



Bruxelles, le 30.6.2016
COM(2016) 435 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 2014**

Synthèse des rapports annuels d'exécution des programmes opérationnels cofinancés par le Fonds européen d'aide aux plus démunis en 2014

I. Introduction

Le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) a été créé par le règlement (UE) n° 223/2014¹ dans le but de contribuer à atténuer les formes les plus graves de pauvreté dans l'Union, telles que le sans-abrisme, la pauvreté des enfants et la privation alimentaire. Aux termes du règlement, le FEAD peut servir à soutenir les groupes les plus défavorisés de la société, en leur fournissant de la nourriture, des biens de consommation de première nécessité tels que des vêtements, des chaussures et des produits d'hygiène, ou en organisant des activités d'inclusion sociale. Le Fonds peut également servir au financement de la collecte et de la distribution de dons alimentaires en tant que mesure de lutte contre le gaspillage alimentaire.

Le montant total disponible des fonds du FEAD s'élève à 3 813 millions d'euros aux prix courants et les crédits affectés à chaque État membre sont présentés à l'annexe III du règlement (UE) n° 223/2014.

Le FEAD est mis en œuvre dans tous les États membres de l'UE au cours de la période de programmation 2014-2020. Il est réalisé au moyen de **programmes opérationnels** approuvés par la Commission. Les États membres peuvent décider de la manière d'utiliser au mieux les fonds en choisissant d'élaborer un programme opérationnel d'aide alimentaire et/ou d'assistance matérielle de base (PO I) et/ou un programme opérationnel d'inclusion sociale des plus démunis (PO II). Les États membres peuvent également déterminer les groupes cibles, les types spécifiques de soutien fourni et la couverture géographique de leurs programmes.

L'inclusion sociale des plus démunis est au centre des PO II, mais elle est également un élément essentiel d'un PO I. L'assistance matérielle doit être complétée par des mesures d'accompagnement visant à favoriser l'inclusion sociale des bénéficiaires finaux² (par exemple, en les orientant vers les services compétents, en leur fournissant des orientations pour un régime alimentaire équilibré et des conseils sur la gestion d'un budget). Le PO I répond donc aux besoins matériels de base des personnes les plus défavorisées et les aide également à avancer vers la réinsertion dans la société.

Les États membres coopèrent avec des **organisations partenaires** afin de mettre en œuvre les programmes du FEAD. Ces organisations, qui peuvent être des organismes publics ou des organisations à but non lucratif, fournissent l'assistance matérielle (PO I) ou définissent et mettent en œuvre les mesures d'inclusion sociale (PO II), comme décrit dans les programmes. Cette coopération implique que le Fonds soutient aussi le renforcement des capacités dans les organisations partenaires dans le domaine de la politique sociale.

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 Conformément à l'article 7, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 223/2014, les mesures d'accompagnement ne sont pas exigées dans les cas où l'aide alimentaire et/ou l'assistance matérielle de base est fournie uniquement aux enfants les plus démunis dans les structures d'accueil des enfants ou d'autres établissements de même nature.

Les modalités de contrôle applicables au Fonds précisent que les États membres adressent chaque année un **rapport** sur l'exécution de leurs programmes à la **Commission**, au plus tard le 30 juin de l'année civile suivante³. La Commission évalue les rapports d'exécution et, au besoin, demande à l'État membre concerné d'apporter des modifications⁴. La Commission est également tenue de présenter une **synthèse** des rapports soumis par les États membres au Parlement européen et au Conseil en temps utile⁵.

La présente synthèse reflète les informations contenues dans les rapports d'exécution pour l'année 2014, tels qu'ils ont été acceptés par la Commission⁶. Elle donne un aperçu général des évolutions relatives au FEAD au niveau de l'UE, et présente les informations communiquées par les États membres, en suivant la structure des rapports. Les valeurs communiquées pour les indicateurs communs figurent dans l'annexe.

