



Conseil d'administration

320^e session, Genève, 13-27 mars 2014

GB.320/INS/5/2

Section institutionnelle

INS

Date: 10 février 2014

Original: anglais

CINQUIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Analyse de partenariats public-privé (PPP)

Objet du document

Comme suite à la demande faite par le Conseil d'administration en novembre 2012 et en octobre 2013, le présent document fournit des informations sur la portée géographique et thématique des partenariats public-privé (PPP) ainsi que sur la participation des partenaires sociaux de l'OIT à ces partenariats; il contient en outre une analyse des critères de sélection des PPP, des enseignements tirés et des résultats obtenus, et des propositions visant à préciser et affiner la stratégie du Bureau en la matière. Le Conseil d'administration est invité à examiner le projet de décision figurant au paragraphe 26.

Objectif stratégique pertinent: Transversal.

Incidences sur le plan des politiques: Faciliter la concrétisation du travail décent en tirant profit des ressources et de l'expertise de l'OIT dans le cadre des partenariats public-privé.

Incidences juridiques: Aucune.

Incidences financières: Aucune.

Suivi nécessaire: Mieux appliquer les instruments de gouvernance interne à une stratégie révisée en matière de PPP.

Unité auteur: Département des partenariats et de l'appui aux programmes extérieurs (PARDEV).

Documents connexes: GB.301/TC/1; GB.301/PV; *Compte rendu provisoire* n° 19, Conférence internationale du Travail, 95^e session, Genève, 2006; GB.316/POL/6; GB.316/PV(&Corr.); GB/319/INS/5(Rev.); GB.319/PV/Projet; GB.320/INS/5/1; GB.320/POL/10.

I. Contexte

1. A sa 316^e session (novembre 2012)¹, le Conseil d'administration a examiné les avancées réalisées par le Bureau dans la promotion des partenariats public-privé (PPP) depuis l'établissement par le Conseil d'administration de principes directeurs sur les PPP en 2008². Le Bureau a donné un aperçu de l'utilisation faite par l'OIT de ces partenariats dans le contexte du développement international, et il a présenté les principales conclusions et les principaux enseignements susceptibles de guider la poursuite des activités dans ce domaine.
2. De manière générale, la discussion du Conseil d'administration a porté sur la nécessité de mettre en œuvre une approche des PPP plus ciblée, plus systématique et plus volontariste, fondée sur les principes directeurs établis, en étroite collaboration avec les mandants tripartites, ainsi que des processus de gouvernance internes rigoureux et une stratégie claire conçue pour assurer la cohérence entre l'Agenda du travail décent et les objectifs et modalités de mise en œuvre des PPP.
3. A sa 319^e session (octobre 2013), le Conseil d'administration a tenu une discussion sur l'engagement de l'OIT auprès du secteur privé et a demandé qu'une discussion spécifique et approfondie sur les PPP ait lieu à sa session de mars 2014, sur la base des informations analytiques complémentaires qui auront été communiquées³. Le présent document donne suite à cette demande ainsi qu'à la demande précédemment formulée par le Conseil d'administration à sa session de novembre 2012. Il doit être lu conjointement avec les documents soumis à la présente session du Conseil d'administration, qui portent respectivement sur la stratégie pour un plus ample engagement auprès du secteur privé et sur la stratégie de mise en œuvre du mécanisme de suivi et des activités de promotion se rapportant à la Déclaration de l'OIT sur les entreprises multinationales⁴.

II. Informations analytiques

Aperçu général des partenariats public-privé (2008-2013)

4. L'OIT collabore avec des acteurs privés depuis sa création en 1919, mais ce n'est qu'en 2008 que le Conseil d'administration a officiellement approuvé un ensemble de principes directeurs visant à assurer la cohérence entre l'Agenda du travail décent et les objectifs et modalités de mise en œuvre des PPP⁵.
5. Depuis, l'OIT a conclu 145 partenariats avec 108 partenaires différents, pour un montant total de 46 487 424 dollars des Etats-Unis, ce qui représente en moyenne 3,5 pour cent de la coopération technique financée par des ressources extrabudgétaires sur la période 2008-2013. L'établissement de PPP n'implique pas nécessairement la mobilisation de

¹ Documents GB.316/PV(&Corr.), paragr. 505 et GB.316/POL/6.

