



# Evaluation de l'appui de l'UE concernant la protection sociale dans le cadre de ses actions extérieures 2007-2013

---

Rapport final

Résumé

Janvier 2018

---

*Évaluation réalisée au nom de la Commission européenne*



L'évaluation a été réalisée par :  
Landis MacKellar — Chef d'équipe

Contributions de :  
Ana Maria Femenia Garcia — Membre de l'équipe  
Zehra Kacapor-Dzihic – Membre de l'équipe  
Tino Smail — Membre de l'équipe  
Lena Zezulin — Membre de l'équipe  
Georg Ladj — Contrôle qualité  
Ana Vilar — Soutien à l'équipe  
Dominika Socha et Jana Bobokova — Gestionnaires de l'évaluation

L'évaluation est mise en œuvre par Particip GmbH (responsable) et AETS. Elle est gérée par DG NEAR A4, unité de programmation et d'évaluation.

L'auteur assume l'entière responsabilité de ce rapport, établi au nom de la Commission de l'Union européenne. Le rapport ne reflète pas nécessairement les vues de la Commission.



## Résumé

### L'objectif, le champ et le contexte de l'évaluation

L'évaluation a trois objectifs :

- Fournir une évaluation des résultats obtenus, de leur impact et de leur durabilité, des bonnes pratiques et des pièges liés à la planification et à la mise en œuvre de l'Instrument d'aide de préadhésion I (IAP I), l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), l'Instrument de coopération au développement (ICD) et le Fonds européen de développement (FED).
- Évaluer la logique d'intervention des documents de planification des instruments IPA II, IEV, ICD (2014-2020) et du 11<sup>ème</sup> FED relatifs à la protection sociale, afin d'évaluer leur cohérence avec les cadres politiques et les lignes directrices de programmation pertinents. Il s'agit, en particulier, d'évaluer la manière dont les documents de planification tiennent compte des leçons du passé, s'orientent vers l'approche sectorielle et l'appui budgétaire sectoriel et dans quelle mesure ils ont établi des objectifs, cibles, indicateurs, bases de référence et mécanismes de suivi clairs.
- Dans la mesure du possible, analyser les programmes/projets de protection sociale actuels (c.-à-d. après 2013) afin d'évaluer dans quelle mesure ils reflètent de nouvelles approches à ce stade précoce de leur mise en œuvre.

L'évaluation a une orientation stratégique et examine dans quelle mesure l'appui de l'UE pour la protection sociale a contribué à la réalisation des objectifs de la coopération de l'UE dans le domaine de la protection sociale. L'évaluation identifie les enseignements clés et les meilleures pratiques, et produit des recommandations afin d'améliorer les stratégies, politiques et actions actuelles et futures de l'UE. L'évaluation couvre la période 2007-2013. Le champ géographique inclut toutes les régions et les pays tiers relevant du mandat de la Direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR) de l'UE et la Direction générale de l'UE pour la Coopération internationale et développement international (DG DEVCO) qui sont couverts par l'IPA (y compris la Croatie,

mais à l'exclusion de l'Islande), l'IEVP/IEV (sauf la Syrie et la Libye), l'ICD et le FED.

Le champ thématique de l'évaluation porte sur les assurances sociales et les mesures d'assistance sociale répondant aux risques et aux besoins suivants : chômage, responsabilités parentales, maladie et soins de santé, accidents du travail/lésions professionnels, invalidité, perte du conjoint ou du parent, vieillesse, et exclusion sociale.

