



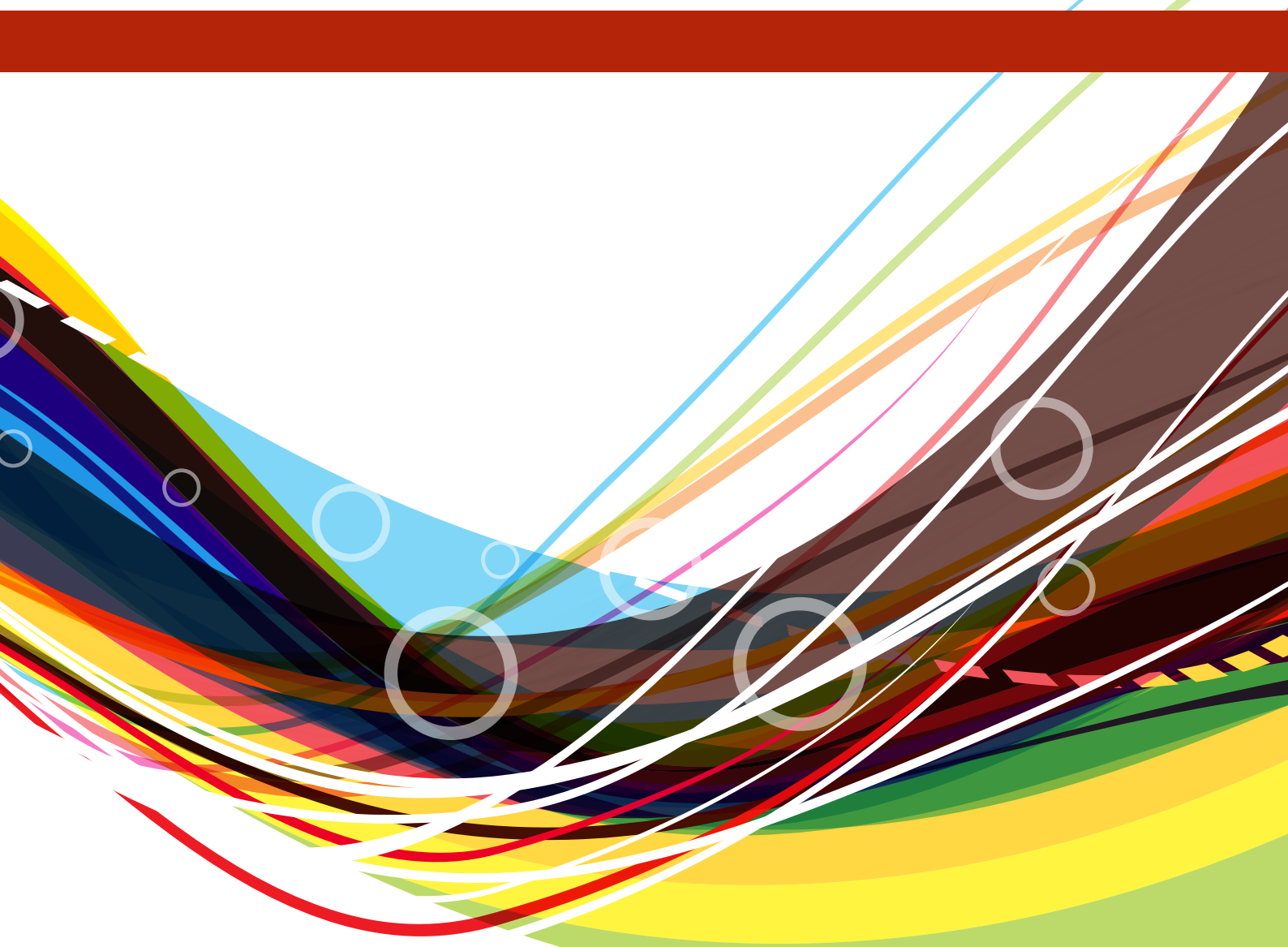
ITC

LE COMMERCE POUR
LE BIEN DE TOUS

50^{ANS}

1964-2014

L'autonomisation
des femmes par
le biais de marchés publics



© Centre du commerce international 2014

Le Centre du commerce international (ITC) est l'agence
conjointe de l'Organisation mondiale du commerce
et des Nations Unies.

