2017. Cinq États membres (ES, FR, PL, IT et BG) ont été à l'origine de 85 % de la quantité totale de denrées alimentaires fournies en 2017 (voir figure 2). Les deux tiers de l'aide alimentaire étaient composés de produits laitiers, de farine, de pain, de pommes de terre et autres produits féculents. C'est en

---

<sup>11</sup> La France n'a pas fourni d'estimations pour l'indicateur 14f (sans-abri).

Italie et en Bulgarie, qui ont étendu leur programme d'aide alimentaire, que l'augmentation des quantités de denrées alimentaires distribuées en 2017 a été la plus forte. Ainsi ces deux pays ont-ils distribué, respectivement, 24 000 et 19 000 tonnes de denrées alimentaires supplémentaires par rapport à 2016. En outre, grâce à l'inclusion d'articles alimentaires et d'organisations partenaires supplémentaires dans le programme, l'Irlande a multiplié par quatre la quantité de nourriture distribuée en 2017 (avec 623 tonnes additionnelles). D'autres États membres, dont la Belgique, Chypre, la République tchèque, la Croatie, la Hongrie, la Lituanie, la Lettonie, la Pologne, le Portugal ou encore la Slovaquie, ont également augmenté la quantité de denrées alimentaires fournies.



**Figure 2: Aide alimentaire fournie pour la période 2014-2017 (en milliers de tonnes)**

Source: Indicateur commun de réalisation du FEAD (ID 11), 2014-2017

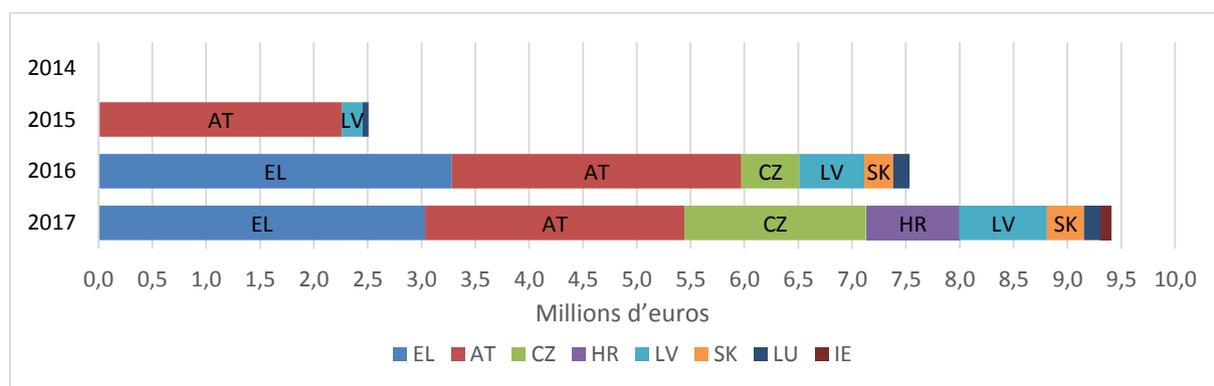
**La majorité des États membres ayant fourni une aide alimentaire ont choisi de distribuer un ensemble de produits alimentaires destinés à la consommation domestique, le plus souvent sous la forme d'un ou de plusieurs types de colis alimentaires standardisés.** Ces pays comprenaient les suivants: BG, BE, CZ, EE, ES, HU, LT, LV, MT, PL, PT et SK. Dans d'autres États membres, les organisations partenaires ont adapté l'aide afin de répondre aux besoins des groupes cibles (FI, HR, IE et SI). Certains États membres ont également fourni des plats préparés aux écoliers (CY, CZ, HR et IT) et aux sans-abri (FI, HU, IT, LV, PL et SK). L'aide alimentaire fournie par les organisations partenaires en Bulgarie, à Chypre, en Hongrie et en Espagne, a été entièrement financée par le FEAD. Dans les autres États membres, les organisations partenaires ont complété l'aide alimentaire du FEAD par des produits alimentaires financés ou donnés par d'autres sources.

