



Bruxelles, le 9.7.2025
SWD(2025) 190 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION
RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION

**Évaluation ex post du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) pour la période
2014-2020**

{SWD(2025) 189 final}

Le présent résumé expose les principales conclusions tirées dans le cadre de l'évaluation ex post du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) pour la période 2014-2022. Conformément aux lignes directrices pour une meilleure réglementation, l'évaluation a porté sur l'efficacité, l'efficience, la pertinence, la cohérence, la valeur ajoutée européenne et la visibilité du Fonds. Elle visait également à fournir des enseignements pertinents pour le soutien aux personnes les plus démunies au titre du FSE+ au cours de la période de programmation 2021-2027 et à contribuer à la conception des futurs programmes au-delà de 2027.

I. CONTEXTE

Le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) a été créé en 2014 afin de *«favorise[r] la cohésion sociale, renforce[r] l'inclusion sociale et, à terme, participe[r] [ainsi] à l'objectif d'éradication de la pauvreté dans l'Union en contribuant à atteindre, conformément à la stratégie Europe 2020, l'objectif de réduction d'au moins 20 millions du nombre de personnes menacées de pauvreté et d'exclusion sociale tout en complétant les Fonds structurels»*. Il est mis en œuvre au moyen de deux types de programmes opérationnels:

- des programmes opérationnels d'aide alimentaire et/ou d'assistance matérielle de base (PO I) destinés aux personnes les plus démunies, lesquels sont combinés à des mesures d'accompagnement et mis en œuvre dans 23 États membres;
- des programmes opérationnels d'inclusion sociale des plus démunis (PO II), mis en œuvre dans 4 États membres.

L'évaluation a été lancée en 2023 en application de l'article 18 du règlement (UE) n° 223/2014 relatif au FEAD. En sont ressortis, pour chaque critère d'évaluation, les principales conclusions ainsi que les enseignements tirés mentionnés ci-après.

II. PRINCIPALES CONCLUSIONS

II.1. Efficacité

Le FEAD s'est révélé très efficace pour réduire la pauvreté et l'exclusion sociale au sein des groupes les plus défavorisés de l'UE. Doté d'un budget de 5,2 milliards d'EUR, il a permis de soutenir la distribution de denrées alimentaires, l'assistance matérielle de base et des activités d'inclusion sociale, s'attaquant ainsi aux effets immédiats de la pauvreté et de l'exclusion sociale tout en renforçant l'écosystème des acteurs fournissant ces services. En outre, le programme est parvenu à atteindre les groupes vulnérables, notamment les enfants, les femmes et les sans-abri, ainsi qu'à s'adapter aux besoins qui sont apparus pendant la pandémie de COVID-19, la crise énergétique et la guerre en Ukraine.

Selon une analyse de corrélation, le FEAD a contribué à réduire les taux de pauvreté. Une augmentation d'un million d'EUR des dépenses du Fonds a en effet permis à 2 650 personnes de ne plus être menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale

Malgré ces réalisations, en raison des critères d'éligibilité, d'obstacles pratiques et d'une faible sensibilisation, il a été difficile d'atteindre certains groupes ayant des besoins complexes. En outre, des points susceptibles d'être améliorés ont été recensés: il s'agirait notamment de réduire le gaspillage alimentaire, de veiller à l'équilibre alimentaire et de mettre en œuvre les principes de non-discrimination et d'égalité entre les femmes et les hommes.

Parmi les facteurs ayant favorisé l'efficacité figuraient la collaboration étroite avec les organisations de la société civile et la participation directe de ces dernières, les vastes réseaux

d'organisations partenaires, les actions de terrain ainsi que la flexibilité pour définir les groupes cibles et s'adapter à leurs besoins. Les facteurs ayant entravé l'efficacité, quant à eux, comprenaient la longueur des procédures de passation de marchés publics, les charges administratives, les ressources limitées et des événements extérieurs tels que la pandémie de COVID-19, la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et l'inflation.

De manière générale, le FEAD a également produit des résultats positifs inattendus, tels que la création d'espaces d'interaction entre bénéficiaires et fournisseurs, la promotion de nouvelles collaborations, le renforcement des capacités afin de soutenir les groupes vulnérables et une meilleure connaissance de la vulnérabilité des groupes cibles. Toutefois, il serait encore possible d'améliorer l'action menée à l'égard des obstacles multiples auxquels les personnes vulnérables sont confrontées et de réduire davantage la dépendance à l'égard du soutien du type de celui fourni au titre du FEAD. Les bénéficiaires finaux risquent en effet de devenir trop tributaires de ce soutien et ainsi de ne pas remédier aux problèmes sous-jacents.