### Méthodologie

L'évaluation est basée sur les lignes directrices de la DG NEAR portant sur le lien entre la planification/programmation, le suivi et l'évaluation. Son déroulement a suivi quatre phases principales : phase de démarrage, phase de documentation, étude sur le terrain et synthèse. L'évaluation a été gérée par la DG NEAR A4 MFF, unité de programmation et d'évaluation, intégrant tous les services pertinents de l'UE dans un groupe de pilotage interservices (GPI) chargé de superviser le processus. La conception retenue pour l'évaluation fut celle d'une étude de cas multiples basée sur l'utilisation d'une approche à méthodes mixtes. Huit questions d'évaluation (QE) ont été formulées à la suite d'un processus structuré basé sur une analyse du cadre politique de l'UE et sur la reconstruction de la logique d'intervention de l'UE en matière de protection sociale. Les questions d'évaluation, les critères de jugement (CJ) et les indicateurs ont été définis pour guider la collecte et l'analyse des données. Pour atteindre un équilibre raisonnable entre l'accumulation d'une base de preuves étoffée et le maintien de l'étude dans des proportions réalistes, il a été décidé (en consultation avec le GPI) de se concentrer sur un échantillon de 14 cas pendant la phase de documentation. 11 pays ont été sélectionnés pour des visites sur le terrain. L'évaluation a utilisé une combinaison d'outils et de techniques pour la collecte de données primaires et secondaires, comme des enquêtes en ligne auprès de 33 délégations de l'UE, l'analyse de tous les documents de stratégie régionaux et nationaux pour identifier les domaines d'intervention prioritaires et une analyse approfondie en vue de sélectionner 36 documents de stratégie par pays, une analyse documentaire, une méta-analyse des évaluations/audits et des entretiens avec les

parties prenantes (environ 320 personnes ont été interrogées).

L'évaluation a été mise en œuvre entre avril 2016 et février 2018.

### **Évaluation globale de l'appui de l'UE dans le domaine de la protection sociale**

La protection sociale (PS), comme l'UE l'a reconnue dans son document *COM(2012) 446 : La protection sociale dans la coopération au développement de l'Union européenne*, est un droit de l'homme. Elle est classiquement divisée en deux sphères, l'assurance sociale, généralement basée sur des cotisations associées à l'emploi formel, et l'assistance sociale, des régimes non contributifs accessibles à tous. L'assurance sociale permet aux personnes de gérer des risques largement perçus comme étant de nature sociale : chômage, invalidité, maladie, etc. L'assistance sociale garantit que chaque personne bénéficiera d'un revenu minimum de base et aura accès aux soins de santé et aux services sociaux de base. Pris ensemble, l'assurance sociale et l'assistance sociale sont importantes pour atteindre les objectifs de développement durable qui sont au cœur de l'appui externe de l'UE. L'assurance sociale favorise la prise de risque, donc la croissance, et réduit les inégalités. L'assistance sociale est un outil nécessaire pour prévenir l'exclusion sociale.

L'Europe a longtemps été considérée comme un leader et un modèle pour toutes les formes de PS. Il n'est donc pas surprenant que cette évaluation ait montré que l'UE a soutenu la PS sous de nombreuses formes : programmes de lutte contre l'exclusion sociale au niveau local dans les Balkans occidentaux, programmes d'assistance sociale basés sur des transferts monétaires en Afrique, dans les pays couverts par la Politique européenne de voisinage et en Amérique latine ainsi que des appuis à la réforme du système de protection sociale en Amérique latine et dans le voisinage Est. Pourtant, avec des ressources financières limitées allouées dans ce domaine et des contraintes de personnel au siège et dans les Délégations, l'UE n'est pas globalement considérée comme un acteur majeur de la promotion de la PS au niveau international.

L'appui de l'UE dans le domaine de la PS a contribué à réduire la pauvreté ainsi qu'à faire avancer l'agenda de l'UE au sens large dans les

domaines des droits de l'homme, y compris pour ce qui est des problématiques hommes-femmes, et de la promotion des intérêts et des valeurs de l'Europe. Mais, si l'UE veut pleinement réaliser son potentiel en terme d'appui à la PS, elle devra s'engager dans un débat interne conséquent en ce qui concerne les ressources qu'elle prévoit de consacrer à ce domaine. Dans l'ensemble, l'appui de l'UE à la PS n'a pas été élaboré suivant une vision globale et stratégique sur la manière d'intégrer la PS dans le cadre de son appui externe et sur la reconnaissance de la complémentarité entre assistance sociale et assurance sociale. À ce jour, l'UE s'est très largement concentrée sur l'assistance sociale, une décision cohérente avec l'accent mis sur la réduction de la pauvreté. Dans le même temps, une perspective à plus long terme serait nécessaire en prévision du moment où la croissance économique et la formalisation auront stimulé la demande d'assurance sociale. L'équipe d'évaluation a constaté qu'il y a relativement peu de coordination ou de coopération entre l'UE et les principales organisations mondiales de la PS, la Banque mondiale, l'Organisation internationale du travail (OIT) et certaines agences des Nations Unies telles que l'UNICEF. Historiquement, les deux premières institutions ont pris des points de vue idéologiquement opposés sur la PS ; cette tension ayant maintenant considérablement diminué. Si l'UE souhaite devenir un acteur mondial de la PS, il serait bon de travailler avec ces acteurs qui sont d'ores et déjà sur le terrain.

