



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.8.2012
COM(2012) 446 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

La protection sociale dans la coopération au développement de l'Union européenne

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

La protection sociale dans la coopération au développement de l'Union européenne

1. POURQUOI LA PROTECTION SOCIALE EST-ELLE IMPORTANTE?

Pauvreté persistante et accroissement de la vulnérabilité

Le *Programme pour le changement*¹ expose la stratégie de l'UE concernant sa coopération au développement future. Il appelle, entre autres, une approche plus globale du développement humain, soutenant l'élargissement de l'accès à des services sanitaires et éducatifs de qualité et l'amélioration de la protection sociale, à l'appui d'une croissance inclusive caractérisée par «la capacité des citoyens à participer à la création de richesse et d'emplois et à en recueillir les fruits».

Ces dernières années, certains pays en développement ont connu une croissance économique impressionnante, notamment en Asie. Cinq pays fortement peuplés sont parvenus au statut de pays à revenu intermédiaire. Pourtant, les deux tiers de la population la plus pauvre au monde, ce qui représente 1,5 milliard de personnes, vivent actuellement dans des pays à revenu intermédiaire. En outre, la mondialisation a été plus largement associée à un accroissement de la vulnérabilité, au démantèlement des systèmes de solidarité traditionnels et, dans certains cas, à l'accentuation de la polarisation sociale. Nombre de travailleurs occasionnels, non déclarés et migrants n'ont accès à aucune assurance sociale liée à leur emploi ni à aucune forme réelle de protection sociale.

Alors que la cible du premier objectif du millénaire pour le développement (OMD) qui consiste à réduire de moitié la proportion de la population vivant dans la pauvreté extrême est en passe d'être atteinte, de nombreux ménages restent vulnérables et vivent juste au-dessus du seuil de pauvreté extrême². Lorsque la pauvreté persiste, elle est de plus en plus souvent associée à des phénomènes d'exclusion et de marginalisation découlant de facteurs spécifiques tels que l'isolement géographique, le handicap, le genre ou l'appartenance ethnique. Dans les pays qui affichent les revenus les plus faibles, en particulier, le mauvais état de santé et les maladies, la malnutrition (notamment chez les enfants), le manque de qualifications appropriées (notamment chez les jeunes), la rareté des ressources et l'exposition répétée à de graves perturbations affectant les moyens de subsistance empêchent des millions de pauvres de participer efficacement au marché du travail ou de se lancer dans des activités indépendantes pour échapper à la pauvreté. Les crises mondiales alimentaire, énergétique et financière ont aggravé l'impact de ces facteurs sur les moyens de subsistance, la qualité de l'emploi et la sécurité des populations pauvres.

¹ COM(2011) 637 et conclusions du Conseil 9316/12.

² S. Chen et M. Ravallion, *The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty*, Banque mondiale, 2008.

La protection sociale à l'appui du développement inclusif

La protection sociale peut jouer un rôle clé dans la réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité. En renforçant l'équité (par des transferts sociaux et un accès élargi aux services sociaux de base) et en fournissant une protection contre les risques, elle peut contribuer à réduire la pauvreté, favoriser la croissance inclusive et soutenir la cohésion sociale et la stabilité. Toutefois, les profils très divers des économies en développement et l'importance du secteur informel sur leurs marchés du travail créent un contexte très différent de celui dans lequel la plupart des systèmes de protection sociale existant dans les pays développés ont été mis en place, ce qui appelle à des solutions innovantes et sur mesure tenant compte des besoins et des priorités propres à chaque pays.

La protection sociale dans la future coopération au développement de l'UE

Le Conseil de l'Union européenne, le Parlement européen, des organisations internationales et la société civile ont demandé à la Commission de préparer une proposition sur la protection sociale dans la coopération au développement de l'UE³. Le rapport européen sur le développement 2010 appelle à faire de la protection sociale une composante à part entière des politiques de l'UE en matière de développement⁴. En 2011, la Commission a lancé un processus de consultation, qui a confirmé la pertinence et l'opportunité d'élaborer un cadre stratégique pour les futures actions de soutien de l'UE à la protection sociale.

La présente communication tente d'expliquer en quoi la protection sociale contribue au développement inclusif et durable et quel rôle la coopération au développement de l'UE peut jouer pour appuyer le renforcement des politiques et des systèmes de protection sociale.