### **PO I – Assistance matérielle de base**

**En 2017, les États membres ont distribué 25 % d'assistance matérielle de base de plus qu'en 2016 (9,4 millions d'euros).** Les États membres qui ont distribué une assistance matérielle de base étaient les suivants: AT, CZ, EL, HR, IE, LU, LV et SK. La majorité des produits de base ont été distribués dans trois États membres: AT, CZ et EL (voir figure 3). À l'exception de l'Autriche, tous ces États membres ont fourni une assistance matérielle de base en plus de l'aide alimentaire. La forte augmentation de l'assistance matérielle de base est due principalement au fait que la République tchèque a augmenté le montant fourni de 1,1 million d'euros, afin de répondre aux besoins des personnes les plus démunies du pays. En outre, la Croatie et l'Irlande, qui ont fourni une assistance matérielle de base pour la première fois en 2017, ont ajouté environ 1 million d'euros de produits au total. La valeur des produits distribués a également augmenté en Lettonie et en Slovaquie. Cependant, l'Autriche et la Grèce ont distribué 530 000 euros de moins qu'en 2016.

**Les États membres ont distribué principalement des fournitures scolaires et des produits d'hygiène aux familles avec enfants.** La République tchèque, la Croatie et la Slovaquie ont également ciblé les sans-abri en leur fournissant des produits d'hygiène et autres fournitures. Parmi les articles fournis aux familles avec enfants figurent la papeterie et le matériel scolaire (AT, HR, IE et LV), ainsi que les sacs scolaires (AT, HR et LV). La Lettonie et la Slovaquie ont également inclus les produits d'hygiène personnelle, et la Croatie a inclus les vêtements et fournitures pour bébés, les équipements et les vêtements sportifs. Les sans-abri ont reçu principalement des produits d'hygiène personnelle. En République tchèque, ils ont également reçu du matériel de cuisine, des vêtements et du linge de maison, et en Croatie, des sacs de couchage, des couvertures et du linge de maison.

**Figure 3: Valeur monétaire totale de l'assistance matérielle de base pour la période 2014-2017 (en millions d'euros)**



Source: Indicateur commun de réalisation du FEAD (ID 15), 2014-2017. NB: aucune assistance matérielle de base n'a été distribuée en 2014.

**Les États membres ont identifié les bénéficiaires finaux éligibles soit par l'intermédiaire des autorités de gestion (grâce aux données relatives à la sécurité sociale), soit par l'intermédiaire des organisations partenaires (grâce à leur connaissance et à leur compréhension de la situation socioéconomique et des besoins des groupes cibles).** Cette démarche est conforme à la base juridique du programme FEAD, étant donné qu'il appartient à chaque État membre de décider de la manière d'identifier les personnes les plus démunies, sur la base de critères objectifs et en consultation avec les parties prenantes. Dans certains États membres (IT, LT, LV et SI), l'autorité de gestion a demandé aux bénéficiaires finaux de remplir un formulaire de demande pour pouvoir bénéficier de l'aide. D'autres États membres ont eu recours à des méthodes différentes. Au Luxembourg, les bénéficiaires finaux ont été évalués au cas par cas par un professionnel, tandis qu'en Finlande, la plupart des organisations partenaires ont organisé des «événements de fourniture libre» et distribué des denrées alimentaires à toute personne qui en faisait la demande. En général, des plats préparés pour les personnes sans-abri étaient fournis à toute personne qui le demandait ou qui se rendait aux points de distribution (FI, HU, IT, LV, PL et SK).

### **PO I – Mesures d'accompagnement**

**Les États membres ont indiqué que la fourniture d'une aide alimentaire et/ou d'une assistance matérielle de base, combinée à des mesures d'accompagnement, avait permis de renforcer l'inclusion sociale des plus démunis.** L'enquête structurée sur les bénéficiaires finaux a montré qu'en Italie, par exemple, l'aide alimentaire et les mesures d'accompagnement étaient essentielles pour les personnes marginalisées et leurs familles. En

effet, l'aide fournie a non seulement permis de répondre à leurs besoins fondamentaux et de leur apporter une assistance, mais elle a aussi ouvert la voie à une meilleure inclusion sociale. En Bulgarie, l'enquête a révélé que les mesures d'accompagnement avaient permis d'améliorer l'information des bénéficiaires finaux sur les services sociaux et de santé. Elles ont également renforcé leur capacité à gérer le budget familial, et certains bénéficiaires finaux ont trouvé du travail à l'issue de leur participation au programme. En outre, un échange important de bonnes pratiques a eu lieu lors de la 12<sup>e</sup> réunion du réseau FEAD, en octobre 2018, au cours de laquelle les autorités et organisations partenaires de sept États membres ont présenté et partagé leurs approches respectives.