Les États membres ont également un rôle à jouer. La PS est un domaine hautement technique, ce qui signifie qu'il existe un ensemble de connaissances spécialisées sur ce qui a bien fonctionné, ce qui n'a pas été efficace, et pourquoi, ainsi que sur les avantages et les inconvénients des différentes approches. Une grande partie de cette expertise mondiale est européenne. Grâce à des jumelages et à d'autres approches, l'UE est idéalement placée pour mettre cette expertise à la disposition des pays partenaires et, ce faisant, pour promouvoir les valeurs européennes.

## Conclusions principales

### **Groupe 1 – Cadre politique et orientation stratégique**

**Conclusion 1 : L'appui de l'UE dans le domaine de la protection sociale s'est très largement concentré sur l'assistance sociale et l'inclusion sociale. Ceci est cohérent considérant l'attention portée par l'UE sur la pauvreté et les populations vulnérables/marginalisées. L'UE a surtout évité de soutenir la réforme des systèmes d'assurance sociale défaillants ou peu développés.**

Dans certains pays, l'UE a contribué à des examens complets des programmes de PS au niveau pays, ce qui a permis de mieux identifier les défis liés à l'harmonisation. Ces analyses n'ont cependant pas été systématiquement effectuées. En outre, l'orientation stratégique de l'appui de l'UE correspondait à une division explicite du travail dans quelques pays seulement.

**Conclusion 2 : Avant 2012, l'UE n'avait pas de politique pour guider la protection sociale dans le cadre de son aide extérieure, même si cela ne l'empêchait pas de poursuivre son programme de réduction de la pauvreté et d'inclusion sociale. En fait, la mise en place d'une stratégie explicite en 2012 ne semble pas avoir eu d'incidence importante concernant le champ d'intervention de l'UE.**

L'évaluation a constaté un degré considérable de continuité dans la nature de l'appui à la protection sociale au cours des cadres financiers pluriannuels couvrant les périodes 2007-2013 et 2014-2020. L'analyse de la PS figurant dans la communication de 2012 intitulée *La protection sociale dans la coopération au développement de l'Union européenne* et dans les documents de politique générale élaborés au siège de l'UE ont placé l'assistance sociale et l'inclusion sociale dans un contexte plus large. Mais ceci n'a pas abouti à des changements fondamentaux dans le champ d'intervention et les orientations stratégiques prises. Dans tous les programmes évalués, l'appui de l'UE à la protection sociale a été aligné sur les priorités gouvernementales des pays partenaires. La majorité des grands défis concernant la protection sociale, de même que la plupart des approches les plus

innovantes adoptées, ont été observés dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. La stratégie de l'UE en matière de PS n'a toutefois pas été plus claire dans ces pays. Les possibilités de partage de connaissances et d'échanges entre pairs n'ont pas non plus été pleinement exploitées, à quelques exceptions près.

**Conclusion 3 : La protection sociale ne demeure qu'une partie relativement mineure du portefeuille de coopération de l'UE. Conformément aux priorités des pays partenaires, elle n'a que rarement été un secteur prioritaire. Des efforts ont été déployés pour lier les interventions de protection sociale à d'autres interventions (par exemple, l'aide humanitaire, la sécurité alimentaire), avec des résultats mitigés.**

Dans quelques pays seulement, la protection sociale a constitué un secteur prioritaire. Cela a limité les possibilités d'actions d'appui budgétaire. Dans certains cas (principalement les pays ICD/FED), les actions de protection sociale étaient intégrées dans des stratégies plus larges ; toutefois, elles ont rarement été intégrées dans le type d'approche stratégique générale qui serait conforme à la communication de 2012. Dans les Balkans occidentaux, l'aide financière de l'UE s'est concentrée sur des projets locaux comportant des thèmes d'inclusion sociale très spécifiques. Cela est cohérent au regard de l'accent mis par l'UE sur la décentralisation et l'appui aux autorités locales. Dans le même temps, le dialogue politique dans le contexte des négociations d'adhésion a porté sur les défis liés à la protection sociale dans des domaines tels que le droit du travail, l'inclusion et la politique sociale. Des tentatives ont été mises en œuvre afin de lier la protection sociale à l'aide humanitaire (par exemple, les interventions d'ECHO, le service d'aide humanitaire et de protection civile de l'Union européenne). Bien qu'il y ait eu des réussites spécifiques, une interconnexion stratégique plus étendue entre la protection sociale et l'aide humanitaire demeure difficile à atteindre.