2. QU'EST-CE QUE LA PROTECTION SOCIALE ET QUE PEUT-ELLE APPORTER?

Définition de la protection sociale

Les définitions de la protection sociale utilisées au niveau international sont très diverses. Certaines approches sont extrêmement normatives, fondées sur la notion de protection sociale en tant que droit stipulé dans les instruments des Nations unies, notamment les conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT), tandis que d'autres mettent davantage l'accent sur les fonctions de la protection sociale dans la réduction de la pauvreté et la croissance économique. Certaines approches soulignent qu'elle permet d'aider les pauvres à échapper à la pauvreté, tandis que d'autres insistent sur son rôle dans la promotion de l'inclusion sociale, de la justice sociale et sur le fait qu'elle permet de garantir la sécurité des revenus, la qualité de l'éducation et des soins de santé pour tous. En conséquence, la protection sociale peut être définie au sens large comme les mesures et actions qui visent à:

- augmenter la capacité de tous les individus, mais surtout des groupes pauvres et vulnérables, à échapper à la pauvreté ou à éviter d'y tomber, et à mieux gérer les risques et les chocs

et à

³ Conclusions du Conseil 11068/07 et résolution du Parlement européen 2011/2047.

⁴ Rapport européen sur le développement 2010 – La protection sociale pour un développement inclusif - Une nouvelle perspective dans la coopération de l'Union européenne avec l'Afrique.

- fournir un niveau de sécurité sociale plus élevé, grâce à la sécurité des revenus et à l'accès aux services essentiels (en particulier dans les domaines de la santé et de l'éducation), tout au long des périodes d'activité et d'inactivité ainsi que des périodes de besoin au cours de la vie.

L'obligation pour les pouvoirs publics de fournir une couverture sociale découle du droit à la sécurité sociale consacré par la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. Les normes de sécurité sociale sont fixées par l'OIT, notamment la Convention concernant la sécurité sociale (norme minimum) de 1952 (C102), qui a été entièrement ou partiellement ratifiée par 47 pays, essentiellement à revenu élevé.

Comment la protection sociale favorise le développement inclusif

La protection sociale peut promouvoir le développement inclusif de plusieurs manières:

- elle **augmente l'accès** aux services publics, ce qui améliore la santé, l'éducation et la nutrition des personnes qui travaillent et de leurs enfants, favorise la participation des pauvres à l'économie et accroît la productivité du travail;
- elle peut fournir des outils de **gestion des risques** pour les individus et leurs biens, ce qui leur permet à ces personnes de défendre leur potentiel de création de revenus à long terme et de réaliser des investissements;
- elle favorise la **stabilité des revenus** et peut stimuler la demande en biens et services locaux, notamment et surtout en agissant comme **stabilisateur macroéconomique** en période de turbulences économiques;
- elle **réduit les inégalités**, ce qui participe à la croissance inclusive et durable, peut contribuer à renforcer le **lien entre les citoyens et l'État** et favorise l'inclusion sociale, la cohésion et un plus grand sens des responsabilités;
- elle peut instaurer une **équité entre les générations**, par la distribution de prestations sociales tout au long de la vie, financées par la génération actuellement active, au bénéfice des enfants, des jeunes et des personnes âgées, ce qui contribue à la sécurité, à la stabilité sociale et à la prévisibilité pour chacun.

Le rôle des politiques et des mesures en matière de protection sociale pour appuyer la croissance inclusive et la lutte contre la pauvreté au niveau national transparaît dans leur contribution à la réalisation des OMD.

Protection sociale et réalisation des OMD

OMD 1: pauvreté extrême et faim

La subvention en faveur des enfants en Afrique du Sud a contribué à réduire l'écart de pauvreté de 47 %⁵.

OMD 2 et 3: meilleure éducation et questions de genre

Entre 1996 et 2002/3, le taux net de scolarisation des filles au niveau primaire au Bangladesh est passé de 48 % à

⁵

DFID, *Cash Transfers Evidence Paper*, 2011.

86 %. De nombreux chercheurs attribuent cette hausse en partie au programme de bourses destinées à l'éducation des filles, financé par des fonds de l'UE⁶.