II. Évolution générale

Le règlement relatif au FEAD a été publié en mars 2014. Les négociations entre les États membres et la Commission sur le contenu des programmes ont absorbé la plus grande partie de l'année. La date de début d'éligibilité a été fixée au 1^{er} décembre 2013⁷, mais des activités étaient engagées avant même l'adoption de certains programmes opérationnels.

La majorité des programmes opérationnels a été présentée à la Commission au début du mois de septembre 2014. Un total de 25 programmes a été adopté avant la fin de l'année, tandis que les trois programmes restants (DE, SE, UK) ont été approuvés au début de l'année 2015. Lors de l'adoption de chaque programme, la Commission a également versé à l'État membre concerné 11 % du budget de son programme à titre de préfinancement, ce qui a facilité la fourniture d'une aide d'urgence aux plus démunis.

Les résultats de l'exercice de programmation indiquent que 24 États membres avaient opté pour un PO I et quatre pour un PO II. Les types d'assistance spécifiques décidés par les États membres s'établissent comme suit:

Type de PO	Type d'assistance	États membres
PO I	Aide alimentaire	BG, EE, ES, FR, MT, PL, SI, FI, UK (9)
PO I	Assistance matérielle de base ⁸	AT, CY (2)
PO I	Aide alimentaire et assistance matérielle de base	BE, CZ, IE, EL, HR, IT, LV, LT, LU, HU, PT, RO, SK (13)

³ Article 13, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 223/2014.

⁴ La Commission a pu accepter le dernier rapport des États membres pour 2014 le 11 avril 2016. Cette date a déterminé le calendrier d'adoption du présent rapport.

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

⁶ Au moment de la préparation de la présente synthèse, le Royaume-Uni n'avait pas encore envoyé de rapport d'exécution annuel.

⁷ Article 22, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 223/2014.

⁸ L'article 2, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 223/2014 définit l'«assistance matérielle de base» comme des biens de consommation de première nécessité et de faible valeur, destinés à être utilisés par les personnes les plus démunies, par exemple, des vêtements, des chaussures, des produits d'hygiène, du matériel scolaire et des sacs de couchage.

PO II	Activités d'inclusion sociale	DE, DK, NL, SE (4)
-------	-------------------------------	--------------------

III. Niveau de mise en œuvre des programmes opérationnels

Conformément à l'évolution présentée ci-dessus, la majorité des États membres ont précisé dans leurs rapports que l'année 2014 a été consacrée à la préparation de leurs programmes, aux consultations avec les parties concernées et aux négociations avec la Commission. La préparation de la mise en œuvre des programmes a également impliqué la désignation des autorités responsables des programmes (autorités de gestion et de certification)⁹. En outre, certains États membres ont commencé à travailler sur leurs systèmes d'information et ont tenu les premières discussions avec les parties intéressées sur la nature de l'aide devant être fournie avec le financement du FEAD.

Les dépenses étant éligibles à partir du 1^{er} décembre 2013 dans le cadre du FEAD, les rapports d'un certain nombre d'États membres mettant en œuvre des PO I indiquent que l'exécution des programmes a commencé en 2014, parallèlement aux travaux préparatoires. Des valeurs positives ont donc été déclarées pour les indicateurs de ressources, de réalisation et de résultat¹⁰.

Un total de 13 États membres (BE, CY, ES, FR, IT, LT, LU, LV, NL, PL, PT, RO et SI) ont engagé des dépenses pour les opérations. À la fin de 2014, le montant total des dépenses engagées pour des opérations s'est élevé à 330,7 millions d'euros. Huit États membres (BE, ES, FR, LT, RO, PL, PT et SI) avaient déjà commencé à fournir une aide en 2014. Un montant total de 95,9 millions d'euros a été versé dans cinq États membres (BE, ES, FR, LT, RO) pour les opérations relatives à la fourniture de denrées alimentaires. Une aide a également été achetée en Italie en 2014, mais sa distribution n'a débuté qu'en 2015.

La date anticipée de début d'éligibilité des dépenses et le haut niveau de préfinancement prévu dans le règlement relatif au FEAD ont permis à ces huit États membres d'aboutir à des résultats très rapidement. L'expérience antérieure des États membres acquise avec le programme de distribution de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies, mis en œuvre jusqu'en 2013, a également contribué au lancement rapide des programmes.