Adresse : ITC
54-56, rue de Montbrillant
1202 Genève, Suisse

Adresse postale : ITC
Palais des Nations
1211 Genève 10, Suisse

Téléphone : +41-22 730 0111

Fax : +41-22 733 4439

E-mail : itcreg@intracen.org

Internet : <http://www.intracen.org>

A woman wearing a vibrant orange headwrap with a blue patterned scarf and a pink and white plaid shirt is sitting and smiling while using a laptop. She is wearing a patterned skirt with a pink sash. The background shows a rustic wooden structure with peeling white paint. The text 'L'autonomisation des femmes par le biais de marchés publics' is overlaid in white on the image.

L'autonomisation des femmes par le biais de marchés publics



RÉSUMÉ

ID=43149

2014

F-06.08.02 EMP If

Centre du commerce international (ITC)

L'autonomisation des femmes par le biais de marchés publics.

Genève : ITC, 2014. xviii, 65 pages.

Ce guide fournit aux gouvernements, aux entités adjudicatrices ainsi qu'aux autres parties concernées, une meilleure compréhension des difficultés auxquelles sont confrontées les entreprises appartenant à des femmes pour participer aux marchés publics. Il propose des outils permettant de surmonter ces difficultés et de développer l'activité des entreprises appartenant à dirigées par des femmes. Il présente également en bref une vue d'ensemble des objectifs des systèmes de passation de marchés, met en évidence les difficultés courantes auxquelles sont confrontées les entreprises appartenant à des femmes sur les marchés publics et explique les techniques pour y remédier, étudie les politiques de discrimination positive et les programmes visant à développer les capacités des entreprises appartenant à dirigées par des femmes et à favoriser leur participation dans les marchés publics. Il examine les critères, le suivi et l'évaluation de la progression de la réalisation des objectifs de la politique, ainsi que le respect des politiques préférentielles pour les passations de marchés publics. Il comprend des références bibliographiques (pp. 64-65).

Mots-clés : **Femmes entrepreneurs, Marchés publics, Objectifs du millénaire pour le développement, Genre, Pays en développement.**

Anglais, français, espagnol, arabe (éditions séparées)

ITC, Palais des Nations, 1211 Genève 10, Suisse (www.intracen.org)

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Centre du commerce international aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Image numérique de couverture : © shutterstock

© International Trade Centre 2014

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, archivée ou transmise sous quelque forme ou quelque moyen que ce soit, de manière électronique, électrostatique, bande magnétique, mécanique, photocopie ou autre, sans l'autorisation préalable écrite du Centre du commerce international.

Doc. P254.F/DBIS/TS/14-VIII

ISBN 978-92-9137-423-6

Nations Unies numéro de vente F.14.III.T.3

Centre du commerce international, Palais des Nations, 1211 Genève 10, Suisse
(<http://www.intracen.org>)



Avant-propos

Les marchés publics offrent un moyen unique, fiscalement responsable, de donner plus de pouvoir aux femmes, de combattre la pauvreté et de promouvoir la croissance économique inclusive. Les marchés publics représentent entre 10 et 15 % du produit intérieur brut (PIB) des pays développés et plus de 30 % du PIB des pays en développement. Ceci représente des milliards de dollars de dépenses publiques chaque année.

Jusqu'à aujourd'hui cependant, les femmes chefs d'entreprise ont été largement exclues de ces marchés importants à cause du manque d'accès aux informations relatives aux offres, du manque de compréhension des procédures et de leur capacité à répondre aux exigences. En tant que régulateurs de marché et parties prenantes, les pouvoirs publics sont les seuls en mesure de changer cette situation et d'en tirer parti grâce à l'accroissement du nombre de fournisseurs potentiels.

Investir dans des entreprises appartenant à des femmes peut se révéler bénéfique pour la création d'emploi et le développement. Les petites et moyennes entreprises (PME) sont le moteur pour la création d'emploi dans l'économie mondiale et représentent près de 80 % des emplois dans le monde. Améliorer leur compétitivité augmente leurs chances de réussite, de développement et de création d'emplois. Les femmes entrepreneures ont tendance à réinvestir jusqu'à 90 % de leurs revenus dans leurs familles et communautés, ce qui permet de créer un lien direct entre la croissance économique inclusive et le développement.

La croissance économique inclusive s'avère être une condition préalable à la réalisation des objectifs de développement. Dans son rapport intitulé « Une vie de dignité pour tous », le Secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-moon, a observé que « la croissance économique inclusive, associée à un emploi et à des salaires décents, est indispensable à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, en particulier l'Objectif 1 « Réduire l'extrême pauvreté et la faim » ». Les données recueillies par le Rapport sur l'écart entre les genres du Forum économique mondial confirment cette observation, en révélant une corrélation positive entre l'autonomisation des femmes, le PIB par habitant et le développement humain.