² Documents GB.301/TC/1, paragr. 15.1-15.8, et GB.301/PV, paragr. 249.

³ Document GB.319/PV/Projet, paragr. 134.

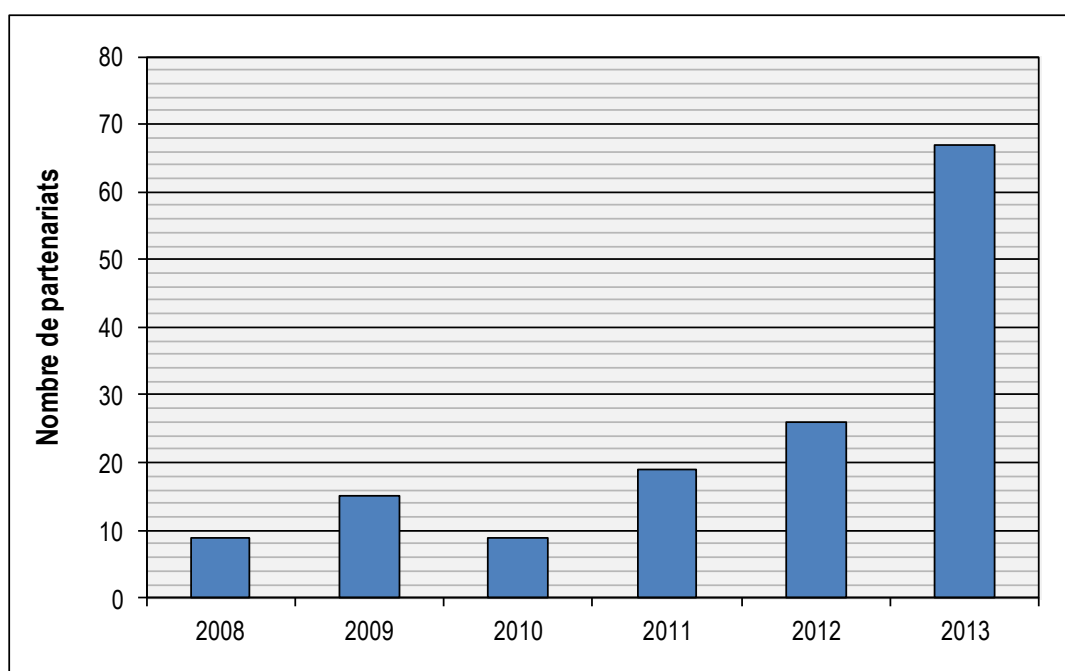
⁴ Documents GB.320/INS/5/1 et GB.320/POL/10.

⁵ Les principes régissant l'établissement de partenariats public-privé par l'OIT ont été précédemment formulés à la 95^e session de la Conférence internationale du Travail, Genève, 2006 (*Compte rendu provisoire* n° 19).

fonds; la collaboration peut être basée sur l'échange d'autres types de ressources entre les acteurs, à savoir: échange ou mise en commun de connaissances et d'informations, projets de publication et de recherche, activités d'information ou de sensibilisation, réunions et autres manifestations, renforcement des capacités et formation, placement temporaire de personnel et mise à disposition d'autres ressources ⁶. Dans tous les cas, les PPP sont liés à des instruments de programmation (programme et budget, programmes régionaux, stratégies sectorielles, etc.).