**Conclusion 4 : L'appui de l'UE à la protection sociale a été cohérent avec les valeurs européennes et l'engagement de l'UE pour soutenir une approche du développement fondée sur les droits de l'homme, mais l'intégration des**



## **problématiques hommes-femmes a été insuffisante.**

Le modèle social européen considère la protection sociale comme un droit de l'homme, un point de vue exprimé dans la communication 446 de 2012 sur La protection sociale dans la coopération au développement de l'Union européenne. Les aspects spécifiques comprennent le droit à un revenu minimum de base suffisant pour permettre à un ménage de vivre dans la dignité, le droit d'accès aux soins de santé de base, le droit des personnes défavorisées aux services sociaux de base et le droit de ne pas être victime de discrimination et d'exclusion sociale. Cette évaluation a révélé que la coopération de l'UE en matière de protection sociale couvrait ces trois domaines, en cohérence avec les priorités des pays partenaires. Conformément aux besoins des pays partenaires, ce ne sont pas tous les domaines qui ont été couverts dans tous les pays. Les aspects liés à l'égalité des sexes ont été évoqués dans tous les appuis externes pour la protection sociale de l'UE examinés, cependant, il n'y a aucune preuve que les aspects liés aux problématiques hommes-femmes ont été intégrés dans la PS.

### **Groupe 2 — Effets de l'appui de l'UE**

**Conclusion 5 : Les actions de l'UE ont contribué à des progrès tangibles concernant la lutte contre l'exclusion sociale et la réduction de la pauvreté, mais l'efficacité au niveau des pays n'a pas été au niveau de la protection sociale en tant que système général, mais plutôt en tant que composant d'un système complet de PS.**

Les actions examinées de l'UE en matière de protection sociale peuvent être qualifiées de modérément efficaces. Dans les Balkans occidentaux, les populations socialement exclues ont davantage accès aux services sociaux de base. La qualité de ces services s'est améliorée. Des progrès ont été accomplis, notamment dans le domaine des enfants et des personnes souffrant d'un handicap, en matière de réforme des politiques et de désinstitutionalisation, et ce, dans un certain nombre de pays de l'IAP, de l'IEV et de l'ICD. Les programmes examinés de transferts monétaires soutenus par l'UE dans les pays de l'ICD, l'EDF et l'IEV ont fait preuve de résultats tangibles en renforçant la sécurité des revenus et réduisant, de fait, la pauvreté, comme en

témoignent les évaluations d'impact rigoureuses. Ces programmes ont permis de répondre aux besoins humains fondamentaux, favorisant ainsi l'inclusion sociale et réduisant les inégalités. Cela dit, les bénéfices restent d'un trop faible niveau pour réellement sortir les ménages de la pauvreté ; les programmes atténuent la pauvreté, mais ne réduisent pas son incidence. Leur principale valeur ajoutée réside dans la régularité et la prévisibilité des bénéfices, et non leur importance. De plus, les effets de l'action européenne se situent principalement au niveau des composants du vaste système qu'est la PS, et non au niveau du système lui-même.

**Conclusion 6 : La durabilité de nombreux effets/bénéfices obtenus reste fragile. Les ministères chargés de la protection sociale manquent de ressources, alors même que la demande de protection sociale augmente.**

Avec l'appui de l'UE, certains pays examinés dans le cadre de cette évaluation ont mis en place des politiques nationales de protection sociale qui ont été largement saluées : El Salvador, Palestine\* et Ethiopie. Pourtant, la mise en œuvre de ces plans ambitieux est en retard par rapport à la formulation des politiques. Les ministères responsables de la protection sociale doivent rivaliser avec d'autres ministères qui, historiquement, ont des revendications plus fortes en matière de ressources. Alors que les contraintes sont finalement fiscales, les plus immédiates au regard de la mise en œuvre des politiques sont souvent liées aux problèmes de capacité de base : besoin de plus de travailleurs sociaux à un niveau décentralisé, plus de véhicules et d'essence pour effectuer les visites à domicile, etc. L'UE a contribué à la durabilité en fournissant une assistance technique (AT) visant à analyser les besoins futurs en ressources. Dans le même temps, la durabilité dans de nombreux pays serait renforcée par une analyse plus approfondie des futurs besoins en ressources et par une meilleure implication de la société civile, des partenaires sociaux, du secteur privé et des parlements.