Au total, **228 707 tonnes de denrées alimentaires ont été distribuées en 2014** par les huit États membres précités, la Roumanie, la France et l'Espagne représentant respectivement 42,3 %, 28,8 % et 21,3 % des quantités distribuées. Les indicateurs de réalisation montrent que la sélection des produits distribués varie selon les États membres: certains se sont concentrés sur un petit nombre de groupes de produits tandis que d'autres ont choisi une gamme plus étendue de denrées alimentaires. La France a été le seul État membre à distribuer des produits des sept catégories couvertes par les indicateurs communs du FEAD. Les huit États membres ont distribué les denrées alimentaires sous forme de colis, alors que deux d'entre eux (BE, ES) ont également fourni des repas aux bénéficiaires finaux.

Exemples de contenu d'un colis alimentaire:

⁹ Article 31 du règlement (UE) n° 223/2014.

¹⁰ Tels que définis dans l'annexe du règlement délégué (UE) n° 1255/2014 de la Commission du 17 juillet 2014 complétant le règlement (UE) n° 223/2014 du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen d'aide aux plus démunis et fixant le contenu des rapports d'exécution annuels et du rapport d'exécution final, y compris la liste d'indicateurs communs (JO L 337 du 25.11.2014, p. 48).

BE: lait demi-écrémé, conserves de saumon, filets de maquereaux à la sauce tomate, viande, macaroni, flocons de pommes de terre, tomates pelées, pois et carottes, champignons, macédoine de fruits au sirop léger, huile d'arachide, confiture, céréales pour petit-déjeuner, poudre pudding à la vanille

ES: aliments pour adultes — 2 kg de riz, 2 kg de lentilles, 2 litres de lait, 1 kg de pâtes, une boîte de biscuits de 800 g, une boîte de haricots verts de 780 g, une boîte de 500 g de tomates frites; aliments pour bébés — 4 boîtes de lait de suite (800 g), aliments pour bébés en pot (8 paquets, 250 g par pièce)

RO: 3 kg de farine, 3 kg de farine de maïs, pâtes alimentaires, 2 litres d'huile, 2 kg de sucre, 12 pièces de viande en conserve.

Dans la majorité des États membres, l'achat de l'aide est organisé au niveau central et l'aide est ensuite livrée et distribuée par des organisations partenaires. Comme l'acquisition doit se faire en suivant les règles en matière de marchés publics, la capacité des autorités nationales d'organiser des procédures de passation de marchés de manière rapide et efficace sera essentielle pour assurer la distribution régulière de l'aide.

Selon les estimations, 10 964 726 personnes au total, dont 5 612 926 femmes, ont bénéficié de l'assistance du FEAD en 2014. Environ un quart des bénéficiaires (3 092 695 personnes) était des enfants âgés de 15 ans ou moins et 1 220 615 personnes étaient âgées de 65 ans ou plus. Parmi les bénéficiaires, on estime à 621 979 le nombre de personnes handicapées, à 719 708 le nombre de migrants, de personnes d'origine étrangère (y compris les réfugiés) et de personnes appartenant à des minorités, et à 69 451 le nombre de sans-abri.

Le nombre de personnes aidées par le FEAD en 2014 dépasse déjà sensiblement les prévisions initiales. L'analyse d'impact réalisée pour la proposition de règlement relatif au FEAD¹¹ estimait que le Fonds pourrait soutenir entre 1,96 et 2,13 millions de personnes par an. Il convient de noter que, conformément aux exigences du règlement (UE) n° 1255/2014, les valeurs communiquées pour les indicateurs communs concernant le nombre de personnes bénéficiant du soutien du FEAD reposent sur des estimations fournies par les organisations partenaires.