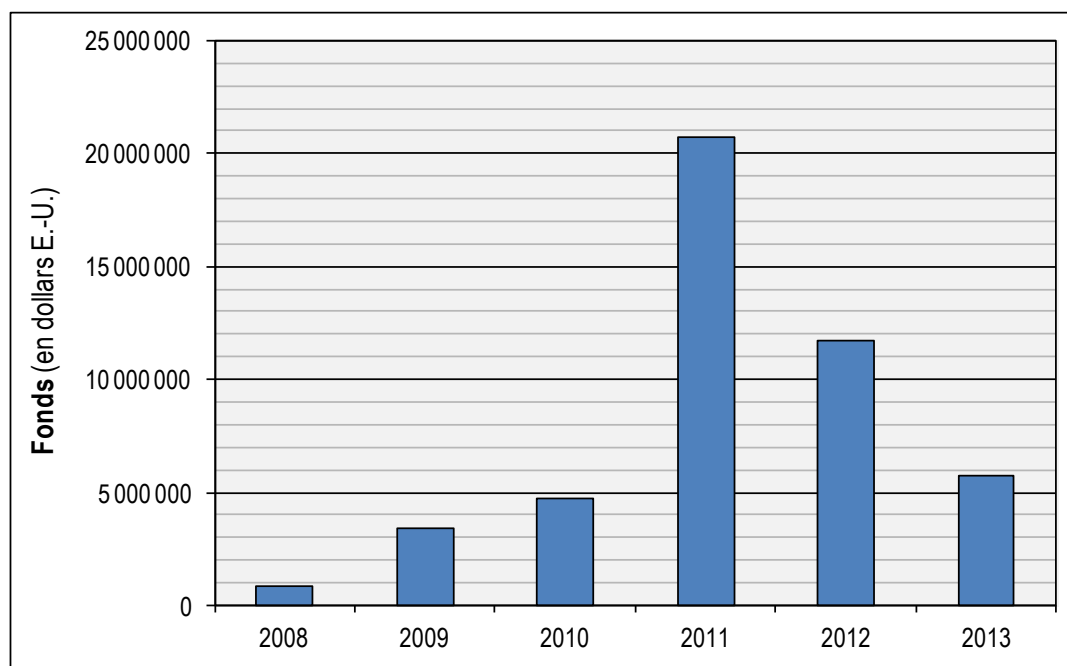
6. Malgré des niveaux de financement variables, le nombre de partenariats augmente de façon régulière, ce qui permet d'en élargir les domaines d'action (six résultats étaient visés en 2008 contre 14 fin 2013). La variation du niveau des financements tient au fait qu'aucune cible n'a été fixée en ce qui concerne la mobilisation de fonds, le financement n'étant ni un objectif en lui-même ni le seul indicateur de la participation aux PPP. En effet, si la dernière période biennale a été marquée par une diminution des financements, on constate en revanche une augmentation du nombre de partenariats n'impliquant aucune transaction financière, lesquels ont contribué au renforcement des connaissances, à la recherche et à l'élaboration d'outils. Il s'agit là d'un élément essentiel pour conforter la position de l'OIT en tant que centre mondial d'excellence technique pour toutes les questions touchant au monde du travail.
7. Les partenaires des PPP se répartissent en quatre grandes catégories: i) entreprises, ii) fondations, iii) groupes de réflexion et universités, et iv) acteurs non étatiques.
8. Au total, 81 PPP ont été conclus avec des entreprises (55,86 pour cent), 28 avec des fondations (19,31 pour cent), 22 avec des universités, des groupes de réflexion, etc. (15,17 pour cent) et 14 avec des acteurs non étatiques (9,66 pour cent). En termes de financement, les fondations constituent la source de fonds la plus importante (51,5 pour cent), suivies par les entreprises (44,81 pour cent). Les autres partenaires apportent 1,64 pour cent du financement tandis que les ressources fournies par les groupes de réflexion et les universités représentent 2,05 pour cent.

Figure 1. Nombre de partenariats (2008-2013)



⁶ Avis du Directeur général, *Partenariats public-privé*, IGDS n° 81 (version 1), 14 juillet 2009, paragr. 4.