---

\* Cette désignation ne doit pas être interprétée comme une reconnaissance d'un État de Palestine et ne porte pas préjudice aux positions individuelles des États membres sur cette question.



### **Groupe 3 — Environnement institutionnel de l'UE et approches de mise en œuvre**

**Conclusion 7 : En raison des contraintes de capacité du personnel présentes dans les trois DG directement impliquées dans la protection sociale (DEVCO, NEAR et EMPL), l'UE n'a pas été à la hauteur de son potentiel de contribution aux grands débats internationaux sur les politiques de PS. La faible coordination dans le domaine de la PS entre les services compétents de la CE, le SEAE et les États membres contribue à une visibilité insuffisante du dialogue politique international.**

Le débat politique international sur la protection sociale continue d'être dominé par la Banque mondiale, l'OIT, l'UNICEF et une poignée d'autres institutions, y compris certains donateurs bilatéraux. Alors que l'UE participe à des groupes politiques importants tels que le Conseil de coopération inter-institutions pour la protection sociale (SPIAC-B), elle n'est pas perçue par les autres acteurs comme le faisant aussi efficacement qu'elle le pourrait ou le devrait. Certaines raisons à cela sont dues à la gouvernance des forums pertinents ; d'autres à des facteurs internes de l'UE, notamment les contraintes de capacité du personnel et la faible coordination entre les principaux acteurs, y compris les États membres.

**Conclusion 8 : La qualité du dialogue politique au niveau des pays a été inégale.**

L'expertise technique est rare au sein des Délégations de l'UE (DUE) et la qualité du dialogue politique dépend du niveau d'intérêt de la personne à qui le dossier est assigné qui traite déjà généralement un certain nombre de domaines. Dans certains pays examinés, le niveau d'intérêt des DUE pour le sujet a été élevé ; et un bon dialogue politique a été maintenu dans ce domaine. Là où l'engagement a été long et l'UE considérée comme un partenaire extérieur neutre, le dialogue entre les partenaires nationaux responsables de la PS a pu être facilité par l'UE. Elle a également joué un rôle appréciable dans la coordination des donateurs dans les pays où un nombre substantiel d'États membres de l'UE sont actifs dans le domaine de la PS. L'UE a soutenu la mise en œuvre de grandes études analytiques dans le passé, qui ont reçu une certaine attention, en particulier parmi les acteurs de l'UE. Mais, l'UE ne s'est pas positionnée comme

un fervent défenseur du travail analytique dans le domaine de la protection sociale (ce qui aurait amélioré sa visibilité). La qualité de l'assistance technique analytique fournie par l'UE a toutefois été élevée. *Voir la conclusion 3 pour le dialogue politique dans les Balkans occidentaux.*

**Conclusion 9 : Les modalités de mise en œuvre ont été utilisées de manière raisonnablement efficace et efficiente. En particulier, l'utilisation de l'appui budgétaire a contribué à des réformes politiques tout en soutenant la mise en œuvre de régimes de protection sociale spécifiques avec un éventail de partenaires, par exemple les ONG et les agences des Nations Unies. Cependant, un certain nombre de lacunes stratégiques et d'opportunités manquées ont été identifiées.**

Les interventions étudiées ont été mises en œuvre en utilisant un éventail de modalités, et toutes ont été raisonnablement efficaces et efficientes. La modalité du projet a été utilement appliquée à la lutte contre l'exclusion sociale et a permis de renforcer les capacités des OSC et des autorités locales. L'appui budgétaire a débouché sur la réorganisation institutionnelle, le renforcement des capacités et l'amélioration des politiques. En même temps, un certain nombre de lacunes stratégiques ont été identifiées : par exemple, l'absence d'appui budgétaire sous l'IAP I, conduisant à de petits projets dispersés (un problème abordé par l'approche sectorielle dans l'IAP II) ; un déploiement insuffisant de l'expertise des États membres en matière de PS sous forme de jumelage et de l'Expertise de l'Union européenne pour la protection sociale dans la coopération au développement (SOCIEUX), et une attention insuffisante accordée à la PS dans les programmes thématiques mondiaux et les programmes régionaux. Une gamme de canaux de mise en œuvre a été utilisée. Dans un cas (le Malawi), l'UE a recouru à la coopération déléguée parce que l'État membre concerné avait une longue expérience dans le pays. En Palestine, un appui financier direct par le biais du programme PEGASE a été une source logique de fonds pour la protection sociale en raison de l'engagement général de l'UE à servir de bouée de sauvetage financière pour l'Autorité palestinienne.