OMD 4, 5 et 6: améliorer les soins de santé et combattre les maladies

Le programme Oportunidades mené au Mexique, qui combinait transferts en espèces⁷, services de santé gratuits et amélioration de la fourniture des services de santé, a conduit, en trois ans⁷, à un recul de 17 % de la mortalité infantile dans les zones rurales.

3. LA PROTECTION SOCIALE DANS L'UNION EUROPEENNE

Un engagement commun mais des approches différentes

La protection sociale est au cœur du modèle social européen. La politique de protection sociale relève largement de la responsabilité de chaque État membre, conformément au principe de subsidiarité. Toutefois, au niveau de l'UE, une «*méthode ouverte de coordination*», processus volontaire de coopération politique basé sur l'acceptation d'objectifs et d'indicateurs communs, a été mise en place. Les systèmes de protection sociale varient fortement dans l'Union. Toutefois, les États membres de l'UE sont en principe tous attachés à la fourniture d'un accès universel à la protection sociale contre les principaux risques de la vie, conformément à la garantie contenue dans l'article 34 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Les systèmes de protection sociale européens jouent un rôle important de tampon contre les risques de pauvreté, ainsi que pour limiter les inégalités en Europe, mais les difficultés économiques persistantes dues à la crise financière ont soulevé des questions quant à leur accessibilité et à leur efficacité. Pour tenter de remédier à cette situation, l'UE cherche à développer de nouvelles manières de fournir de hauts niveaux de protection sociale à moindre coût, en incitant notamment les jeunes et les plus âgés à trouver un emploi. «Europe 2020», la stratégie de l'UE pour une croissance intelligente, durable et inclusive lancée en 2010, fixe pour objectifs la création d'emplois et la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Ces points font l'objet d'un suivi et d'une analyse approfondis dans le cadre du Semestre européen, lancé en 2011 pour renforcer la coordination des politiques de redressement et de croissance.

4. LA PROTECTION SOCIALE DANS LES ECONOMIES EN DEVELOPPEMENT

Les économies des pays en développement sont souvent caractérisées par un secteur informel important, une assiette fiscale réduite en ce qui concerne l'impôt sur le revenu, des dotations budgétaires relativement faibles allouées à la protection sociale et des systèmes d'assurance sociale très segmentés qui ne profitent généralement qu'à une petite minorité dans le secteur formel. En moyenne, les dépenses liées à la protection sociale dans les pays en développement représentent environ un quart de celles des économies avancées. En conséquence, seuls 20 % environ de la population mondiale en âge de travailler ont accès à une protection sociale complète.

⁶ Unicef, *Accelerating the MDGs with Equity*, 2010.

⁷ DFID, *Cash Transfers Evidence Paper*, 2011.

Dans les pays à revenu intermédiaire, le défi consiste à élargir la couverture et à améliorer l'efficacité

Dans de nombreux pays à revenu intermédiaire, les éléments d'un système de protection sociale moderne sont déjà en place et certains volets de l'assurance sociale existent déjà. Toutefois, la couverture (notamment des régimes contributifs) est généralement si faible qu'elle ne profite qu'à une tranche relativement faible de la population, principalement ceux qui travaillent dans l'économie formelle. Dans ce contexte, le principal défi consiste à étendre la couverture, en particulier à ceux qui travaillent dans l'économie informelle.

Les pays à revenu intermédiaire ont également tendance à disposer d'une multitude de programmes d'aide sociale destinés à venir en aide à des groupes spécifiques, tels que les pauvres, et à améliorer leur accès aux services de base. Si l'efficacité de ces régimes varie fortement, on observe néanmoins, tant en Asie qu'en Amérique latine, que des régimes bien conçus peuvent être très efficaces pour atteindre les pauvres et les autres catégories de personnes vulnérables.

En outre, les gouvernements utilisent communément les subventions énergétiques et/ou le contrôle des prix pour assurer une protection du revenu fictif à certaines parties de la population. Toutefois, ces stratégies se sont révélées onéreuses, régressives et inefficaces.