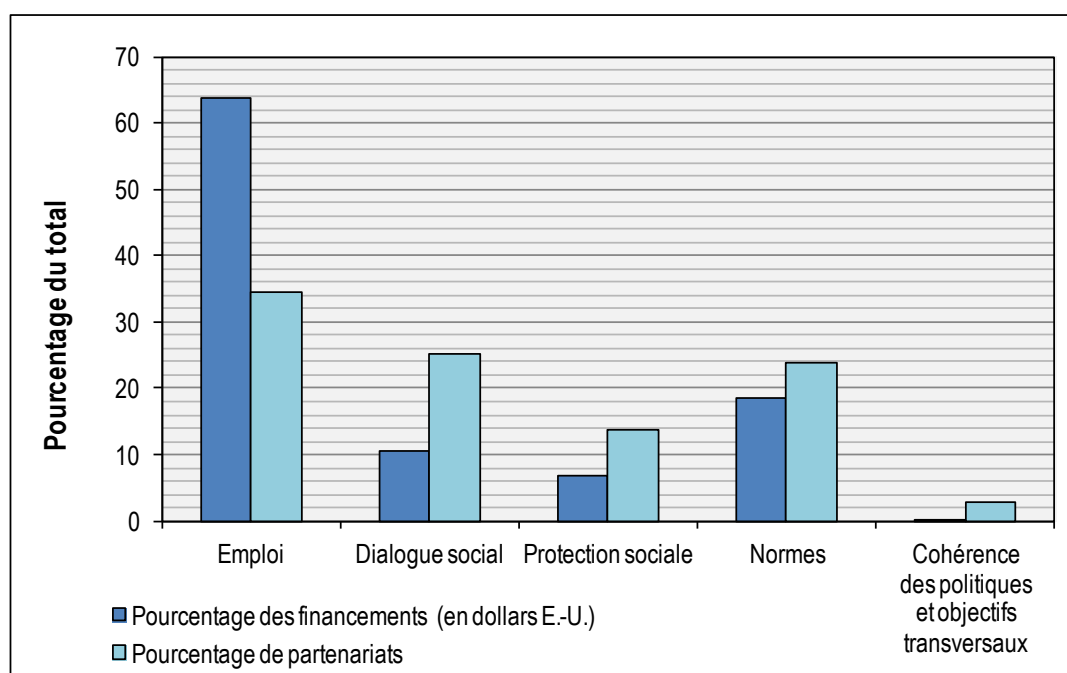
Figure 2. Fonds 2008-2013 (en dollars E.-U.)



Portée thématique et géographique des partenariats public-privé et participation des partenaires sociaux aux PPP

Portée thématique

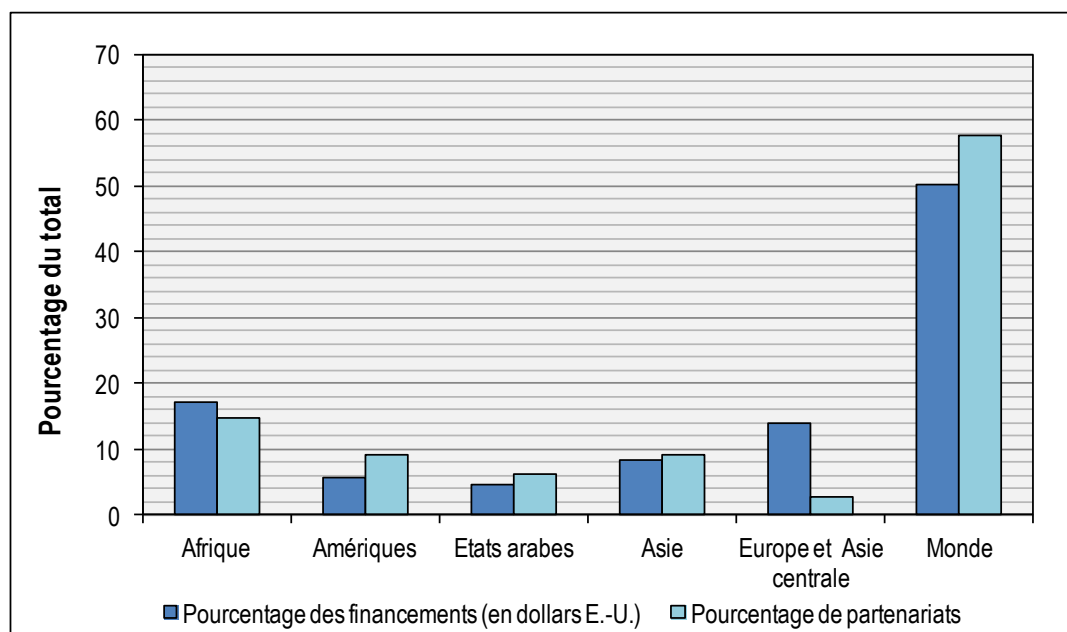
Figure 3. Répartition des financements et des partenariats par thème (2008-2013)