L'égalité hommes-femmes et l'autonomisation des femmes apparaissent comme étant la base du Programme de développement de l'après-2015, rendant les opportunités de marchés publics encore plus pertinentes pour atteindre les objectifs de développement.

Conscient de cette relation importante, le Centre du commerce international (ITC) et ses partenaires ont formé la Plateforme mondiale pour l'approvisionnement auprès des femmes entrepreneures en 2010. La Plateforme mondiale est un réseau de décideurs politiques, d'organisations internationales, d'acheteurs, d'organismes d'appui au commerce, d'associations de femmes chefs d'entreprise et d'entreprises appartenant à des femmes. Les membres du réseau visent tous l'accroissement de la participation des femmes entrepreneures aux achats réalisés par les entreprises, les gouvernements et les institutions afin de générer des retombées économiques favorables pour les femmes et leurs communautés.

Dans le cadre de la Plateforme mondiale, l'ITC a rédigé un guide destiné à accompagner les gouvernements dans leur réforme des marchés publics, afin de les sensibiliser, ainsi que d'autres parties prenantes, aux problèmes auxquels les femmes entrepreneures sont confrontées sur ces marchés. En décembre 2013, l'ITC a présenté les grandes lignes de ce guide à un groupe d'experts en marchés publics, de femmes entrepreneures et de représentants d'associations de femmes entrepreneures participant à l'Atelier régional africain : Promouvoir la participation des femmes entrepreneures dans les marchés publics. Au cours de cette réunion, les participants ont donné leur avis à l'ITC concernant les grandes lignes du projet et ont partagé leur expérience enrichissante avec nous, ce qui a permis d'élaborer la version définitive de ce guide.

Ce guide est destiné à accompagner les gouvernements et les entités adjudicatrices à conceptualiser, développer et mettre en œuvre des politiques et des programmes offrant la possibilité aux femmes entrepreneures de participer davantage aux marchés publics. Cela commence par l'étude de quelques questions basiques mais souvent négligées : Qu'est-ce qu'une entreprise appartenant à une femme ? Comment identifier ces entreprises ? Le guide étudie ensuite les nombreux obstacles et difficultés qui empêchent ou découragent les femmes entrepreneures d'accéder aux marchés publics et présente une série de bonnes pratiques pour les surmonter.

Par ce biais, le guide attire l'attention sur un point essentiel : les entreprises appartenant à des hommes et celles appartenant à des femmes sont différentes. En conséquence, par soucis d'efficacité, les pouvoirs publics doivent adapter les réformes relatives à leurs marchés publics.

L'accès aux marchés publics n'est qu'une partie du problème. Les entreprises appartenant à des femmes nécessitent également une aide plus ciblée pour venir à bout d'un passé empreint de discrimination et de marginalisation et s'imposer sur le marché. Le guide traite des stratégies telles que les marges de préférence, les réservations et les programmes de renforcement des capacités utilisés par les gouvernements du monde entier pour favoriser la participation des femmes entrepreneures et d'autres groupes marginalisés.

Ce guide s'inspire d'un grand nombre d'études, de commentaires, de traités et d'études de cas dans le domaine des marchés publics, au Brésil, au Taipei chinois et dans l'Union européenne, ainsi qu'en Afrique où des consultations ont été organisées.

Ce guide fait partie du travail de l'ITC qui consiste à promouvoir la participation des femmes entrepreneures et productrices dans les chaînes de valeurs mondiales et à s'assurer qu'elles profitent au mieux des avantages économiques générés par le commerce international. J'espère que ce guide incitera et aidera les gouvernements à utiliser les marchés publics comme un moyen d'autonomisation des femmes entrepreneures dans leur pays.



Arancha González
Directrice exécutive du Centre
du commerce international

Remerciements

Keric Chin, auteur de ce guide, est avocat du secteur privé et conseiller juridique. Pour rédiger ce guide, il a puisé dans ses 20 années d'expérience en tant que professionnel des acquisitions dans l'armée de l'air des Etats-Unis et en tant qu'avocat spécialisé en marché public, à la fois pour le gouvernement fédéral et pour le secteur privé. Il a conseillé les clients sur tous les aspects de la formation, de l'administration et des problèmes de conformité en matière de marchés publics ; réglé les conflits contractuels et les réclamations relatives aux offres ; géré des projets de recherche et de développement gouvernementaux. Il vient de finir une étude sur le système des marchés publics en Nouvelle-Zélande pour « Transparency International New Zealand ».