Dans les pays à faible revenu, le financement et la capacité institutionnelle constituent les principales contraintes

Dans les pays à faible revenu, la fourniture d'une protection sociale est souvent encore plus entravée par l'absence relative de ressources et, de façon critique, par la faiblesse des institutions publiques. Dans un contexte d'industrialisation limitée et de populations rurales importantes, la plupart des citoyens ne sont pas couverts par des méthodes organisées de protection sociale et sont vulnérables aux chocs, même si la famille et d'autres réseaux informels peuvent partiellement les atténuer. Les programmes de transferts sociaux (ciblés ou non, conditionnels ou inconditionnels) restent la forme dominante de protection sociale, les donateurs jouant souvent un rôle important dans leur conception et leur financement. Ces programmes sont souvent fragmentés et nombreux sont ceux qui n'ont pas réussi à évoluer vers des systèmes publics durables. En conséquence, l'accès à la protection sociale reste caractérisé par l'exclusion pure et simple et de grandes inégalités.

Les défis communs: assurer un financement durable, étendre la couverture et renforcer les capacités

Malgré ces limitations, on assiste à une profonde évolution des comportements. Lorsque les économies se sont développées, la demande de protection sociale émanant des citoyens a aussi augmenté et les gouvernements sont poussés à y répondre. Toutefois, ils se trouvent alors confrontés à un double défi, à savoir concevoir des programmes de protection sociale assurant une meilleure couverture (et, de ce fait, apportant une réponse aux problèmes d'équité) et les faire fonctionner plus efficacement et d'une manière qui soit fiscalement faisable et durable. En outre, la manière dont les pouvoirs publics peuvent répondre à cette demande dépend à son tour non seulement du financement (et de la capacité à accroître les recettes fiscales ou à mobiliser des contributions plutôt qu'à dépendre de l'emprunt ou de bailleurs de fonds), mais aussi de la capacité institutionnelle du pays concerné et de l'aisance avec laquelle elle peut être mise au service de la protection sociale.

L'engagement renouvelé de la communauté internationale

En réponse à ces défis, un nouvel élan a été imprimé pour renforcer l'engagement pris par la communauté internationale de promouvoir la protection sociale. Cela se traduit par l'initiative pour un *Socle de protection sociale* (SPS), élaborée sous la conduite de l'OIT, qui a reçu un large soutien lors de la Conférence internationale du travail de 2011 et des sommets du G20 de 2011 et 2012. En 2012, les dirigeants du G20 ont aussi convenu d'aider les pays à faible revenu à renforcer leur capacité aux fins de la mise en œuvre des socles nationaux de protection sociale, par la cohérence des stratégies, la coordination, la coopération et le partage des connaissances. La «recommandation concernant les socles nationaux de protection sociale», qui fournit des orientations sur l'établissement progressif des socles de protection sociale en tant qu'élément fondamental des systèmes nationaux de sécurité sociale inclusive a été adoptée lors de la conférence internationale du travail de 2012.

Si l'initiative SPS est une initiative mondiale fondée sur une série de principes qui sont énoncés sous la forme de garanties, elle ne constitue pas une approche universelle. La conception et la mise en œuvre des SPS incombent à chaque pays, dans le respect des structures institutionnelles, des contraintes, de la dynamique politique et des aspirations sociales qui lui sont propres.

Socles de protection sociale

Les socles de protection sociale comprennent un ensemble de garanties sociales de base pour tous (dimension horizontale) et la mise en application progressive de normes plus élevées (dimension verticale), constituant un ensemble intégré de mesures conçues pour garantir à tous, en particulier aux groupes vulnérables, une sécurité du revenu et un accès aux services sociaux essentiels ainsi que pour protéger les individus et les rendre autonomes tout au long de la vie⁸.

La recommandation concernant les socles nationaux de protection sociale adoptée lors de la conférence internationale du travail de 2012 indique que les socles de protection sociale devraient comporter au moins les garanties élémentaires de sécurité sociale suivantes:

- (a) accès à un ensemble de biens et services définis à l'échelle nationale comme étant des soins de santé essentiels, y compris les soins de maternité, qui réponde aux critères de disponibilité, d'accessibilité, d'acceptabilité et de qualité;
- (b) sécurité élémentaire de revenu pour les enfants, se situant au moins à un niveau minimal défini à l'échelle nationale, assurant l'accès à l'alimentation, à l'éducation, aux soins et à tous autres biens et services nécessaires;
- (c) sécurité élémentaire de revenu, se situant au moins à un niveau minimal défini à l'échelle nationale, pour les personnes d'âge actif qui sont dans l'incapacité de gagner un revenu suffisant, en particulier dans les cas de maladie, de chômage, de maternité et d'invalidité; et
- (d) sécurité élémentaire de revenu pour les personnes âgées, se situant au moins à un niveau minimal défini à l'échelle nationale⁹.