9. Les partenariats consacrés à l'objectif stratégique de l'emploi sont les plus nombreux (34,53 pour cent) et représentent 63,66 pour cent des fonds mobilisés pour les PPP. Ils concernent essentiellement l'élaboration de politiques et programmes en faveur de l'emploi, de l'emploi des jeunes, des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises durables, des financements solidaires et de l'insertion des handicapés. Les partenariats consacrés à l'objectif stratégique du dialogue social occupent la deuxième place (25,18 pour cent des PPP et 10,56 pour cent des financements). Il s'agit principalement de partenariats mis en œuvre dans le cadre du programme Better Work, ainsi que d'initiatives conjointes travailleurs/employeurs dans trois secteurs (construction, électronique et agriculture). Viennent ensuite les partenariats consacrés à l'objectif stratégique des normes (23,74 pour cent du total des PPP et 18,63 pour cent des financements). A l'exception de deux d'entre eux, tous ces partenariats sont axés sur la lutte contre le travail des enfants. Les partenariats consacrés à l'objectif stratégique de la protection sociale représentent 13,6 pour cent du total des PPP (6,95 pour cent des financements) et portent majoritairement sur le VIH et le sida ainsi que sur le renforcement des systèmes de sécurité sociale. Enfin, la cohérence des politiques et les objectifs transversaux font l'objet de 2,95 pour cent des PPP (0,2 pour cent des financements).
10. Tous les partenaires réservent la majeure partie de leur financement à la promotion de l'emploi. Les normes sont le deuxième thème clé pour les entreprises partenaires, qui y consacrent 38,6 pour cent des fonds qu'elles destinent aux PPP. Une ventilation plus détaillée par type de partenaire permet de mieux mettre en lumière les thèmes qui sont prioritaires pour les différents acteurs. Ainsi, les entreprises collaborent avec l'OIT principalement dans des domaines étroitement liés à leurs activités et à leurs chaînes d'approvisionnement, notamment: la promotion du travail décent dans certains secteurs économiques (en particulier celui de l'habillement), l'amélioration des compétences, l'élimination du travail des enfants et la promotion des entreprises durables et, dans une moindre mesure, la lutte contre le travail forcé, la sécurité et santé au travail et le VIH/sida.

Portée géographique

11. En termes de volume, 57,75 pour cent des PPP, y compris les initiatives interrégionales et transrégionales, ont une portée mondiale. Cela s'explique par le nombre élevé d'adhésions à des plates-formes et réseaux mondiaux (Réseau mondial de l'OIT sur l'entreprise et le handicap, acheteurs partenaires du programme Better Work, Plate-forme sur le travail des enfants). En termes de financement, les PPP de portée mondiale ont principalement traité la promotion de l'emploi, y compris l'emploi des jeunes (85,87 pour cent des fonds).
12. S'agissant des PPP de portée régionale, l'Afrique occupe la première place avec 14,78 pour cent des partenariats et 17,13 pour cent des fonds. La région qui compte le moins de partenariats est celle de l'Europe et l'Asie centrale (2,82 pour cent) tandis que la région des Etats arabes est celle qui enregistre le niveau de financement le plus faible (4,59 pour cent).
13. L'analyse de l'orientation thématique des PPP par zone géographique montre que les partenariats ont répondu aux priorités régionales et nationales et qu'ils sont bien alignés sur les priorités définies dans le programme et budget. En Afrique, les thèmes «Travail des enfants» et «VIH et sida» mobilisent, respectivement, 81,21 et 11,84 pour cent des financements. En Asie, 39,5 pour cent des financements sont destinés à la promotion du travail décent dans certains secteurs. En Europe et en Asie centrale, 92,8 pour cent des fonds consacrés aux PPP sont utilisés principalement pour promouvoir l'emploi des jeunes par l'amélioration des compétences. Dans les Amériques, 56,33 pour cent des financements sont consacrés à la lutte contre le travail des enfants. Dans les Etats arabes, les PPP visent pour la plupart à soutenir le développement et l'amélioration des entreprises durables.

Figure 4. Répartition des financements et des partenariats par région géographique (2008-2013)

14. On observe une asymétrie entre la portée géographique des projets et la contribution financière des différents types de partenaires. Les entreprises et les acteurs non étatiques consacrent la part la moins importante de leur financement à des partenariats de portée mondiale (8,66 et 10,66 pour cent, respectivement) et préfèrent collaborer avec l'OIT sur des projets nationaux spécifiques. Les entreprises destinent la plus grande partie de leur financement à des projets menés en Afrique, en Europe et en Asie centrale. Les fondations consacrent 87,85 pour cent de leur financement à des initiatives mondiales de l'OIT.