L'ITC remercie les personnes du secteur public et privé ayant participé, fourni des propositions utiles et partagé leur expérience riche en matière de marchés publics. L'ITC souhaite remercier les participants de l'Atelier régional africain qui s'est tenu à Kampala, en Ouganda, en décembre 2013. L'ITC souhaite remercier tout particulièrement Cornelia Sabiti, Directrice exécutive de l'Autorité des acquisitions et des liquidations de biens publics de l'Ouganda ; Florence Kata, Directrice exécutive du Conseil de promotion des exportations de l'Ouganda ; Sebastian Jerry Ackotia, Directeur de la politique et de la stratégie publiques, de l'Autorité des marchés publics au Ghana ; Adeyemi Ayinde Tajudeen Suleiman, Directeur exécutif de la Chambre de commerce du Nigeria en Sierra Leone ; Maggie Kigozi, ancienne Directrice exécutive de l'Autorité d'investissement de l'Ouganda, ainsi que tous ceux ayant participé aux ateliers sur les marchés publics.

En outre, l'ITC souhaite remercier tous ceux qui ont apporté leur précieuse contribution à la deuxième table ronde des cadres sur la question des marchés publics - « L'approvisionnement auprès des femmes entrepreneures », ainsi qu'à l'atelier APEC (Association de coopération économique Asie-Pacifique) : « L'accès aux marchés - Intégrer les femmes chefs d'entreprise dans les processus de passation de marché » qui s'est tenu lors du Forum de développement des affaires pour les femmes entrepreneures à Mexico en 2012 ; le groupe d'experts qui s'est réuni pour parler du Recours aux marchés publics pour l'approvisionnement auprès des femmes entrepreneures lors du Forum mondial de l'ITC pour le développement des exportations, qui s'est tenu en Indonésie en 2012 et la Table ronde inaugurale des cadres sur la question des marchés publics - « L'approvisionnement auprès des femmes entrepreneures » qui s'est tenue en marge de la 8ème Conférence ministérielle de l'OMC à Genève, en 2011.

L'ITC est extrêmement reconnaissant envers le gouvernement de Samoa pour avoir piloté le lancement de ce guide ainsi que par la mise à disposition de modules de formation à l'université nationale de Samoa. Ceci fut possible grâce à l'aide indéfectible de l'honorable Fonotoe Nuafesili Pierre Lauofo, Vice-Premier Ministre de Samoa, et de Mme Belinda Filo-Tafunai, Ministre des affaires étrangères et au commerce de Samoa. L'ITC remercie également Irene Natividad, Présidente du Sommet mondial des femmes (GSW), pour avoir invité l'ITC et le gouvernement de Samoa à prononcer le discours d'ouverture lors de la Table ronde ministérielle du Sommet mondial des femmes en 2014. Cet événement a permis de sensibiliser l'opinion dans cet important domaine de travail.

D'autres spécialistes, tels que Hong Siew Lim et Juan Hoyos du Centre du commerce international et Anna Caroline Müller de l'Organisation mondiale du commerce, ont apporté leurs précieuses connaissances et assistance.

Meg Jones, Responsable du Programme, Femmes et Commerce de l'ITC, a supervisé la rédaction de ce guide en collaboration avec Vanessa Erogbogbo, Agent du Programme, Femmes et Commerce de l'ITC. Nathalie Domeisen était responsable de la gestion de la rédaction et de la promotion, Dianna Rienstra est intervenue en tant que conseillère en rédaction, Kristina Golubic s'est chargée du graphisme et des illustrations et Iva Stastny-Brosig a réalisé la mise en page. Serge Adeagbo et Franco Iacovino ont réalisé l'impression numérique.

Ce travail n'aurait pas été possible sans le soutien des gouvernements de l'Australie, de la Norvège et du Royaume-Uni.

SOMMAIRE

Avant-propos	v
Remerciements	vii
Abréviations	xii
SYNTHÈSE	xiii
Favoriser l'égalité des genres est un atout pour l'économie	xiii
Marchés publics - un outil puissant	xiii
Définir et comprendre la communauté cible	xiv
Liste des actions requises	xiv
Encourager l'activité entrepreneuriale	xv
Programmes de renforcement de capacités	xvii
Évaluer la progression vers les objectifs de la politique	xvii
Chapitre 1	
MARCHÉ PUBLIC, UN OUTIL POUR FAÇONNER LES SOCIÉTÉS	1
Pour quelles raisons les achats publics ont-ils un impact sur les marchés ?	2
Les lois sur la concurrence et la réglementation sociale modèlent les marchés	2
Les achats représentent entre 10 à 40 % du PIB	3
Marché public pour les femmes - un atout économique	3
Soutenir les femmes, stimuler la compétitivité nationale	3
Les politiques doivent prendre en compte l'égalité entre hommes et femmes	4
À propos de ce guide	5
Chapitre 2	
SYSTÈMES DE PASSATION DE MARCHÉS	7
Présentation du processus	8
Planification des achats	9
Sélection de la source	9
Administration des marchés	10
Objectifs de la politique	10
Principes régissant les systèmes de passation de marchés	11
Réaliser des arbitrages	13
Parties prenantes	14
Chapitre 3	
JETER LES BASES POUR SOUTENIR LES ENTREPRISES APPARTENANT À DES FEMMES	15
Définir les entreprises appartenant à des femmes	16
Définir la taille de l'entreprise	17