Les États membres ont indiqué avoir mis en place diverses mesures d'accompagnement à côté de la distribution de denrées alimentaires, notamment:

- des conseils en matière de préparation et de stockage des aliments, des conseils en matière d'hygiène personnelle (LT);
- le renvoi vers les services sociaux compétents (BE et FR);
- des conseils individuels et des ateliers sur les programmes disponibles pour les bénéficiaires finaux, l'adoption d'un mode de vie sain et la gestion du stress (SI);
- un soutien psychologique et thérapeutique, des ateliers de cuisine, l'éducation en matière de nutrition, la lutte contre le gaspillage alimentaire et la gestion du budget d'un ménage (PL).

¹¹ SDW(2012) 350 final.

Les mesures d'accompagnement font partie intégrante de la mise en œuvre des PO I, et la Commission s'attend dès lors à ce que tous les États membres fournissent des informations détaillées sur les mesures prises dans leurs rapports pour l'année 2015.

Les rapports fournis par les États membres ayant choisi un PO II montrent que la mise en œuvre a été limitée en 2014. Cette situation est également due à l'adoption relativement tardive des programmes en Suède et en Allemagne (en 2015 seulement).

IV. Principes horizontaux

- Coordination avec le FSE et d'autres politiques pertinentes de l'UE¹²

La question de la coordination entre l'assistance fournie par l'intermédiaire du FEAD et par le biais du FSE a été prise en considération dès la phase de préparation des programmes. Chaque État membre a dû exposer dans son programme la manière dont il propose d'assurer une coordination efficace. Certains États membres se sont attachés à éviter un double financement tandis que d'autres vont plus loin et étudient les possibilités d'activités complémentaires. Cette démarche est très appréciée par la Commission.

En général, il existe une séparation claire entre les activités éligibles au financement au titre de chaque Fonds (AT et LT). En outre, les États membres ont mis au point une série de mécanismes de coordination, tels que des systèmes de gestion et de contrôle communs pour les deux Fonds, des comités conjoints de sélection des projets (LU) et des groupes consultatifs qui suggèrent des moyens par lesquels les bénéficiaires pourraient coopérer (PL). En Espagne, les bénéficiaires finaux des programmes au titre du FEAD seront encouragés à participer aux actions d'inclusion sociale du FSE.

- Égalité entre les hommes et les femmes, intégration d'une perspective de genre et prévention de la discrimination¹³

La plupart des États membres rendent compte de la manière dont ils ont intégré l'égalité entre les hommes et les femmes et la non-discrimination dans les règles d'exécution des programmes. Dans la majorité des cas, les personnes les plus démunies sont identifiées sur la base de critères économiques, ce qui empêche toute discrimination dans l'accès aux aides fondée sur le sexe, l'origine, la religion ou les croyances, le handicap ou l'orientation sexuelle. Certains États membres (BG et MT) intègrent également des critères sociaux (par exemple, les familles avec enfants et les familles monoparentales) dans la fourniture de l'assistance. En outre, certains pays ont conçu leur aide de manière à répondre aux besoins de différents groupes de personnes les plus démunies (l'Autriche offre un choix de cartables scolaires pour les garçons comme pour les filles). Le processus de sélection des opérations utilisé en République tchèque et au Portugal est conçu spécifiquement afin d'assurer l'égalité entre les hommes et les femmes et la non-discrimination. Enfin, les organisations partenaires jouent un rôle important pour garantir l'égalité entre les hommes et les femmes et la non-discrimination dans la fourniture de l'aide. En Lettonie, les organisations partenaires peuvent fournir l'aide alimentaire et l'assistance matérielle de base au lieu de résidence si le bénéficiaire demande ce service.

¹² Article 5, paragraphe 6, du règlement (UE) n° 223/2014.

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

- Aspects climatiques et environnementaux, en vue de réduire le gaspillage¹⁴

Les critères utilisés par les États membres pour sélectionner les produits alimentaires sont notamment leur caractère durable, leur facilité de conservation et leur longue durée de conservation, dans le but de réduire le gaspillage alimentaire. Le Luxembourg organise également des campagnes de sensibilisation auprès des magasins d'alimentation afin d'encourager les dons. La Pologne encourage l'achat de denrées alimentaires emballées dans du papier respectueux de l'environnement étant donné qu'il s'agit d'un matériau rapidement biodégradable et recyclable. De même, le programme de distribution de denrées alimentaires en Roumanie encourage la réduction de la consommation de papier et la réutilisation des matériaux.