Participation des partenaires sociaux

15. La procédure d'examen et de contrôle de la qualité appliquée à chaque PPP s'appuie sur un processus de consultation des partenaires sociaux aux niveaux mondial et national, mené par l'intermédiaire du Bureau des activités pour les employeurs (ACT/EMP) et du Bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV) de l'OIT.
16. Parallèlement à ces consultations, le Bureau répertorie dans son Système intégré d'information sur les ressources (IRIS) tous les projets de coopération technique, dont les PPP, et les classe selon cinq catégories en fonction de la nature de la participation des partenaires sociaux. Ces catégories ne s'excluent pas mutuellement et font référence: i) à la conception du projet; ii) à la mise en œuvre du projet; iii) à la gouvernance du projet; iv) au fait que les partenaires sociaux sont des bénéficiaires directs du projet; et v) aux activités du projet qui visent spécifiquement le renforcement des mécanismes de dialogue social.
17. Sur l'ensemble des PPP répertoriés dans IRIS en tant que projets de coopération technique, 96 pour cent relèvent d'une ou de plusieurs de ces cinq catégories. En ce qui concerne les 4 pour cent de PPP restants, même si les partenaires sociaux ont été consultés dans le cadre du processus d'examen et de contrôle de la qualité, ces partenariats n'entrent dans aucune des catégories susmentionnées. C'est notamment le cas: d'un certain nombre de projets spécifiques de recherche, de recueils et de publications qui dépendent de groupes de discussion précis; d'une formation dispensée à l'intention du ministère du Travail au Yémen et qui a abouti à la création d'une nouvelle unité; et d'activités menées localement après une catastrophe (Haïti) ou dans un contexte d'économie informelle (Guinée).

Critères de sélection des partenariats public-privé, résultats obtenus et enseignements tirés

18. Les principes directeurs (2008) ont servi de base à l'élaboration de directives opérationnelles par le Bureau en juillet 2009⁷. Ces directives décrivent aussi les étapes du processus de sélection des PPP. Depuis l'établissement des principes directeurs, l'OIT a travaillé de façon continue avec un nombre croissant de partenaires privés, dans une large gamme de domaines. Les PPP sont le fruit d'une combinaison d'initiatives qui, pour la majorité, émanent du Bureau (69 pour cent) et ont débuté au siège (71 pour cent des cas) sous forme d'actions de sensibilisation ciblées (emploi des jeunes, pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, VIH et sida, Bangladesh, Philippines). Aujourd'hui, l'OIT reçoit de plus en plus de demandes de partenaires potentiels, en particulier d'entreprises privées, sur des questions liées à leurs chaînes d'approvisionnement et à des questions d'ensemble relatives aux relations professionnelles, au dialogue social et aux salaires.
19. Les PPP ayant pour thème l'emploi ont contribué à promouvoir l'emploi des jeunes, à améliorer les cadres d'action et les capacités institutionnelles, à instaurer un environnement commercial favorable pour les PME et à favoriser le développement de la culture et des compétences entrepreneuriales. Un certain nombre d'entreprises se sont résolument engagées à soutenir les entreprises durables ainsi que l'emploi décent et productif tout au long des chaînes d'approvisionnement. La promotion des financements solidaires a permis d'accroître les possibilités offertes aux personnes vulnérables et de réduire les risques. Des emplois décents ont aussi pu être créés grâce à la formation professionnelle et à l'essor des PME dans des pays touchés par une catastrophe.
20. Les PPP en faveur du dialogue social ont permis de soutenir les efforts déployés conjointement par l'OIT, les entreprises et les travailleurs pour promouvoir l'amélioration des relations professionnelles. Les moyens mis en œuvre à cette fin sont notamment la formation et la conception d'outils et de mécanismes de coordination de nature à limiter le recours à des audits superflus et coûteux, en particulier au niveau des usines et des chaînes d'approvisionnement, ainsi que la mise en place de processus d'amélioration continue dans le cadre d'une coopération renforcée entre la direction et les travailleurs. Il s'en est suivi une amélioration des conditions de travail, de la productivité et de la conformité aux normes internationales du travail. D'autres activités ont permis d'accroître la participation des organisations d'employeurs et de travailleurs à l'élaboration de politiques sociales, entre autres (par exemple dans le cas du secteur de la construction en Uruguay).
21. Les PPP liés à la protection sociale ont essentiellement porté sur l'atténuation de l'impact du VIH et du sida sur le lieu de travail, la prévention de nouvelles infections et l'amélioration des politiques nationales. D'autres initiatives ont concerné: l'extension de solutions de microassurance novatrices à des personnes qui n'y avaient pas accès auparavant; l'amélioration de l'alimentation sur le lieu de travail; la protection des travailleurs migrants; et la formation d'experts à la conception et la mise en œuvre de systèmes de sécurité sociale.
22. Les PPP portant sur les normes étaient quasiment tous axés sur la prévention et l'élimination du travail des enfants. L'OIT a aidé des entreprises et d'importants acheteurs, notamment dans les chaînes d'approvisionnement, à améliorer leurs résultats, à pérenniser leurs activités et à aligner leurs pratiques sur les codes de bonne conduite en matière de travail des enfants. Les PPP ont aussi permis une meilleure compréhension de la situation sur le terrain dans des secteurs clés comme ceux du tabac et du cacao, ce qui a finalement conduit au renforcement des systèmes de contrôle du travail des enfants. En outre, la Plate-forme sur le travail des enfants constitue une tribune propice à l'échange de solutions