Déterminer les entreprises ayant droit à un traitement préférentiel	17
Programmes de certification et d'enregistrement	18
Options de certification	18
S'attaquer au problème de la fraude	18
L'Afrique du Sud lutte contre les sociétés écrans	19
Importance du renouvellement de la certification	20
Systèmes d'enregistrement - avantages et inconvénients	20
Comblent le manque d'information	22
Chapitre 4	
EXPLOITER LES MARCHÉS PUBLICS PAR LE BIAIS DES RÉFORMES	23
Améliorer l'accès aux informations	24
Travailler avec des organisations de femmes chefs d'entreprise	25
Rationaliser le processus d'appel d'offres	26
Standardiser et simplifier	26
La pré-qualification peut créer des obstacles	26
Mise en garde	27
Rationaliser les exigences	27
Obstacles pour les femmes entrepreneures	28
Solutions possibles	28
Accords d'association	28
Organismes spécialisés	28
Limiter la taille du marché	29
Accorder un délai suffisant aux offres	29
Critères meilleur rapport qualité/prix ou prix le plus bas	30
Le critère de meilleur rapport qualité/prix soulève des questions	30
Le partage des informations renforce les capacités et les compétences	31
Mécanismes de recours	32
Le paiement rapide est primordial	32
Mesures incitatives pour les paiements rapides	32
Les sous-traitants paient souvent le prix fort	33
Chapitre 5	
EXPLOITER LES MARCHÉS PUBLICS PAR LE BIAIS D'UNE AIDE CIBLÉE	35
Conformité du contrat	35
Programmes de discrimination positive	37
Encourager l'activité entrepreneuriale	37
Définir et suivre les objectifs	37
Programmes de sous-traitance des petites entreprises	38

Préférences	38
Réservations ou marchés réservés	41
Éviter les abus	42
Conventions et directives internationales	42
Accord de l'OMC sur les marchés publics	42
Possibilités d'accueillir les préférences	45
Flexibilité	45
Exceptions et dérogations	46
Directives de la Banque mondiale	46
Renforcer les capacités entrepreneuriales	47
Organisations de femmes chefs d'entreprise pour décupler les forces	47
Aide technique	48
Aide financière	48
Programmes de mentorat	50
Définir un noyau d'entreprises modèles	51
Renforcer les capacités des pouvoirs publics	51
Chapitre 6	
SUIVRE, ÉVALUER ET METTRE EN ŒUVRE LES POLITIQUES	53
Définir des critères adaptés	54
Impacts	55
Effets	55
Produits	55
Évaluer la progression	56
Sélectionner des indicateurs significatifs	57
Administration des petites entreprises des États-Unis (SBA)	58
Suivi, collecte des données et analyse	59
Évaluer les résultats et réaliser des ajustements	59
Faire respecter les mesures si nécessaire	60
Conclusion	
VERS UN ENGAGEMENT PLUS FORT DES ENTREPRISES APPARTENANT À DES FEMMES	61
Références	63

FIGURES

Figure 1. Processus de passation de marché	8
--	---

ENCADRÉS

Encadré 1:	Brésil : composer avec les objectifs concurrents	13
Encadré 2:	Indonésie - Aperçu des entreprises appartenant à des femmes	21
Encadré 3:	Afrique du Sud - Pratiques préférentielles d'achats publics	39
Encadré 4:	Programme de réservation du Kenya	41
Encadré 5:	Union européenne - Aperçu des pratiques préférentielles des marchés publics	44
Encadré 6:	Éthiopie - Modèle de banque appartenant à des femmes	49
Encadré 7:	Le soutien aux entreprises pour les femmes entrepreneures	50
Encadré 8:	Ghana - Intégration de la formation aux marchés publics	51

TABLEAUX

Tableau 1.	Exemples de législation nationale autorisant les politiques préférentielles de marchés publics pour les entreprises appartenant à des femmes	40
Tableau 2.	Préserver les contrats préférentiels	42
Tableau 3.	Exemples d'indicateurs d'impacts	56
Tableau 4.	Exemples d'indicateurs de résultats	56
Tableau 5.	Exemples d'indicateurs de produits	57