⁸ OIT, Socle de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive. Rapport du groupe consultatif sur le socle de protection sociale, 2011.

⁹ OIT, article 5 de la recommandation concernant les socles nationaux de protection sociale, 2012.

5. L'ORIENTATION FUTURE DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT DE L'UE EN CE QUI CONCERNE LA PROTECTION SOCIALE DANS LES PAYS PARTENAIRES

Équité, inclusion sociale et cohésion sociale

En soutenant la protection sociale, la coopération au développement de l'UE cherche à améliorer l'équité et l'efficacité de la mise en œuvre, tout en promouvant l'inclusion sociale et la cohésion, piliers essentiels de la croissance inclusive et durable et de la réduction de la pauvreté. Ces objectifs trouvent naturellement leur origine dans les valeurs fondamentales de l'Union européenne.

Placer la protection sociale au centre du dialogue sur les stratégies nationales de développement

L'UE s'efforce d'inclure la protection sociale dans son dialogue avec les pays partenaires concernant leur stratégie nationale de développement et devrait promouvoir et favoriser encore le développement de systèmes de protection sociale adaptés au contexte national qui soient efficaces, équitables et durables.

Le dialogue avec les gouvernements partenaires devrait garantir que les systèmes de protection sociale sont sous-tendus par des principes qui visent à parvenir à un accès égal et universel à la protection sociale tout au long de la vie, en accordant une attention particulière aux personnes les plus vulnérables et défavorisées, telles que les enfants et les personnes handicapées.

Appuyer les politiques et les programmes nationaux

L'UE devrait soutenir le développement de **politiques et de programmes nationaux de protection sociale**, comprenant des seuils de protection sociale, tout en cherchant à promouvoir les bonnes pratiques dans les domaines de la formulation des politiques et de l'élaboration et de la mise en place de systèmes de protection sociale. Les bonnes pratiques pourraient inclure, par exemple, des mesures visant à rationaliser et à uniformiser les systèmes afin d'améliorer leur efficacité et d'établir une base plus propice à la mise en place d'une couverture plus large et plus efficace, notamment en passant de filets de sécurité sélectifs et de court terme à des systèmes complets. Les politiques devraient refléter les besoins et les priorités propres à chaque pays partenaire.

Réforme des recettes pour dégager une marge budgétaire

Une protection sociale efficace et durable devrait, à terme, être fondée sur une redistribution des richesses au niveau interne plutôt qu'au niveau international. Le partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement¹⁰ appelle une plus grande mobilisation des ressources internes dans le financement des besoins de développement, afin d'intensifier la lutte contre la pauvreté et de progresser plus rapidement vers la réalisation des OMD tout en renforçant la viabilité par la réduction de la dépendance à l'égard de l'aide étrangère. Conformément à la communication de 2010 sur la fiscalité et le développement¹¹ et aux principes de bonne gouvernance dans le domaine fiscal, l'UE soutiendra des mesures visant à encourager des systèmes fiscaux efficaces, fonctionnels, équitables et durables, qui tiennent

¹⁰ Quatrième Forum à haut niveau sur l'efficacité de l'aide, Busan, Corée, novembre 2011.

¹¹ COM(2010) 163 et conclusions du Conseil 10349/10.

compte des capacités des différents pays partenaires, afin d'accroître la marge budgétaire disponible pour financer la protection sociale. Ces mesures peuvent prendre la forme d'un renforcement des capacités au bénéfice de l'administration fiscale et de la réforme des recettes pour améliorer l'assiette fiscale, ainsi que d'un remplacement des subventions dégressives par des mesures de protection sociale plus efficaces.