⁷ Procédure du Bureau, *Partenariats public-privé*, IGDS n° 83 (version 1), 14 juillet 2009.

efficaces dans ce domaine, et l'outil d'orientation sur le travail des enfants mis au point par l'OIT et l'Organisation internationale des employeurs (OIE) fournit des conseils pratiques aux entreprises.

23. Les PPP mis en œuvre avec des entreprises par le Centre international de formation de l'OIT à Turin (Centre de Turin) ont concerné principalement les questions d'égalité entre hommes et femmes et la non-discrimination, les relations professionnelles et le dialogue social, et la promotion de la jeunesse. Des initiatives sont en cours pour mettre en place directement avec les entreprises le programme de formation sur la santé et la sécurité au travail qui est actuellement dispensé aux organisations d'employeurs. Dans le cadre d'un PPP, le Centre de Turin a également apporté son appui à l'élaboration de stratégies visant à mettre en place au Brésil des chaînes d'approvisionnement durables pour la production d'éthanol et de biodiesel qui intègrent les agriculteurs. Outre ces efforts ciblés, les PPP ont aussi fourni un appui notable aux programmes de master dispensés par la *Turin School of Development* ainsi qu'à d'autres programmes d'apprentissage et de formation.

24. Les enseignements tirés peuvent être résumés comme suit:

- a) L'évolution des PPP montre qu'ils sont source de forte valeur ajoutée tant pour l'OIT, puisqu'ils contribuent à ses activités, à sa base de connaissances, à sa visibilité et à ses capacités de travail en réseau, que pour les entreprises. Ces dernières ont exprimé leur satisfaction à l'égard de la portée mondiale de l'Organisation et de ses capacités, son expertise et ses conseils concernant les droits au travail. Le Bureau a publié⁸ un certain nombre de fiches d'information décrivant les principaux domaines d'intérêt mutuel et les résultats des différents partenariats. L'examen de l'ensemble des partenariats se poursuit.
- b) Les PPP sont le fruit d'un consensus entre l'OIT et les différents partenaires sur des objectifs communs. Dans 69 pour cent des cas, les PPP ont été créés à l'initiative de différentes unités du Bureau, principalement au siège. Dans tous les cas, ils sont alignés sur les priorités du programme et budget.
- c) Durant les trois dernières périodes biennales, l'OIT a réussi à élargir les domaines de travail couverts par les PPP en faisant passer le nombre de résultats visés de 6 à 14 entre 2008 et 2013. Il n'en demeure pas moins nécessaire d'élaborer une stratégie en vue d'approfondir la collaboration dans d'autres domaines et de renforcer les capacités et plans d'action régionaux.
- d) Les procédures relatives aux contributions à petite échelle et en nature pourraient être simplifiées afin de gagner en efficacité et de conclure de nouveaux partenariats dans des délais raisonnables. Les procédures pourraient aussi être adaptées à chaque type de partenaire, et la gestion des relations entre les parties prenantes pourrait être améliorée. Plus particulièrement, les relations entre les organisations d'employeurs et les entreprises individuelles travaillant en partenariat avec l'OIT pourraient être renforcées dans un souci de systématisation et afin que les structures de représentation soient mieux reconnues.
- e) Le mécanisme de contrôle de la qualité a joué un rôle essentiel à plusieurs titres, en affinant le contenu et la conception des interventions réalisées dans le cadre des PPP, en assurant une meilleure coordination des discussions sur le contenu entre les unités concernées et en améliorant la participation des mandants aux PPP. Ce mécanisme pourrait encore être renforcé. Les catégories d'IRIS concernant les mandants tripartites pourraient aussi être améliorées, notamment grâce à une participation plus directe des employeurs et des travailleurs à leur définition.