- Contribution au régime équilibré des plus démunis¹⁵

Les États membres ont incorporé des exigences en matière de santé et de sécurité des aliments dans les cahiers des charges pour l'achat de denrées alimentaires. Ils consultent les organisations partenaires, les partenaires sociaux, les autorités compétentes et des experts sur le choix des produits alimentaires à distribuer. La Belgique a mis à jour sa liste de produits après avoir consulté des experts de la santé. Le Luxembourg a mis en place une plate-forme grâce à laquelle il peut examiner les questions relatives à la nutrition, à la sécurité alimentaire, à l'égalité et à la non-discrimination avec les organisations partenaires. L'Italie a adapté la liste des denrées alimentaires aux régimes alimentaires régionaux, tandis que l'Espagne a élaboré sa liste d'aide alimentaire en tenant compte de la stratégie nationale en matière de nutrition, d'activité physique et de prévention de l'obésité. En France, la procédure de passation de marché comporte des tests gustatifs de certains produits pour veiller à ce que la qualité réponde aux normes requises pour la distribution. En Bulgarie, l'un des critères utilisés pour sélectionner des soupes populaires participant au programme est leur capacité à satisfaire aux exigences de sécurité alimentaire et à contribuer au régime alimentaire équilibré des bénéficiaires finaux.

Au cours de la période de programmation, les États membres et la Commission devront examiner la possibilité d'utiliser le FEAD pour financer la fourniture d'aliments frais aux plus démunis et évaluer la capacité potentielle du Fonds en la matière.

V. Conclusion

Les programmes au titre du FEAD ont été élaborés pour atteindre l'objectif spécifique d'atténuation des formes les plus graves de pauvreté, dans les limites de l'aide qui peut être fournie par le Fonds. Ces programmes ont pour but de cibler les groupes de personnes qui sont les plus difficiles à atteindre et de leur fournir une aide immédiate. La dimension d'inclusion sociale des programmes contribue quant à elle à intégrer les personnes défavorisées dans la société. Ces caractéristiques des programmes au titre du FEAD mettent également en lumière la valeur spécifique du Fonds — il prévoit un soutien spécial à un groupe de personnes qui peuvent ne pas être en mesure d'accéder directement à d'autres instruments de financement de l'UE, tels que les fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI), et d'en bénéficier.

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

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

Les indicateurs de réalisation du FEAD montrent que l'aide du Fonds avait déjà touché un grand nombre de personnes en 2014. Dans le même temps, le budget modeste du FEAD par rapport au nombre élevé de personnes exposées au risque de pauvreté dans l'UE (122,3 millions de personnes en 2014¹⁶) fait que sa contribution à l'effort global de réduction de la pauvreté dans l'UE est limitée. La complémentarité avec les autres instruments et mesures au niveau national et de l'UE est dès lors indispensable.

Les rapports pour l'année 2015 devraient présenter davantage de programmes du FEAD qui commencent à être mis en œuvre dans un nombre croissant d'États membres. Cette évolution se reflétera également dans la présentation des demandes de paiement à la Commission et la mise en œuvre des PO II. L'objectif de la Commission est de veiller à ce que les rapports de 2015 contiennent des informations adéquates et exhaustives sur les modalités d'exécution des programmes du FEAD dans tous les États membres. Ces données sont essentielles pour obtenir un aperçu précis de la mise en œuvre du Fonds au niveau de l'UE.

Le FEAD a toujours été envisagé comme un instrument à la gestion simple, qui soit en mesure de faire face à des situations d'urgence sociale. C'est pourquoi les règles d'utilisation des fonds du FEAD ont été simplifiées par rapport à celles applicables aux Fonds ESI. Le succès des actions du FEAD dépendra du maintien de dispositions de mise en œuvre simples par les États membres au cours de la période de programmation, sans introduire une charge administrative qui dépasse les exigences du cadre législatif du FEAD.

¹⁶ Source des données: Eurostat.