Abréviations

B-BBEE	Politique élargie d'autonomisation des noirs(Afrique du Sud)
CEEC	Commission d'autonomisation économique des citoyens (Zambie)
CNUDCI	Commission des Nations Unies pour le droit commercial international
COC	Certification des PME par la SBA (États-Unis)
FAR	Réglementation applicable aux achats fédéraux (États-Unis)
GAR	Gestion axée sur les résultats (RBM)
HDI	Personnes historiquement désavantagées (Afrique du Sud)
IFC	Société financière internationale (SFI)
ITC	Centre du commerce international
MDGs	Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMC AMP	Accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SBA	Administration des petites entreprises (États-Unis)
TPME	Très petites, petites et moyennes entreprises

Synthèse

Par le biais des marchés publics, les gouvernements peuvent développer leurs économies en tirant parti du potentiel qu'offrent les entreprises appartenant à des femmes. Plus tôt les gouvernements entreprendront des réformes et cibleront leur aide pour améliorer l'accès aux marchés publics, plus tôt les bénéfices seront effectifs pour les femmes, leurs familles, leurs communautés et leurs nations.

Ce guide fournit aux pouvoirs publics, aux entités adjudicatrices ainsi qu'aux autres parties concernées, une meilleure compréhension des difficultés auxquelles sont confrontées les entreprises appartenant à des femmes pour participer aux marchés publics. Ce guide propose des outils pour surmonter ces difficultés et stimuler l'activité des entreprises appartenant à des femmes.

Les gouvernements utilisent depuis longtemps les marchés publics comme outil de promotion de leurs objectifs socio-économiques. Ces objectifs sont souvent définis comme « horizontaux » ou « collatéraux » car ils sont subordonnés au principal objectif des marchés publics, à savoir l'acquisition de biens et de services pour le gouvernement.

Ces considérations horizontales prises en compte lors de la formulation des politiques relatives aux marchés publics sont vastes, de la promotion de la législation du travail au soutien au développement des industries locales pour encourager des pratiques environnementales durables. Jusqu'à présent, peu de gouvernements ont déployé des efforts communs pour utiliser les marchés publics comme outil permettant d'exploiter le potentiel économique immense que représentent les femmes entrepreneures.

Favoriser l'égalité des genres est un « atout pour l'économie »

Le recours aux marchés publics comme outil de promotion de la participation des femmes entrepreneures est un élément irréfutable d'un point de vue économique et de croissance. De plus en plus d'études montrent que la croissance inclusive est primordiale pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Au moment de la publication, un objectif séparé portant sur l'égalité hommes-femmes et l'autonomisation des femmes a été proposé pour le Programme de développement pour l'après-2015, qui succède aux OMD.

Les études montrent qu'il existe un lien direct entre l'égalité homme-femme et le produit intérieur brut (PIB) par habitant d'un pays. Lorsque les femmes sont exclues du marché, l'économie en pâtit. Favoriser l'égalité des genres, selon les mots de l'ancien Président de la Banque mondiale Robert Zoellick, est un « atout pour l'économie ». Il en est de même pour la promotion de la participation des femmes entrepreneures dans les marchés publics.

Marchés publics - un outil puissant

Les marchés publics représentent un outil puissant pour atteindre les objectifs socio-économiques, car ils touchent à la fois les capacités de réglementation et d'achat des pouvoirs publics. Les gouvernements sont des régulateurs de marché et des acteurs de ce même marché. Ils réglementent le processus des marchés publics en posant un cadre

juridique et réglementaire. Les pouvoirs publics dépensent des milliards de dollars tous les ans pour l'achat de biens, de travaux et de services requis dans le cadre de leurs fonctions.

Le processus de passation de marché comprend trois phases : la planification des acquisitions et l'étude de marché ; la sélection de la source et l'adjudication du marché ; l'administration du marché et sa clôture. En structurant soigneusement les règles qui s'appliquent à ces trois phases, les gouvernements recherchent différents objectifs de politique. Dans la plupart des cas, les systèmes de marchés publics recherchent le rapport qualité-prix, l'intégrité, l'égalité de traitement et l'efficacité. Ils devraient également rechercher le développement de la participation des femmes entrepreneures dans les marchés publics et dans l'économie en général.

Définir et comprendre la communauté cible

La définition d'une entreprise détenue par des femmes et les critères de participation aux programmes préférentiels représentent la première étape importante de l'utilisation des marchés publics pour soutenir les femmes chefs d'entreprise. Le manque de cohérence, de précision et d'informations dans ce domaine ont miné les efforts passés consacrés à la promotion de la participation des femmes entrepreneures. Cela continue à être le cas aujourd'hui.