**La plupart des États membres ont prévu plus de trois types de mesures d'accompagnement, tandis qu'un petit nombre d'entre eux ont choisi de ne se concentrer que sur une ou deux activités.** Les mesures d'accompagnement mises en œuvre en 2017 comprennent<sup>12</sup>:

- **des services de conseil social/services psychosociaux** (BE, BG, CY, CZ, EE, FR, HR, HU, LV, SI et SK), tels qu'une assistance psychologique gratuite pour les enfants scolarisés dans l'enseignement public (à la demande des parents/tuteurs) ou des conseils sur les situations de vie difficiles;
- **un conseil nutritionnel/des conseils en matière d'alimentation saine** (BE, BG, CZ, EE, FI, FR, HR, LU, LV, MT, PL, PT, SI et SK), y compris des conseils sur la préparation, le stockage et le recyclage des aliments, ainsi que l'organisation d'ateliers de cuisine et de cours de formation destinés à promouvoir une alimentation saine;
- **un conseil financier/une aide à la gestion budgétaire** (BE, BG, CZ, EE, HR, LV, MT, PL, SI et SK), pour aider les bénéficiaires finaux à réduire leur niveau d'endettement, par exemple;
- **une orientation vers** d'autres institutions publiques ou ONG pour bénéficier des services sociaux et médicaux qu'elles proposent (AT, BE, BG, CZ, EE, ES, FI, FR, HR, IT, LU et LV);
- **des activités sociales et de divertissement** (EE, FI, FR, LT, LU, LV, MT et SI), telles que: repas sociaux, activités culturelles et voyages organisés, colonies de vacances pour les enfants, fêtes de carnaval/Noël et sports;
- **des activités éducatives et formations/programmes de compétences** (EE, ES, FR, LV et SI), y compris l'intégration sur le marché du travail, l'apprentissage des langues ou des ateliers sur la manière de promouvoir l'apprentissage des enfants;
- **des compétences ménagères diverses** (BE, FR, HR, LU, LV, MT, PL et SI), principalement la cuisine, mais aussi le nettoyage, la couture, le recyclage, etc.; ainsi que
- **d'autres services/activités**, notamment la fourniture de conseils sur les mesures à prendre en cas d'urgence/de catastrophe (BG), l'organisation d'activités liées aux énergies renouvelables (LU et MT) ou la fourniture de conseils juridiques (SI).

**Certains États membres ont estimé que les mesures d'accompagnement étaient particulièrement importantes pour certains groupes parmi les plus démunis.** Par exemple, pour les enfants âgés de 15 ans ou moins (AT), les enfants scolarisés dans l'enseignement public (CY), les parents isolés ou les familles nombreuses (LT), les personnes âgées socialement défavorisées (CZ) et les personnes plus isolées en raison de problèmes de

---

<sup>12</sup> En Belgique, à Chypre, en Estonie, en Finlande, en France, en Lituanie, à Malte et en Roumanie, les mesures d'accompagnement n'ont pas été financées par le FEAD.

mobilité ou de santé et/ou d'un faible niveau de confiance dans les institutions formelles (SK). En pareils cas, les activités visaient à mettre ces personnes en relation avec des services sociaux ou de santé spécifiques qui soient à même de leur venir en aide. En outre, dans certains États membres, grâce à la mise en place de mesures d'accompagnement, les organisations partenaires ont pu recueillir des informations sur les besoins des bénéficiaires finaux et ainsi améliorer l'assistance qui leur était fournie (MT et SK).