**Conclusion 10 : Bien qu'il y ait eu complémentarité entre les instruments**

utilisés par l'UE pour soutenir la protection sociale et que l'UE a fait des efforts pour lier les interventions de protection sociale à d'autres interventions (par exemple l'aide humanitaire, la sécurité alimentaire), le niveau de synergie est resté limité. De plus, l'utilisation de programmes thématiques mondiaux pour soutenir la PS a été limitée.

Les programmes mondiaux tels que l'Expertise de l'Union européenne en matière de protection sociale dans la coopération au développement (SOCIEUX) ont peu été utilisés dans les pays examinés. SOCIEUX est essentiellement axé sur la demande, ce qui suggère que le dialogue politique n'a pas réussi à plaider efficacement en faveur d'une utilisation accrue de l'expertise technique des Etats membres en matière de PS. Le programme de l'UE sur les Systèmes de Protection Sociale (EU-SPS) est encore trop récent pour pouvoir observer des résultats importants. Malgré certaines preuves de projets liés à la protection sociale dans le cadre de l'IEDDH et d'autres lignes budgétaires thématiques, il n'y a pas eu, ou très peu, de lien systématique entre les interventions de PS et les projets financés dans le cadre de programmes thématiques. Il y a eu des relations dispersées entre la PS, la santé, la migration, les réfugiés et les problématiques homme-femme, mais aucun effort d'organisation n'a été déployé pour lier la PS avec, par exemple, le changement climatique via le programme de résilience. Sauf lorsqu'il y avait un appui budgétaire, on dénombre peu de liens entre les interventions de protection sociale et l'appui de l'UE à la réforme des politiques dans des domaines tels que la gestion des finances publiques (GFP). Comme mentionné ci-dessus, il y a eu quelques cas de réussite reliant les programmes de transferts monétaires à l'aide humanitaire.

**Conclusion 11 : Au niveau des projets, l'UE a établi des mécanismes de suivi et évaluation (S&E) et d'apprentissage solides, mais certaines interventions ont manqué d'orientation basée sur les résultats. Les résultats en terme de renforcement des capacités nationales de suivi, d'évaluation et de statistiques ont été mitigés. Au niveau mondial, le suivi et l'apprentissage ont été entravés par les connaissances institutionnelles limitées de l'UE sur son appui à la PS et par la faible visibilité de la**

**PS dans les cadres de coopération stratégique bilatéraux et mondiaux de l'UE.**

Les interventions financées par l'UE s'appuyaient généralement sur un système de S&E fiable, avec une assistance technique intégrée qui aidait souvent à améliorer les mécanismes de suivi et les boucles d'apprentissage, malgré un résultat faible dans certains cas. À un niveau plus global, la perspective institutionnelle de l'UE sur son appui à la PS a été faible, comme en témoigne l'absence d'un aperçu clair du portefeuille de l'UE dans ce domaine et des exemples limités d'enrichissement mutuel entre les différentes expériences de pays/régions. Des initiatives récentes telles que la publication de documents de référence de l'UE sur la PS (par exemple, la note conceptuelle DEVCO 2017 sur la mesure de la PS) sont des éléments utiles pour améliorer le suivi global du appui de l'UE à la PS au niveau technique. Cependant, leur impact sur l'adoption d'une perspective institutionnelle plus stratégique concernant la PS dans les institutions de l'UE restera probablement limité si les ressources mobilisées et la visibilité de la PS dans les cadres de coopération stratégique bilatéraux et mondiaux restent inchangées.