Renforcement des capacités pour des institutions fortes

La mise en place d'un cadre institutionnel et juridique adéquat est un défi crucial à relever pour permettre la fourniture d'une couverture de protection sociale efficace et fonctionnelle. L'UE devrait continuer à aider les pays partenaires, par des actions de coopération technique, à établir le cadre stratégique, politique, juridique et institutionnel, sur la base de l'analyse de leur situation et de leurs priorités. Elle devrait également continuer à appuyer le renforcement des capacités institutionnelles à tous les niveaux (national, provincial, local; public ou non) afin de développer et de renforcer les capacités de gestion et d'exécution des pouvoirs publics, des organes de mise en œuvre, des partenaires sociaux et des autres acteurs non étatiques.

Les systèmes de protection sociale peuvent se trouver confrontés à des «fuites» importantes. En conséquence, le soutien devra aussi porter sur les questions de bonne gouvernance et de gestion des finances publiques, non seulement pour réduire la fraude, les irrégularités et le gaspillage, mais aussi pour promouvoir la responsabilisation.

Valeur ajoutée de l'UE en matière de coopération technique

L'UE a accumulé une expérience considérable et expérimenté un grand nombre d'approches dans le domaine de la protection sociale. Les différences entre les États membres de l'UE en ce qui concerne le financement de la protection sociale, le niveau de couverture, la gestion et les systèmes de prestations constituent autant d'expériences et de connaissances qui peuvent fournir une base solide sur laquelle s'appuyer pour renforcer les capacités des pays partenaires et leur fournir des conseils. Lorsqu'il y a lieu, l'UE devrait aussi faciliter la coopération, le partage d'expériences et la recherche entre pays du sud.

La Commission recourra davantage aux outils existants, tels que TAIEX, et en développera de nouveaux pour permettre le déploiement rapide, guidé par la demande, d'experts du secteur venus tant d'Europe que des pays tiers concernés, dans le cadre d'un schéma de coopération sud-sud ou triangulaire.

Soutien à la création d'emplois et à l'emploi

Une protection sociale efficace devrait aussi comporter des mesures permettant aux bénéficiaires de participer à l'activité économique productive et au marché de l'emploi, ou être étroitement associée à de telles mesures. Le rôle essentiel de l'emploi productif et du travail décent dans la réduction de la pauvreté est clairement énoncé dans le premier OMD, ainsi que dans le document de travail des services de la Commission «Promouvoir l'emploi dans le cadre de la coopération au développement de l'UE»¹².

L'UE devrait aider les pouvoirs publics nationaux à développer des programmes en faveur de l'emploi et des régimes favorisant la création d'emploi et à soutenir l'esprit d'entreprise. Elle devrait aussi encourager le dialogue social et l'application de normes de travail conformes à

¹²

SEC(2007) 495.

l'agenda du travail décent¹³, ainsi que la fourniture d'une protection sociale dans le contexte de marchés du travail extrêmement informels, notamment par des approches innovantes telles que des régimes de micro-assurance. L'UE devrait également soutenir des programmes nationaux visant à améliorer les possibilités d'emploi des groupes vulnérables et marginalisés, tels que les personnes handicapées.

Faire participer la société civile et le secteur privé

Si c'est aux pouvoirs publics qu'incombe en premier lieu la responsabilité de la politique de protection sociale et de sa mise en œuvre, il arrive aussi que, dans certains cas, les régimes de protection sociale fonctionnent plus efficacement dans le cadre de partenariats public-privé. En soutenant l'élaboration de systèmes de protection sociale, l'UE devrait reconnaître le rôle important joué par le secteur privé et les prestataires de services non étatiques. L'initiative européenne sur la responsabilité sociale des entreprises peut aider le secteur privé dans les pays en développement à mettre en œuvre les lignes directrices internationales pertinentes, afin de parvenir à une croissance plus inclusive et plus durable et de poursuivre le développement.

La société civile et les partenaires sociaux devraient être habilités et encouragés à élaborer et mettre en œuvre des systèmes de protection sociale, en partenariat avec l'État. Leur participation peut contribuer à promouvoir l'efficacité dans la mise en œuvre, et à favoriser une consultation et une inclusion plus vastes. Ils peuvent jouer un rôle crucial en faveur de la protection sociale et de l'émancipation des communautés et des individus, en particulier des personnes défavorisées et exclues, par des campagnes de sensibilisation et d'information. Dans certains cas, ils peuvent aussi aider à contrôler et à évaluer les régimes de protection sociale.