## **PO II – Inclusion sociale**

**En 2017, quatre États membres ont apporté un soutien à l'inclusion sociale: DE, DK, NL et SE. Après un démarrage difficile en 2016, le projet «Elderly in the neighbourhood» («Les personnes âgées du quartier»), aux Pays-Bas, a obtenu de très bons résultats en 2017.** Ce projet visait à réduire l'exclusion sociale parmi les personnes âgées défavorisées. Après avoir intensifié les contacts avec le groupe cible, les Pays-Bas ont réussi à venir en aide à trois fois plus de personnes qu'en 2016. Plus important encore, au bout d'un an, environ 52 % des personnes âgées ayant bénéficié de l'aide étaient encore impliquées dans le programme, 39 % d'entre elles affirmaient que leur réseau social s'était élargi et 43 % disaient avoir renforcé leurs compétences numériques et financières.

**L'Allemagne s'est avérée particulièrement efficace pour venir en aide aux adultes nouvellement arrivés (issus principalement de la communauté rom) et aux sans-abri, et pour améliorer leur accès aux mesures de conseil et de soutien.** Ainsi, après avoir participé aux activités d'inclusion sociale en 2017, plus de 80 % des adultes nouvellement arrivés et des sans-abri concernés par le programme ont pu avoir recours aux services sociaux. Des progrès satisfaisants ont également été accomplis en ce qui concerne le groupe cible des enfants d'âge préscolaire nouvellement arrivés et leurs parents, mais des mesures supplémentaires seront nécessaires pour atteindre l'objectif de 19 700 enfants et parents d'ici 2020.

**Le Danemark a amélioré les conditions de vie des sans-abri en leur offrant un accès aux refuges et aux travailleurs sociaux.** En 2017, le Danemark était venu en aide à 958 personnes, soit 68 % de l'objectif fixé pour la période de programmation 2014-2020 (1 400). Le nombre de sans-abri ayant eu recours aux services sociaux proposés dans le cadre du programme était supérieur de 15 % au nombre prévu.

**La Suède a doublé le nombre de citoyens mobiles de l'UE/EEE ayant bénéficié d'une aide en 2017 (de 505 en 2016 à 1 097).** Elle s'est concentrée sur des activités permettant de favoriser l'intégration sociale, par exemple en fournissant des informations sur l'emplacement des abris et sur les droits et obligations juridiques des migrants, et en proposant des services de traduction et des conseils en matière de santé. En ce qui concerne les conseils de santé, 64 % des personnes concernées ont déclaré qu'elles étaient davantage en mesure de prendre soin de leur santé et de leur hygiène grâce à l'assistance reçue.

## **Obstacles à l'exécution**

**Le suivi attentif du programme, ainsi que la coopération étroite établie entre les autorités et les organisations partenaires, ont permis de surmonter bon nombre des obstacles qui sont apparus.** Les évaluations et enquêtes réalisées en 2017 ont également permis d'identifier les problèmes et ont fourni aux États membres des informations utiles pour y remédier.

Les obstacles rencontrés dans certains États membres concernaient principalement:

- i) les difficultés à entrer en contact et/ou à recueillir des informations auprès des bénéficiaires finaux en raison de contraintes juridiques, de différences culturelles et du risque de stigmatisation (DE, DK, IT, NL, SE et SK);
- ii) la complexité des procédures de passation de marchés publics et/ou des systèmes de contrôle, qui s'est traduite par des retards dans la distribution et/ou des processus onéreux (ES, FR, IT, LU et PT);
- iii) la capacité insuffisante des organisations partenaires, ce qui les a empêchées de distribuer de l'aide plus souvent/plus largement ou de participer au programme (EE, ES et PT);
- iv) la mauvaise qualité ou la pénurie de certains produits (EE, ES et FR);
- v) les problèmes de planification et de logistique liés à la distribution de l'aide, ce qui, dans certains cas, a entraîné une distribution tardive ou la non-distribution de certains produits (LV, MT, PL et SK);
- vi) les plaintes des bénéficiaires finaux en ce qui concerne le poids des colis alimentaires, le manque de diversité, l'absence de certains produits et l'absence d'informations sur la date/le lieu de distribution (BE, ES, FI et MT); ainsi que
- vii) les problèmes liés à la collecte de données de suivi par les autorités de gestion ou les organisations partenaires, ce qui a obligé les États membres à mettre à jour les valeurs de certains indicateurs communiqués en 2015 et 2016 (HU, HR, ES, DE, DK et SE).