⁸ <http://www.ilo.org/pardev/public-private-partnerships/lang--en/index.htm>

- f) Le texte de l'accord de partenariat type a fréquemment dû être adapté, en particulier pour les PPP prévoyant des contributions en nature ou portant sur le partage des connaissances et des travaux de recherche collaboratifs.

III. Propositions visant à affiner la stratégie en matière de partenariats public-privé

25. Les PPP sont un moyen de promouvoir une action concrète en faveur de l'Agenda du travail décent de l'OIT. Une approche améliorée est proposée sur la base des principes directeurs adoptés en 2008. Elle reposerait sur les points suivants:

- a) *Approche ciblée:* L'identification des nouveaux besoins de collaboration avec différents partenaires et l'élaboration d'outils appropriés pour y répondre permettraient au Bureau de mieux cibler ses efforts. Il pourrait aussi être nécessaire d'élaborer des outils et des programmes visant à faciliter la collaboration avec les partenaires dans de nouveaux domaines de travail encore peu étudiés.
- b) *Approche plus volontariste:* Les bureaux extérieurs de l'OIT pourraient avoir besoin d'un soutien accru, étant donné que 86 pour cent des initiatives de partenariat émanent du siège et seulement 14 pour cent des bureaux extérieurs.
- c) *Amélioration des fonctions de représentation et de la cohérence:* Toutes les demandes des entreprises seront initialement transférées à ACT/EMP, ou à ACTRAV si elles émanent d'organisations de travailleurs. ACT/EMP et ACTRAV seront chargés de partager leurs informations, de les communiquer au secrétariat de leurs groupes respectifs et aux organisations d'employeurs ou de travailleurs concernées et de fournir tous les conseils ou avis demandés.
- d) *Approbation et examen:* Les représentants des employeurs et des travailleurs continueront d'être étroitement associés à l'examen de l'application des principes directeurs et des procédures, dans le cadre d'un processus souple mais rigoureux et adapté à la nature du partenariat et au type de partenaire (entreprises, fondations, universités ou autres).
- e) *Coordination:* Des mesures efficaces seront prises dès la phase de conception des nouveaux partenariats pour garantir la participation de tous les mandants et unités concernés.
- f) *Partage des connaissances:* Les efforts déployés pour encourager la recherche, le partage des connaissances et l'innovation par le biais des PPP devraient se poursuivre.
- g) *Suivi stratégique des progrès:* Un suivi plus stratégique des partenariats permettrait au Bureau d'analyser plus en détail la valeur ajoutée de ces partenariats et d'améliorer en permanence la stratégie de participation.
- h) *Communication:* Un plan de communication stratégique devrait être élaboré pour améliorer à la fois la transparence et la visibilité des résultats.

Projet de décision**26. Le Conseil d'administration demande au Bureau:**

- a) *de mettre en œuvre, sur la base des principes directeurs⁹, les propositions énoncées au paragraphe 25 du présent document qui visent à affiner la stratégie relative aux PPP;*
- b) *de rendre compte des progrès accomplis dans la mise en œuvre de ces propositions, au plus tard en mars 2016.*

⁹ IGDS n° 81 (version 1), *op. cit.*, paragr. 6.