Soutien à la protection sociale transformatrice

Les approches transformatrices étendent la notion de protection sociale de manière à ce qu'elle couvre «*des domaines tels que l'équité, l'émancipation et les droits économiques, sociaux et culturels, plutôt que de restreindre la portée de la protection sociale à des transferts ciblés de revenus et de consommation*»¹⁴. Ces approches s'harmonisent bien avec les valeurs qui sous-tendent le développement de la protection sociale au sein de l'UE, et la coopération au développement de l'UE devrait donc les soutenir. Toutefois, peu de recherches ont été effectuées sur leur efficacité et l'UE devrait donc envisager une aide à des activités de recherche opérationnelle qui décrivent les bonnes pratiques et démontrent les effets de la protection sociale transformatrice afin de constituer une base de connaissances solide pour agir.

Le genre dans la protection sociale

«*Les hommes et les femmes se trouvent confrontés à des risques et à des vulnérabilités différentes, certains propres à leur genre, d'autres renforcés par les inégalités hommes-femmes et les discriminations.*»¹⁵. Pour veiller à ce que les hommes et les femmes soient traités sur un pied d'égalité, les systèmes de protection sociale doivent tenir compte des risques liés au cycle de vie des femmes, des tâches ménagères qui leur incombent, ainsi que

¹³ COM(2006) 249 et conclusions du Conseil 11068/07.

¹⁴ S. Devereux et R. Sabates-Wheeler, *Transformative social protection*, IDS, 2004.

¹⁵ Vers une croissance pro-pauvres, OCDE, 2009.

des obstacles qui les empêchent d'accéder au marché du travail. L'UE devrait veiller à ce que les questions liées au genre soient prises en compte dans la conception des politiques et programmes de protection sociale.

6. PROGRAMMATION ET MODALITES DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT

Toutes les formes d'aide sont pertinentes pour le soutien au développement de la protection sociale, en fonction du contexte et de l'objectif de l'aide. Conformément au *Programme pour le changement*, la protection sociale peut être retenue parmi les domaines de coopération dans le cadre de programmes régionaux ou nationaux, ou entrer en ligne de compte dans d'autres programmes sectoriels (concernant l'emploi, la santé, l'éducation, la sécurité alimentaire, l'agriculture et le développement du secteur privé, etc.). La protection sociale peut aussi être soutenue par des programmes thématiques, qui devraient compléter les programmes géographiques.

Les approches sectorielles¹⁶ peuvent constituer un mode d'action particulièrement approprié pour soutenir la protection sociale, car elles s'appuient sur les systèmes et les procédures du pays partenaire et se fondent sur le dialogue.

L'appui budgétaire¹⁷, assorti d'un dialogue politique, peut contribuer à encourager l'élaboration de systèmes de protection sociale qui soient pleinement pris en compte dans le budget national ainsi que de processus de planification intégrés dans un cadre de responsabilisation des pouvoirs publics vis-à-vis du parlement et des citoyens.

7. DES PARTENARIATS POUR LE DEVELOPPEMENT DIFFERENCIES

Le *Programme pour le changement* propose que l'UE adopte une approche différenciée des modalités d'aide et des partenariats. Le soutien à l'élaboration de systèmes de protection sociale est utile aussi bien aux pays à revenu faible qu'aux pays à revenu intermédiaire, mais ces derniers disposent de capacités fiscales et institutionnelles supérieures. Certains de ces pays auront cessé de bénéficier d'un financement à grande échelle au titre de la coopération au développement de l'UE dans le cadre de programmes géographiques bilatéraux. Toutefois, un soutien au développement de systèmes de protection sociale dans ces pays, en particulier sous la forme d'une assistance technique, d'échanges et de travaux de recherche opérationnelle collaborative, peut être apporté au moyen de programmes régionaux et thématiques.

La protection sociale pouvant jouer un rôle crucial pour lutter contre les niveaux élevés de pauvreté et de vulnérabilité qui persistent dans les économies ayant récemment changé de statut et dans les économies émergentes, il est également essentiel qu'elle reste un élément clé du dialogue politique et stratégique de l'UE avec ces partenaires.