Deux États membres ont été confrontés à d'autres obstacles qui ont eu une incidence sur le volume total de denrées alimentaires distribuées et sur le nombre total de bénéficiaires finaux touchés en 2017. En Roumanie, la distribution de denrées alimentaires a été interrompue en 2017 à la suite de changements institutionnels et d'une refonte du programme opérationnel. Le Portugal a repris sa distribution de denrées alimentaires en 2017, mais en novembre seulement, et il n'a pu couvrir que le territoire métropolitain du pays, et pas les régions autonomes.

Quelques pays ont fait état d'une diminution du nombre de bénéficiaires finaux à la suite d'une baisse des niveaux de pauvreté; c'est une bonne nouvelle, mais il reste néanmoins des difficultés puisque, dans certains cas, les États membres ont modifié les paramètres utilisés pour définir la pauvreté et/ou l'éligibilité au FEAD (EE, LV, SI et SK).

### **Principes horizontaux**

**Les États membres ont estimé que le Fonds social européen (FSE) et le FEAD se renforcent et/ou se complètent mutuellement.** La Bulgarie a indiqué que les programmes FEAD et FSE ont contribué à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020, visant à réduire la pauvreté et l'exclusion sociale dans l'UE. En République tchèque, de nombreuses organisations partenaires du FEAD ont également travaillé sur des projets financés par le FSE, estimant que leurs activités se complétaient mutuellement. En outre, dans de nombreux cas, la complémentarité avec les initiatives financées par le FSE était liée aux mesures d'accompagnement (par exemple, l'orientation des bénéficiaires finaux vers les activités du FSE). L'Autriche, Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Croatie, la Hongrie, l'Italie, le Luxembourg, Malte et la Slovénie ont mis en place des groupes de coordination/de travail pour garantir la complémentarité du programme avec le FSE. Le Danemark, l'Allemagne, la Finlande, la France et la Lettonie ont mis en place d'autres formes de coordination. Ces mécanismes ont constitué une base solide pour la coordination et ont permis d'éviter le risque de double financement. En Allemagne, par exemple, l'un des projets du FEAD a été

interrompu en 2017 en raison du fait qu'un nouveau projet FSE ciblait le même groupe de personnes.

**Certains États membres ont adopté des approches globales en matière d'égalité hommes-femmes et de non-discrimination, et ont abordé ce principe horizontal à différents stades du cycle du projet<sup>13</sup>.** Ainsi, tous les États membres ont veillé à ce que l'aide soit uniquement fondée sur les besoins et qu'il n'y ait pas de discrimination fondée sur le genre, l'origine ethnique, etc. En outre, certains États membres ont développé des lignes directrices ou des ateliers en matière d'égalité des genres et de non-discrimination destinés aux organisations partenaires (DE et LV), en adoptant une approche sensible à la perspective de genre lors de la sélection des organisations partenaires ou des employés (DK, HR et SK) et/ou en tenant compte des besoins spécifiques des groupes cibles, tels que les parents seuls ou les personnes handicapées (CZ, ES, HU, MT, PL, SE et SK).

En Slovaquie, l'égalité des genres a fait partie intégrante de toutes les étapes du projet. Les mesures adoptées ont porté sur: i) la sélection des employés (absence de discrimination fondée sur le genre, l'âge, l'origine ethnique, la religion ou le handicap physique); ii) les obligations de l'organisation partenaire (celle-ci étant tenue de respecter l'égalité des genres pendant toute la période d'exécution); et iii) le choix de l'aide alimentaire et de l'assistance matérielle de base en fonction des besoins spécifiques des bénéficiaires finaux, du genre, de l'âge et de la situation familiale.