La définition d'une entreprise appartenant à des femmes peut être différente selon le pays. Toutefois, il est primordial que les définitions mettent l'accent sur les aspects de propriété et de contrôle par une femme, pour éviter que la politique ne soit qu'une action purement symbolique et les pratiques illégales telles que les sociétés écrans. Ces définitions, ainsi que les critères associés, sont également essentiels à la compréhension de la capacité du marché, à la définition d'un point de comparaison pour évaluer la progression, pour cibler l'aide technique, financière ou autre et pour déterminer les entreprises ayant droit au traitement préférentiel.

Les définitions et les critères associés des entreprises appartenant à des femmes sont également importants pour élaborer des programmes de certification et d'enregistrement efficaces. Même si la certification et l'enregistrement sont souvent associés, il s'agit de processus distincts avec des objectifs différents. Le processus de certification vise à contrôler que les entreprises respectent les critères d'admissibilité établis par le gouvernement, tandis que le processus d'enregistrement fournit un point d'entrée aux entreprises souhaitant travailler avec le gouvernement.

Lorsqu'il est associé à un système de certification efficace, un système d'enregistrement des entreprises complet, précis et actualisé peut remplir certaines fonctions importantes. Il sert de point d'entrée aux entreprises qui souhaitent travailler avec le gouvernement et fournit des informations très précieuses au gouvernement sur la capacité du marché et la démographie.

Dans certains pays, les systèmes d'enregistrement sont également utilisés pour présélectionner les entreprises, obtenir différents certificats et développer des répertoires de fournisseurs approuvés. L'enregistrement et la certification effectives en tant qu'entreprise appartenant à une femme réduit la nécessité pour les entités adjudicatrices de définir au cas par cas si le soumissionnaire est qualifié pour soumettre une offre et pour bénéficier du traitement préférentiel.

Liste des actions requises

La certification et l'enregistrement des entreprises appartenant à des femmes ont une valeur limitée si les gouvernements ne traitent pas également les obstacles qui empêchent ces entreprises d'accéder et de participer pleinement aux marchés publics.

Une étude a identifié des obstacles communs aux économies des pays en développement et aux économies des pays développés. Parmi ces obstacles, on trouve : le manque d'informations concernant les opportunités d'appel d'offres ; des procédures d'appel d'offre trop complexes et lourdes ; des critères de qualification technique et financières démesurés ; des marchés trop grands ; des délais trop courts pour constituer les offres ; la concurrence des prix ; le manque d'informations de la part des organismes adjudicateurs et l'incapacité de ces organismes à payer rapidement les entreprises appartenant à des femmes.

Pour surmonter ces difficultés, les gouvernements devraient adopter au moins les mesures suivantes :

- Publier toutes les opportunités de marchés publics sur un centre d'échanges de données électronique et diffuser ces informations directement aux organisations de femmes chefs d'entreprise.
- Rationaliser et standardiser les documents utilisés dans le cadre des appels d'offres et les procédures de présélection dans toutes les entités adjudicatrices.
- Autoriser la présélection des entreprises appartenant à appartenant à des femmes pour des groupes de marchés ou pour certaines catégories de biens, travaux ou services.
- S'assurer qu'un organisme adjudicateur peut utiliser les résultats des procédures de présélection menées par un autre organisme.
- Adapter les exigences techniques, financières ou autres de sélection et de présélection, à la taille et à la complexité des opportunités de marchés publics.
- Éviter de regrouper plusieurs exigences dans un seul gros marché.
- Accorder un délai suffisant aux entreprises pour préparer les appels d'offres.
- Inciter à utiliser les critères d'attribution les plus avantageux économiquement ou le meilleur rapport qualité-prix, si possible. Mise en garde : Le recours au critère d'adjudication « économiquement le plus avantageux » peut ne pas être adapté si le jugement apporté incite à la corruption ou ajoute de la complexité.
- Fournir des avis détaillés aux entreprises non retenues en expliquant les qualités et les faiblesses de leur offre et les points à améliorer.
- Mettre en œuvre et faire appliquer les règles relatives au paiement rapide des entreprises appartenant à appartenant à des femmes, qu'elles soient entreprises principales ou sous-traitantes, et rendre les entités adjudicatrices et les administrations publiques redevables à ce titre.