La coopération au développement de l'UE peut être utilisée pour établir et consolider les systèmes de protection sociale, y compris dans les situations qui appellent le développement de systèmes qui puissent rapidement monter en puissance pour être en mesure de faire face à

¹⁶ Une approche sectorielle est un moyen de s'engager dans une coopération au développement sur la base du principe d'une coordination de l'aide en faveur d'un programme de développement pris en charge par les acteurs locaux, tel qu'une stratégie nationale de réduction de la pauvreté, ou d'un programme sectoriel.

¹⁷ COM(2011) 638 et conclusions du Conseil 9323/12.

des catastrophes naturelles récurrentes. Le financement des prestations sociales ou des transferts sociaux peut être justifié dans les États fragiles et dans les situations post-conflictuelles, dans les cas particuliers où la protection sociale peut jouer un rôle crucial pour aider les populations touchées à se reconstituer un patrimoine. Toutefois, l'UE devrait s'efforcer de contribuer à la mise en place de systèmes reposant sur un financement national.

8. UNE ACTION COORDONNÉE DE L'UE

Le *Programme pour le changement* appelle à intensifier les efforts pour rendre l'aide européenne plus efficace, notamment par la programmation conjointe et le développement d'un cadre de résultats harmonisé. Les pays partenaires, les États membres de l'UE, les organisations internationales, les partenaires sociaux, la société civile et le grand public consultés se sont tous montrés favorables à un renforcement de la coordination de l'UE pour soutenir la protection sociale dans le domaine du développement. La coordination devrait s'effectuer sur le terrain dans les pays partenaires.

L'UE a indiqué qu'elle soutenait le concept de socle de protection sociale défini au niveau national, tel qu'adopté lors de la 100^e session de la Conférence internationale du travail qui s'est tenue en 2011, et a contribué à son approbation par le G20. Elle a œuvré et apporté son soutien à l'adoption de la recommandation concernant les socles nationaux de protection sociale lors de la Conférence internationale du travail de 2012. Le concept des SPS pourrait fournir une base bien définie, à partir de laquelle l'UE pourrait déployer un soutien à la protection sociale qui serait coordonné et, si possible, mis en œuvre conjointement avec les pays partenaires qui décident de développer ce concept.

L'UE peut aussi chercher à participer à des initiatives mondiales, telles que le Conseil interinstitutions pour la protection sociale qui a été proposé par le groupe de travail du G20 chargé du développement.

9. UNE COHERENCE ACCRUE ENTRE LES POLITIQUES DE L'UE

Dans une économie mondialisée, la cohérence entre les politiques est essentielle. La dimension extérieure des politiques de l'UE peut avoir des effets sur la protection sociale dans les pays partenaires. L'UE devrait garantir la cohérence entre les politiques visant à soutenir la protection sociale dans le cadre de la coopération au développement et toutes les autres politiques pertinentes de l'UE.

L'UE est déterminée à promouvoir l'ouverture des échanges et l'intégration dans les marchés mondiaux en tant que moteurs de la croissance économique et du développement inclusifs et durables¹⁸. Une plus grande ouverture peut conduire à un accroissement de la vulnérabilité des personnes employées dans des secteurs susceptibles de ne plus être compétitifs, effet que l'existence d'un système de protection sociale efficace peut atténuer. L'UE est également déterminée à renforcer la coopération entre les États membres pour élaborer une approche plus cohérente de la coordination en matière de sécurité sociale avec les pays tiers¹⁹.

¹⁸ COM(2012) 22 et conclusions du Conseil 7412/12.

¹⁹ COM(2012) 153.

La réussite de la transition entre l'aide humanitaire et la coopération au développement dépendra aussi, pour une grande part, de la mise en place de systèmes de protection sociale efficaces. L'intégration effective de l'aide au développement et de l'aide humanitaire devrait être encouragée conformément à la communication «Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement»²⁰ afin de garantir que le système des aides au niveau international fonctionne de manière consistante, cohérente et transparente pour s'attaquer aux vulnérabilités. Un système de protection sociale efficace devrait faciliter la mobilité de la main-d'œuvre en garantissant la portabilité des droits de sécurité sociale des travailleurs migrants. La protection sociale devrait aussi être étroitement liée à des mesures d'adaptation au changement climatique afin de réduire la vulnérabilité des pauvres aux effets de ce dernier.

²⁰

COM(2001) 153.