**Pour réduire le gaspillage alimentaire, certains États membres (principalement BG, EE, ES, IT, LT, LV, MT, PL et SI) ont distribué des denrées alimentaires ayant une longue durée de conservation et ont redistribué les surplus alimentaires à d'autres organisations (caritatives) ou à des destinataires finaux supplémentaires<sup>14</sup>.** D'autres États membres se sont employés à réduire au maximum la fourniture de produits indésirables, en veillant à ce que la sélection des denrées alimentaires réponde aux besoins et aux goûts des groupes cibles (CY, IE, PT et SK). En outre, au Luxembourg et en Croatie, respectivement 34 % et 4 % des denrées alimentaires distribuées provenaient de dons. La part des dons alimentaires utilisés dans le cadre du programme reste faible, mais on peut s'attendre à des améliorations dans ce domaine à la suite des simplifications supplémentaires qui sont entrées en vigueur en août 2018.

**Certains États membres ont pris en considération des aspects climatiques et environnementaux plus larges.** Ces États membres ont opté pour des matériaux durables (AT, CZ, LU et PL), ont cherché à minimiser les transports et les émissions de carbone (FI, HU, LU et LV), ont fixé des exigences environnementales pour les fournisseurs (FR et HR) et/ou ont organisé des ateliers éducatifs pour les bénéficiaires finaux sur des questions environnementales (BE, LV et PL).

**Dans la plupart des États membres, les types de denrées alimentaires fournis aux bénéficiaires finaux ont été sélectionnés en consultation avec des experts en nutrition et/ou des organisations partenaires<sup>15</sup>.** Les besoins et les habitudes alimentaires des bénéficiaires finaux ont également été pris en compte lors de la prise de décisions. Pour aider les bénéficiaires finaux à adopter une alimentation équilibrée, de nombreux États membres

<sup>13</sup> Article 5, paragraphe 11, du règlement (UE) n° 223/2014.

<sup>14</sup> Article 5, paragraphe 13, du règlement (UE) n° 223/2014.

<sup>15</sup> Article 5, paragraphe 13, du règlement (UE) n° 223/2014.

ont offert des denrées alimentaires à faible teneur en hydrates de carbone, sel, sucre et matières grasses, et à forte teneur en protéines, fibres, vitamines et minéraux (BG, CZ, ES, HR, LT, PT, SI et SK). En outre, en Lituanie, les denrées alimentaires sélectionnées en vue de leur distribution devaient respecter les réglementations nationales relatives à la valeur nutritionnelle des produits alimentaires et à la facilité avec laquelle ils se prêtent à la distribution. De nombreux États membres ont également organisé, par le biais de mesures d'accompagnement, des cours/ateliers de cuisine à destination des bénéficiaires finaux (BE, FR, HR, LU, LV, MT, PL et SI) et/ou leur ont fourni des conseils sur une alimentation saine et équilibrée (BE, BG, CZ, EE, FI, FR, HR, LU, LV, MT, PL, SI et SK).

L'Espagne a procédé à une évaluation approfondie des denrées alimentaires fournies, afin de veiller à ce que les produits distribués aident les bénéficiaires finaux à adopter une alimentation saine et équilibrée. Les produits alimentaires devaient satisfaire à plusieurs exigences telles que: i) satisfaire les besoins nutritionnels des bénéficiaires finaux; ii) contribuer à une alimentation variée; iii) satisfaire les besoins énergétiques de l'organisme et maintenir un bon équilibre; iv) réduire les carences nutritionnelles au sein de la population bénéficiant de l'aide; et v) répondre aux besoins de groupes spécifiques (enfants) parmi les plus vulnérables. En outre, les denrées alimentaires achetées devaient respecter un certain nombre d'exigences physiques, chimiques, microbiologiques, de contaminants et d'étiquetage. De plus, les aliments étaient sélectionnés en consultation avec des experts en nutrition.

### **Enquêtes structurées sur les bénéficiaires finaux**

**Les enquêtes sur les bénéficiaires finaux réalisées en 2017 par les États membres ayant exécuté le PO I ont révélé que l'aide fournie par le FEAD avait amélioré le quotidien des ménages des bénéficiaires finaux.** En général, les bénéficiaires finaux estimaient que l'aide reçue avait changé les choses pour eux ou pour d'autres membres de leur famille. C'est le cas, par exemple, de 75 % des bénéficiaires finaux en Belgique, 93 % en Estonie, 93 % en Finlande, 87 % en Irlande, 76 % en Croatie et 73 % en Slovaquie. En outre, la plupart des bénéficiaires finaux ont déclaré qu'un an auparavant, eux-mêmes ou les membres de leur ménage n'auraient pas pu acheter les articles distribués par le FEAD. C'est vrai notamment pour 64 % des bénéficiaires finaux en Estonie, 60 % en Finlande, 52 % au Luxembourg et 80 % en Slovaquie.