### Principales recommandations

#### *Groupe 1 – Cadre politique et orientations stratégiques*

**Recommandation 1 : L'UE devrait continuer à axer son appui en matière de protection sociale sur l'assistance sociale et l'inclusion sociale et promouvoir, dans la mesure du possible, une approche stratégique plus large, raisonnée et séquentielle, en accordant une attention particulière à la durabilité, y compris aux régimes d'assurance sociale.**

L'UE devrait continuer à axer son appui dans le domaine de la protection sociale sur l'aide sociale et l'inclusion sociale. Dans le même temps, elle devrait redoubler d'efforts pour promouvoir une approche stratégique globale soulignant la relation entre les programmes qu'elle soutient et la protection sociale dans son ensemble, y compris les régimes d'assurance sociale. L'éventail des préoccupations du groupe de travail abordées par l'UE au niveau des pays a été plus étroit que celui suggérant à la lecture de la Note conceptuelle no 4 sur

l'appui aux systèmes de PS. Les raisons de choisir des domaines d'action particuliers devraient être clairement définies et les préoccupations globales du secteur, telles que la durabilité du cadre politique de la PS dans son ensemble, devraient être mieux prises en compte (voir également la Recommandation 6). Lorsque les réformes concernant la PS sont liées à un secteur particulier (par exemple, la santé), le lien entre les aspects de la PS et la réforme sectorielle plus large devrait être identifié et pris en compte. Le séquençage, la durabilité et la cohérence du cadre politique global de la PS devraient être mieux pris en compte. Les possibilités de coopération plus étroite avec l'OIT et la Banque mondiale devraient être identifiées et poursuivies dans la mesure du possible. Dans les pays de l'ICD/EDF, l'accent mis par l'UE sur l'aide sociale et l'inclusion sociale devrait prévoir une perspective universelle et une perspective à plus long terme renforçant les systèmes de protection sociale dans la mesure du possible. Dans de nombreux pays de l'IEV, qui ont hérité de l'ère socialiste des systèmes d'assurance sociale fonctionnels ayant été altérés par des failles structurelles et par la crise économique, la fourniture d'une expertise européenne en matière d'assurance sociale pourrait apporter une valeur ajoutée. Pour les bénéficiaires de l'IAP, l'utilisation accrue des jumelages et la promotion de partenariats avec les institutions des États membres dans le cadre de l'appui financier de l'IAP et du dialogue politique dans des domaines étroitement liés tels que les codes du travail pourraient renforcer l'appui de l'UE afin d'adapter les systèmes d'assurance sociale aux bonnes pratiques européennes. Tout au long des programmes de PS de l'UE, il est nécessaire de mieux intégrer les problématiques homme-femme et l'application de l'expertise européenne en la matière.

**Recommandation 2 : L'UE devrait développer davantage l'appui à la protection sociale dans les États fragiles et sortants d'un conflit, les situations d'urgence humanitaire et le cas de réfugiés.**

Conformément à l'objectif déclaré d'une meilleure différenciation, l'UE devrait continuer à travailler sur des approches de protection sociale appropriées dans les États fragiles et sortants d'un conflit, y compris une meilleure

intégration de la protection sociale et de l'aide humanitaire.

**Recommandation 3 : L'UE devrait envisager d'accroître son appui à la protection sociale.**

Si l'UE souhaite avoir une incidence majeure sur la PS, elle devra envisager des programmes plus vastes, probablement sous la forme d'appui budgétaire ou de programmes soutenant des approches sectorielles, et plaider plus activement en faveur d'une plus grande marge de manœuvre financière pour la PS au niveau national. Si elle n'y affecte pas les ressources nécessaires et ne systématise pas son appui dans la région, il y a un risque que son portefeuille soit constitué d'actions éparpillées qui auront, certes, un impact immédiat, mais qui échoueront à atteindre une stabilité institutionnelle et à survivre après le retrait de l'appui des donateurs internationaux.

*Groupe 2 – Appui de l'UE, environnement institutionnel et approches de mise en œuvre*

**Recommandation 4 : L'UE devrait renforcer sa visibilité concernant la coopération internationale en matière de protection sociale.**

Si l'UE souhaite avoir un impact majeur lors des discussions internationales concernant la PS, elle aura besoin d'une plus grande visibilité. Cela pourrait se réaliser en augmentant sa contribution au dialogue politique international sur la protection sociale, en s'appuyant sur son expertise comparative en matière d'assistance sociale, d'inclusion sociale et d'aide humanitaire. La visibilité extérieure de l'UE nécessite de tirer parti de sa présence par une consultation et une coordination structurées lors de la programmation et de la mise en œuvre entre les services de la CE, le SEAE et les États membres de l'UE.