II.2. Efficience

En raison du manque de données, il n'a pas été possible de procéder à une évaluation complète du rapport coût-efficacité. Les données disponibles indiquent néanmoins que le FEAD présente, en règle générale, un bon rapport coût-efficacité, le coût par personne s'élevant à 31 EUR pour l'aide alimentaire, à 19 EUR pour l'assistance matérielle de base et à 527 EUR pour les mesures d'intégration sociale. Il ressort d'études universitaires que la distribution d'une aide alimentaire coûte nettement moins cher que l'hospitalisation engendrée par la malnutrition et que la fourniture de repas scolaires gratuits présente un excellent rapport coût-efficacité, car elle se traduit par une amélioration du niveau d'éducation et des résultats en matière de santé. Dans la plupart des cas, la distribution de denrées alimentaires a aussi servi à inviter les bénéficiaires finaux à faire usage des mesures d'accompagnement, ce qui a probablement entraîné une augmentation substantielle du recours aux initiatives d'inclusion sociale par des personnes qui n'auraient pas eu connaissance de ces possibilités si les denrées n'avaient pas été distribuées. Par conséquent, il a été jugé que la fourniture d'une aide alimentaire/d'une assistance matérielle combinée à des mesures d'accompagnement constituait la solution la plus efficace. En outre, des innovations dans la gestion de la chaîne d'approvisionnement, telles que les systèmes centralisés de passation de marchés, les centres de distribution intermédiaires ou la participation de bénévoles, ont permis de sensiblement réduire les coûts.

Toutefois, des charges administratives, notamment les exigences en matière de suivi et les procédures de vérification de l'éligibilité, ont pesé sur la mise en œuvre du FEAD. Afin de remédier à ces difficultés, l'utilisation accrue d'outils numériques, la simplification des procédures de vérification de l'éligibilité ou d'audit et l'introduction de bons et d'un taux forfaitaire de 5 % se sont avérées efficaces pour réduire les coûts et les charges administratives ainsi que pour rationaliser le processus de distribution au fil du temps. Les organisations partenaires ont également joué un rôle crucial, dans la mesure où elles ont mis à profit leurs connaissances locales, leurs réseaux existants et leur expérience pour réduire les coûts et améliorer la fourniture de l'aide. Dans l'ensemble, l'évaluation souligne qu'il est important de trouver un équilibre entre la nécessité de satisfaire aux exigences requises et la réduction de la charge administrative, ainsi que de mettre en œuvre des mesures de simplification pour veiller à la bonne mise en œuvre de programmes similaires à l'avenir.

II.3. Cohérence

Le FEAD venait compléter des actions et des politiques nationales, régionales et locales en faveur de l'inclusion sociale et de la réduction de la pauvreté, tant au niveau de la conception que de la mise en œuvre. Il ciblait des groupes cibles qui n'auraient autrement pas été couverts par des mesures nationales ou locales. Il a en outre contribué à attirer l'attention des décideurs politiques sur ces questions, a assuré la stabilité et la continuité de l'aide et a étendu le soutien à un plus large éventail de bénéficiaires. Cette complémentarité a été efficacement encouragée au moyen d'une collaboration étroite entre les autorités de gestion du FEAD, les organisations partenaires et les parties prenantes nationales.

Les opérations du FEAD venaient par ailleurs compléter le soutien apporté au titre d'autres instruments de l'UE tels que le Fonds social européen (FSE), le Fonds «Asile, migration et intégration» (FAMI) et le Fonds européen de développement régional (FEDER). De bonnes pratiques ont été observées dans plusieurs États membres, où les programmes opérationnels du FSE et du FEAD ont été conçus pour être complémentaires, et où les bénéficiaires de l'aide alimentaire ont été activement informés au sujet des formations et des mesures en faveur de l'emploi financées par le FSE, et encouragés à prendre part à celles-ci. Il est important de noter qu'aucun chevauchement ou double emploi entre le FEAD et d'autres mesures de soutien de l'UE ou nationales n'a été constaté.

Par ailleurs, le soutien fourni au titre du FEAD est venu en complément de politiques plus larges de l'UE, y compris le Semestre européen et les politiques de l'UE dans des domaines tels que la réduction de la pauvreté, les droits fondamentaux, la santé publique et la politique agricole. Toutefois, plaider en faveur d'une stratégie européenne de lutte contre la pauvreté plus cohérente, globale et concertée pourrait donner lieu à des améliorations.