Les enquêtes ont montré que, dans la plupart des États membres, les mesures d'accompagnement ont été jugées utiles ou très utiles; il existait également une corrélation positive entre la mise en place des mesures d'accompagnement et la satisfaction globale vis-à-vis du FEAD. Les enquêtes ont également montré que la plupart des bénéficiaires finaux du programme étaient des ressortissants des États membres dans lesquels l'aide était distribuée (90 % en Finlande, 67 % en France, 70 % en Italie, 87 % en Slovénie), sauf au Luxembourg, où la majorité des bénéficiaires étaient étrangers. Quelques États membres ont aussi indiqué que la plupart des personnes aidées en 2017 avaient également bénéficié d'une aide au titre du FEAD au cours des années précédentes (85 % en Estonie, 96 % en Espagne, 76 % en Finlande et 81 % en France).

**Les enquêtes ont également permis de mettre en lumière certains domaines susceptibles d'être améliorés dans le cadre de la fourniture de l'aide, par exemple en ce qui concerne la quantité et la variété des denrées alimentaires mises à disposition et la manière dont elles sont fournies aux bénéficiaires finaux.** En Espagne, les bénéficiaires finaux ont

demandé une plus grande variété de produits alimentaires, en fonction de leur diversité culturelle. En Estonie, certains bénéficiaires finaux ont affirmé avoir rencontré des difficultés pour obtenir l'aide alimentaire, en raison du poids des colis alimentaires ou de l'éloignement des centres de distribution. En Italie, les organisations partenaires ont mis l'accent sur la lourde charge administrative que représente la collaboration avec des bénévoles dans le cadre de la fourniture de l'aide.

### **Évaluations**

**Les États membres qui ont exécuté le PO II ont procédé à des évaluations ou à des études de recherche sur le programme, afin d'évaluer le système d'assistance et d'obtenir des informations sur la situation des différents groupes cibles.** L'Allemagne a examiné la situation de départ des groupes cibles et la façon dont celle-ci avait évolué grâce au soutien apporté par le FEAD. Les résultats ont été utilisés pour la mise en place du deuxième cycle de financement au titre du FEAD.

**Certains États membres ayant exécuté le PO I ont complété l'enquête structurée sur les bénéficiaires finaux par d'autres évaluations ou études de recherche.** La France a réalisé une étude comparative du programme dans six États membres, qui a révélé que la France et la République tchèque étaient les États membres qui fournissaient la plus grande variété de denrées alimentaires aux bénéficiaires finaux. La Lituanie a procédé à une évaluation complète du programme qui a permis de recenser certains domaines susceptibles d'être améliorés, comme la nécessité de renforcer la complémentarité du programme avec les politiques nationales en matière de droit du travail, de santé et de sécurité sociale, ou encore la nécessité d'encourager l'échange de bonnes pratiques entre les organisations partenaires.

## **4. CONCLUSIONS**

**En 2017, le programme du FEAD était en bonne voie en ce qui concerne la mise en œuvre sur le terrain.** La plupart des États membres disposaient d'un programme bien établi et fonctionnant correctement, qui faisait l'objet d'un suivi et d'améliorations continus de la part des autorités de gestion. La fourniture d'une assistance matérielle de base, qui avait pris du retard au départ, s'est imposée récemment comme un deuxième élément essentiel du soutien apporté au titre du PO I. Le programme est venu en aide à des groupes cibles spécifiques, et plus particulièrement les sans-abri, en plus grand nombre qu'auparavant. Toutefois, en 2017, certains États membres n'en étaient encore qu'au début de l'exécution et/ou avaient subi des revers dans la fourniture de l'aide, avec pour conséquence une baisse globale des chiffres relatifs à la fourniture de l'aide alimentaire.