**Recommandation 5 : L'UE devrait mieux utiliser les lignes budgétaires thématiques (développement humain, sécurité alimentaire, migration, etc.) et les programmes régionaux pour compléter la coopération géographique bilatérale.**

L'UE devrait mieux tirer parti des programmes thématiques (en plus des programmes SOCIEUX et UE-SPS) et régionaux pour promouvoir le partage des connaissances et les échanges régionaux entre pairs. La protection

sociale possède un caractère régional prononcé, avec des défis démographiques et économiques partagés, des approches partagées de la PS héritées du passé et des besoins partagés de réforme. Comme la PS est un domaine technique, le partage d'expériences et de réponses politiques peut jouer un rôle crucial.

**Recommandation 6 : L'UE devrait accorder plus d'attention à la durabilité dans le cadre de son appui à la protection sociale.**

Au sein de toutes les actions de protection sociale, il convient de mettre davantage l'accent sur un dialogue précoce et continu avec les gouvernements partenaires concernant la transition vers le financement national (voir également la recommandation 1). L'assistance technique liée à la viabilité budgétaire devrait être fournie dès la phase de planification. De plus, les régimes d'aide sociale soutenus par l'UE devraient contenir des éléments liés à l'autonomie économique dans le but de transférer éventuellement les bénéficiaires vers un travail décent, soulageant ainsi la pression budgétaire sur le système. Sur le plan de l'assurance sociale, y compris en ce qui concerne la protection sociale dans une perspective à l'échelle du système, l'UE doit avoir un contact plus étroit avec le secteur privé.

**Recommandation 7 : L'UE devrait mieux explorer le potentiel de l'instrument de partenariat pour remédier aux faiblesses de la protection sociale dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure et promouvoir la coopération triangulaire.**

Si l'on considère le nombre de personnes victimes de pauvreté, on remarque qu'il est plus élevé dans les pays à revenu intermédiaire que dans les pays à faible revenu. Dans de nombreux pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, les systèmes de protection sociale sont gravement déficients. D'autres pays, tels que le Mexique et le Brésil, ont été à l'origine de certains des régimes d'assistance sociale les plus novateurs et les plus copiés. Alors que l'UE tente de faire mieux fonctionner la coopération avec les pays « gradués » dans le nouveau cadre financier pluriannuel (NCFP) en utilisant l'instrument de partenariat (IP), elle devrait considérer la protection sociale comme un domaine d'intervention de l'IP, y notamment pour la promotion de la coopération triangulaire.

**Recommandation 8 : L'UE devrait mobiliser des ressources adéquates au niveau des pays pour accompagner les réformes de la protection sociale sur une base continue et bien comprendre la dimension politique de ces processus de réforme.**

Les pays où l'UE a ajouté une valeur substantielle à la PS ont été ceux dans lesquels un dialogue politique continu à long terme au niveau des pays existe. Dans de telles circonstances, l'UE a été perçue comme un partenaire extérieur neutre facilitant le dialogue entre les institutions nationales impliquées dans la réforme de la PS. Par conséquent, l'UE devrait mobiliser des ressources adéquates pour ses structures au niveau des pays afin d'accompagner les réformes de PS.

**Recommandation 9 : L'UE devrait redoubler d'efforts pour soutenir la mise au point de systèmes de suivi et d'évaluation adaptés au contexte et aux institutions nationales, en mettant davantage l'accent sur la compréhension des obstacles à la mise en œuvre effective des programmes de PS.**

Les systèmes de S&E doivent être ajustés pour refléter les réalités institutionnelles de la PS. Les modèles standards occidentaux de PS peuvent ne pas convenir pour obtenir la propriété institutionnelle et l'adhésion. En outre, les S&E ont fortement été orientés vers le développement de bases de données sophistiquées, ce qui a biaisé la récolte de données quantitatives détaillées. L'UE devrait travailler avec les partenaires nationaux pour les aider à élaborer des systèmes nationaux de suivi et d'évaluation adaptés à leur contexte et à leurs institutions ; elle devrait aussi continuer à accorder plus d'attention aux activités de S&E pour évaluer les résultats plutôt que les processus. Cela nécessite non seulement d'évaluer les indicateurs quantitatifs, mais aussi d'effectuer des analyses qualitatives approfondies pour comprendre les perceptions et les attitudes des bénéficiaires à l'égard des régimes de protection sociale.