II.4. Pertinence

En axant ses efforts sur la lutte immédiate contre la pauvreté et la réduction de l'exclusion sociale des plus démunis, le FEAD s'est révélé très pertinent pour répondre aux besoins de ces derniers. Les États membres ont effectivement défini des groupes cibles, principalement sur la base de critères d'éligibilité fondés sur le revenu. Cela a permis de veiller à ce que le soutien fourni au titre du FEAD atteigne les groupes qui en avaient besoin. Toutefois, cette approche a parfois exclu, de manière involontaire, les populations les plus vulnérables, telles que les sans-abri et les Roms, qui, souvent, ne sont pas couvertes par les systèmes de sécurité sociale. Le FEAD a touché un grand nombre de personnes vivant dans les zones rurales, bien que des disparités géographiques dans la fourniture du soutien aient été constatées (certaines zones reçoivent une aide moins fréquente en raison de leur éloignement et des ressources limitées). Les mesures d'accompagnement se sont également révélées très pertinentes. En effet, elles ont constitué un point d'entrée essentiel vers des actions ne relevant pas du FEAD et favorisé la confiance entre les bénéficiaires finaux et les travailleurs sociaux. Bien que la mise en œuvre de ces mesures ait varié d'un État membre à l'autre, la flexibilité du Fonds a permis aux États membres d'adapter leurs opérations pour toucher les groupes cibles et répondre aux besoins émergents, en réaction à la pandémie de COVID-19, à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et à la crise énergétique, par exemple. À l'avenir, ce type de soutien restera pertinent. Certaines parties prenantes du FEAD craignent que les ressources, si elles ne sont pas augmentées, soient insuffisantes pour répondre aux tendances et aux préoccupations futures, notamment la crise du coût de la vie, l'évolution démographique, l'augmentation des flux migratoires et le changement climatique, qui devraient accroître la taille et les besoins des groupes cibles «les plus démunis».

II.5. Valeur ajoutée européenne

L'évaluation a démontré que le FEAD produisait des effets bénéfiques significatifs en termes de volume, de portée, d'exemple à suivre et de processus. La principale valeur ajoutée européenne du FEAD a été d'atténuer les effets directs de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire pour, en moyenne, 14,2 millions de personnes chaque année, entre 2014 et 2022. Le FEAD représentait une part importante (parfois jusqu'à 60 %) du soutien apporté par les États membres aux plus vulnérables. Il a augmenté le volume du soutien fourni aux personnes dans le besoin, ce qui a permis aux États membres d'atteindre un plus grand nombre de bénéficiaires finaux, tout en élargissant l'éventail des services mis à la disposition de ces derniers, en renforçant la dimension sociale de l'aide alimentaire et en s'adressant à de nouveaux groupes cibles (par exemple, les sans-abri et les migrants de l'UE nouvellement arrivés).

En particulier, le FEAD a également renforcé les structures de proximité en encourageant de nouvelles collaborations entre les organisations qui mettent en œuvre ses opérations à l'échelle locale. Il a aussi contribué à généraliser des approches innovantes associant l'aide alimentaire à des mesures d'inclusion sociale. En outre, le FEAD a joué un rôle crucial en ce qu'il a permis de mettre des groupes vulnérables en relation avec des professionnels, offrant ainsi un moyen simple mais efficace d'atteindre les personnes les plus démunies et de faciliter l'accès à d'autres mesures d'inclusion sociale. Dans l'ensemble, le programme FEAD a démontré qu'il apportait une valeur ajoutée européenne significative qui a eu une incidence positive sur la vie de millions de personnes dans le besoin.

II.6. Visibilité

Diverses activités de visibilité et de sensibilisation ont été menées pour informer le grand public et les bénéficiaires finaux de la participation de l'UE au programme FEAD. Pour informer le public à propos de ce programme, la plupart des États membres ont principalement utilisé les médias traditionnels, les sites web et les médias sociaux, de manière relativement efficace. Toutefois, le rôle que joue l'UE dans le FEAD reste globalement peu connu. Les pays disposant d'un PO II ont moins mis l'accent sur la visibilité et la communication vis-à-vis du public, en partie parce qu'ils craignaient que les participants soient stigmatisés. S'agissant de la visibilité auprès des bénéficiaires finaux, les actions visant à faire en sorte que ceux-ci sachent que le soutien provenait de l'UE ont été plus efficaces, des méthodes telles que le placement d'affiches, la distribution de dépliants, l'apposition de logos de l'UE sur les colis et l'envoi de SMS ayant été employées. Toutefois, il serait encore possible d'accroître la visibilité des actions du type de celles menées au titre du FEAD auprès des bénéficiaires finaux, en particulier auprès de certains groupes cibles tels que les personnes âgées, les sans-abri et les populations migrantes, qui peuvent se heurter à des obstacles tels qu'un accès limité aux technologies, des compétences linguistiques insuffisantes ou un faible niveau d'alphabetisation. Parmi les défis et les risques figurent la stigmatisation des bénéficiaires finaux ainsi que des facteurs tels que le manque d'intérêt, l'accès limité aux technologies et les barrières linguistiques qui entravent l'efficacité des actions de visibilité.