**Après quatre années d'exécution, bon nombre des personnes les plus démunies de l'UE bénéficient aujourd'hui d'une assistance efficace.** Malgré son budget limité, le FEAD complète les efforts mis en œuvre au niveau national pour lutter contre la privation matérielle, la pauvreté et l'exclusion sociale. Dans l'ensemble, la diminution des risques de pauvreté dans l'UE montre que des progrès considérables ont été accomplis dans la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020. Dans certains États membres, cela a eu une incidence sur la manière dont l'éligibilité des bénéficiaires finaux est définie. Globalement, selon les données et estimations des organisations partenaires, l'aide fournie au titre du FEAD a concerné 12,9 millions de personnes en 2017.

**Le FEAD 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 le cas,

par exemple, des personnes qui ne reçoivent pas d'aide publique parce qu'elles se situent juste au-dessus du seuil de pauvreté, ou des personnes qui sont plus difficiles à atteindre parce qu'elles sont sans-abri, handicapées, vivent dans des zones reculées ou ne parlent pas la langue locale. Le rôle des organisations partenaires, qui possèdent les connaissances et l'expérience nécessaires pour venir en aide à ces groupes et leur fournir une assistance appropriée, a été essentiel à cet égard. L'évaluation à mi-parcours a mis en évidence le fait que le FEAD avait aidé ces organisations à se professionnaliser davantage.

**Les mesures d'accompagnement, qui sont l'élément novateur du FEAD par rapport à son fonds prédécesseur, sont devenues plus visibles et plus affinées.** Elles permettent de compléter l'aide alimentaire et l'assistance matérielle de base par des orientations et des conseils dédiés, ainsi que par des activités d'inclusion sociale ciblées, ce qui se traduit par une démarche d'inclusion plus marquée, indépendamment du fait qu'elles soient ou non financées par le FEAD. Les enquêtes structurées ont également confirmé le rôle positif joué par les mesures d'accompagnement.

**La flexibilité du FEAD, qui permet aux États membres (et aux organisations partenaires) de prendre des décisions sur les modalités et le calendrier de l'aide fournie aux groupes cibles, a été fondamentale pour établir des relations de confiance mutuelle avec les bénéficiaires finaux.** Dans plusieurs États membres, et plus particulièrement dans ceux qui mettent en œuvre des activités d'inclusion sociale, il a fallu du temps pour que les organisations partenaires puissent venir en aide aux groupes cibles et établir des relations positives avec eux. Les organisations partenaires ont dû recourir à différentes stratégies et s'adapter à des situations diverses. L'échange continu de bonnes pratiques au sein du réseau FEAD et du groupe d'experts du FEAD, ainsi que les consultations avec les organisations partenaires au niveau européen et national, ont contribué à améliorer davantage la capacité des organisations partenaires à venir en aide aux groupes cibles. Les enquêtes structurées sur les bénéficiaires finaux ont également été essentielles pour permettre aux États membres de recenser les points faibles et les points forts du programme et de mieux connaître les groupes cibles.

**Plusieurs États membres ont apporté des modifications importantes au programme en vue de le rendre plus efficace et d'améliorer l'impact sur les groupes cibles, mais il reste encore des points à améliorer.** Les États membres ont adopté une programmation à long terme, réorganisé les organisations partenaires et/ou le processus de distribution, et régulièrement recueilli les avis des bénéficiaires finaux. Certains États membres ont également effectué des audits et des évaluations du programme. En outre, plusieurs États membres ont augmenté le financement de projets existants qui s'étaient révélés efficaces (au lieu de lancer de nouveaux projets), élargi le nombre ou le type de groupes cibles concernés, amélioré ou étendu les types de produits fournis aux bénéficiaires finaux, et trouvé de nouvelles méthodes pour établir un dialogue avec les bénéficiaires finaux et renforcer le lien de confiance. Les États membres devraient remédier aux faiblesses qui subsistent en ce qui concerne l'exhaustivité des rapports annuels, répondre aux préoccupations actuelles en matière de fourniture et aborder les problèmes liés à l'exécution financière, notamment au moyen de réunions de réexamen annuelles.