III. ENSEIGNEMENTS TIRÉS

Efficacité

Il ressort de l'évaluation que la fourniture d'une aide alimentaire et d'une assistance matérielle de base constitue un type d'aide efficace et facile d'accès qui a permis d'atténuer certains des effets directs de la pauvreté et de mettre les personnes vulnérables en relation avec les services

sociaux. À ce titre, le financement de la fourniture d'une aide alimentaire et d'une assistance matérielle de base aux groupes vulnérables au titre du FSE+ reste important. Cependant, ce type d'aide est en soi insuffisant: d'autres mesures complémentaires de grande ampleur sont nécessaires afin de relever les multiples défis auxquels sont confrontées les personnes qui sont le plus dans le besoin.

Même si le FEAD est parvenu à atteindre les plus démunis, des critères d'éligibilité flexibles allant au-delà des indicateurs de revenu pourraient permettre aux organisations partenaires d'aider les personnes qui ne répondent pas strictement aux critères fondés sur le revenu, mais qui sont malgré tout dans le besoin. En outre, étant donné que les groupes marginalisés tels que les Roms étaient plus difficiles à atteindre au moyen du soutien fourni au titre du FEAD, les autorités nationales pourraient plus explicitement cibler ces groupes lors de la conception des opérations et ainsi mieux adapter le soutien à leurs besoins spécifiques.

Afin de créer des synergies, il a été jugé important de donner la priorité à des mesures d'inclusion sociale adaptées et à long terme, parallèlement à la fourniture d'une aide alimentaire et d'une assistance matérielle de base. En outre, les États membres pourraient augmenter les ressources consacrées au renforcement des compétences du personnel et des bénévoles des organisations partenaires. Ces dernières pourraient aussi être consultées plus systématiquement par les autorités de gestion lors de l'organisation de la fourniture du soutien aux plus démunis. La flexibilité reste importante afin de répondre aux tendances émergentes et de veiller à ce que le soutien soit adapté aux besoins spécifiques des groupes vulnérables.

Efficiences

Pour améliorer le rapport coût-efficacité du soutien du type de celui fourni au titre du FEAD, la mise en œuvre d'un système de soutien global, passant par exemple par la mise en place de guichets uniques combinant l'aide alimentaire et l'assistance matérielle avec d'autres services, tels que la formation, l'orientation et la fourniture de conseils financiers, semble être l'approche la plus efficace. Une amélioration du rapport coût-efficacité pourrait également découler de procédures simplifiées de vérification de l'éligibilité et d'une approche plus souple en matière d'éligibilité, laissant une marge de manœuvre à l'échelon local. La mise en œuvre de mesures d'efficience visant à faciliter des possibilités d'apprentissage mutuel entre les États membres ou à envisager l'utilisation de bons pourrait contribuer à la réalisation de cet objectif. En outre, le renforcement des capacités pourrait être érigé en priorité en mettant l'accent sur la fourniture, aux partenaires, du temps, des ressources et des formations dont ils ont besoin pour développer leurs compétences et leur expertise.

De plus, pour évaluer correctement le rapport coût-efficacité, il pourrait être utile de collecter des données concernant l'incidence réelle du FEAD sur les bénéficiaires finaux. Afin d'optimiser encore les opérations du type de celles menées au titre du FEAD, un cadre solide de suivi et d'évaluation, s'appuyant sur des études quasi-expérimentales et sur des données administratives pour évaluer l'incidence sur les bénéficiaires finaux sans imposer de charge supplémentaire aux organisations, pourrait être mis en place.

Cohérence

Afin de garantir la cohérence, les complémentarités et les synergies avec les politiques nationales et régionales, il y a lieu que les mesures continuent à être planifiées et mises en œuvre de manière stratégique ainsi qu'à faire l'objet d'un suivi régulier. Il conviendrait également de dresser une liste des parties prenantes nationales, régionales et locales, y compris les organisations partenaires, afin de repérer les synergies potentielles et d'encourager leur développement. À cette fin, il est essentiel de promouvoir une culture de collaboration, une

communication claire et une sensibilisation aux avantages que présente le financement de l'UE, ainsi que de partager des pratiques inspirantes. D'autres synergies pourraient être réalisées grâce à la mise en place de relations de travail étroites au moyen de mécanismes formels tels que des comités consultatifs et de suivi, des réunions régulières et des possibilités d'apprentissage mutuel. En outre, des synergies avec d'autres instruments de l'UE pourraient être activement encouragées, garantissant ainsi l'accès à un soutien de suivi et à des formes d'aide complémentaires.

Afin de favoriser une meilleure compréhension des possibilités d'aide offertes par le soutien du type de celui fourni au titre du FEAD et le contrôle de sa mise en œuvre, il pourrait être envisagé d'élaborer une stratégie globale de l'UE qui regrouperait différentes mesures de l'UE visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Pertinence

Afin d'accroître la pertinence et l'utilisation du soutien du type de celui fourni au titre du FEAD, une approche multidimensionnelle est essentielle pour les autorités de gestion. Cela permettrait aux organisations locales de répondre aux besoins spécifiques de leurs groupes cibles et d'associer les bénéficiaires finaux au processus de conception au moyen d'une participation et d'une consultation structurées. Des actions de terrain plus concertées pour atteindre les groupes réticents à dialoguer avec les services sociaux, mais souvent confrontés au risque de pauvreté le plus élevé, permettraient d'accroître la pertinence du soutien et le recours à celui-ci. Des exemples d'innovation sociale fructueuse caractérisée par la participation structurée et systématique des bénéficiaires finaux à la conception du soutien pourraient être examinés. En outre, la diversité des besoins des groupes cibles pourrait être prise en considération (contraintes culturelles, régimes alimentaires, flux migratoires et besoins des personnes âgées, pour qui une livraison à domicile pourrait être prévue, par exemple).

Valeur ajoutée européenne

Le programme FEAD a fourni des enseignements précieux pour renforcer la valeur ajoutée apportée par l'UE en matière de soutien aux groupes vulnérables. Pour mettre ces enseignements à profit, il reste important de continuer à soutenir tous les groupes vulnérables au moyen du Fonds social européen plus (FSE+), y compris ceux qui sont rarement couverts par des mécanismes nationaux ou qui ne l'ont jamais été auparavant. À cet effet, il convient de maintenir et de développer davantage les collaborations entre les autorités nationales, les organisations de la société civile et les acteurs locaux travaillant avec les plus démunis, et de fournir des ressources spécifiques aux fins du renforcement des capacités des organisations de la société civile participant à la mise en œuvre des programmes de financement de l'UE en matière d'inclusion sociale. En outre, l'exploitation de réseaux renforcés au niveau local pourrait faciliter l'expérimentation d'approches socialement innovantes pour lutter contre la pauvreté et permettre ainsi d'élaborer des solutions novatrices visant à répondre aux besoins complexes et en évolution des groupes vulnérables. Pour maximiser la valeur ajoutée de ces initiatives, il est essentiel que les États membres procèdent à des évaluations rigoureuses des futures interventions du type de celles du FEAD, en envisageant de recourir à des approches (quasi-)expérimentales afin d'analyser les liens de causalité entre les interventions et les résultats.

Visibilité

Il ressort deux enseignements clés en matière de visibilité: l'amélioration de la communication et l'accessibilité des informations sont essentielles afin de garantir l'efficacité du soutien du type de celui fourni au titre du FEAD. Premièrement, les autorités nationales pourraient redoubler d'efforts pour communiquer sur le soutien de l'UE aux plus démunis, en partageant les bonnes pratiques tout en évitant la stigmatisation. Deuxièmement, ce faisant, elles pourraient fournir des informations sur le soutien disponible d'une manière qui tienne compte des difficultés spécifiques rencontrées par les groupes cibles. Pour les personnes disposant d'un accès numérique limité, cela pourrait passer par l'utilisation de formats non numériques, par exemple la communication d'informations sur papier ou oralement. Pour les personnes ayant un faible niveau d'alphabétisation, il pourrait s'agir de communiquer des informations oralement par l'intermédiaire de travailleurs sociaux ou d'acteurs de terrain. En outre, la disponibilité d'informations multilingues pourrait aider à répondre aux besoins des personnes ayant des difficultés linguistiques et faire en sorte que l'aide parvienne à ceux qui en ont le plus besoin.

Dans l'ensemble, il est difficile de garantir la durabilité des résultats pour ce type de soutien, compte tenu de l'accent mis sur la fourniture d'une aide à court terme, au final insuffisante à elle seule pour traiter les causes sous-jacentes de la pauvreté et de l'exclusion sociale.