Certains obstacles ne sont pas propres aux entreprises appartenant à appartenant à des femmes. D'autres entreprises rencontrent également ces difficultés, qu'elles soient appartenant à des hommes ou des femmes. Toute réforme destinée à surmonter ces difficultés bénéficiera aux autres entreprises. Les instruments internationaux dans le domaine des marchés publics, tels que l'Accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce et la Loi type de la CNUDCI sur la passation des marchés publics, sont des sources d'inspiration importantes pour les pays qui souhaitent réduire ces difficultés.

Toutefois, les pouvoirs publics doivent absolument intégrer que les solutions à ces difficultés doivent être liées au genre. En effet, les entreprises appartenant à des femmes et les entreprises appartenant à des hommes n'ont pas la même situation. Il paraît évident que des règles, des politiques et des programmes applicables indifféremment du sexe peuvent avoir des conséquences inégales sur les entreprises appartenant à des femmes.

Encourager l'activité entrepreneuriale

Supprimer les obstacles auxquels sont confrontées les entreprises appartenant à des femmes représente une étape indispensable. Toutefois il est peu probable que leur suppression améliore la participation des entreprises appartenant à des femmes dans les marchés publics si cette suppression ne s'accompagne pas d'autres mesures. Pour stimuler l'activité entrepreneuriale, les gouvernements doivent mettre en place des politiques, des procédures et des programmes de discrimination positive réservés aux entreprises appartenant à des femmes.

Stratégies d'aide ciblée

Les gouvernements utilisent depuis longtemps les stratégies d'« aide ciblée » pour encourager ou promouvoir la participation économique de personnes désavantagées historiquement et d'autres groupes marginalisés dans la société. Bien que peu de gouvernements l'aient fait jusqu'à présent, ces mêmes stratégies peuvent être utilisées pour augmenter la participation économique des entreprises appartenant à des femmes.

Ce guide présente des exemples de stratégies d'aide ciblée utilisées par les gouvernements pour encourager la participation des entreprises appartenant à des femmes ou d'autres personnes désavantagées aux marchés publics. Les stratégies adoptées par les gouvernements doivent être liées au sexe et refléter les réalités du marché, y compris les capacités et les compétences des entreprises appartenant à des femmes sur le marché. Les gouvernements ne peuvent établir des politiques préférentielles des marchés publics sans conséquence.

Imposer des buts et des objectifs

Imposer des buts et des objectifs aux entités adjudicatrices est un exemple important de stratégie d'aide ciblée. Par exemple, aux États-Unis, l'objectif réglementaire du pourcentage des petites entreprises détenues et dirigées par des femmes dans la valeur totale des marchés fédéraux est de 5 % minimum.

Ces objectifs ne sont pas des quotas. Ils incitent les entités adjudicatrices à augmenter la valeur en dollars des achats réalisés auprès des entreprises appartenant à des femmes par des moyens moins controversés, tels que la réalisation d'études de marché, la mise en place de programmes de sensibilisation et le renforcement de la capacité des entreprises à travailler avec les pouvoirs publics. Cette stratégie doit s'accompagner de mécanismes de surveillance, de production de rapport et de supervision pour qu'elle soit efficace et pour que les entités adjudicatrices évoluent dans le bon sens.

Plans de sous-traitance

L'objectif des plans de sous-traitance à de petites entreprises est d'augmenter la participation des entreprises appartenant à des femmes et d'autres groupes cibles aux marchés publics en tant que sous-traitants. Il s'agit d'un domaine d'intervention rentable pour les gouvernements car il bénéficie à la fois du pouvoir d'achat et de l'innovation des entreprises principales auprès des pouvoirs publics.

Les entreprises auxquelles sont attribués des marchés d'une valeur supérieure à un seuil défini doivent soumettre aux administrateurs des entités adjudicatrices des plans qui définissent des objectifs de participation des entreprises appartenant à des femmes dans leurs chaînes d'approvisionnement, ainsi que les stratégies pour atteindre ces objectifs. Cette approche offre la possibilité d'augmenter considérablement le nombre d'opportunités d'affaires pour les femmes chefs d'entreprise car elle intègre la politique préférentielle des marchés publics dans la chaîne d'approvisionnement. La sous-traitance est souvent un moyen pour les petites entreprises d'entrer sur les marchés publics de plus grande échelle.

Préférences

Les préférences sont peut-être la forme la plus connue et la plus utilisée d'aide ciblée. Les préférences permettent d'offrir aux entreprises appartenant à des femmes un avantage concurrentiel sur les marchés publics. Elles répondent dans une certaine mesure aux effets négatifs de la marginalisation et développent la participation des femmes chefs d'entreprise dans l'économie formelle d'un point de vue plus général.

Elles impliquent souvent l'octroi de préférences en matière de prix ou d'une marge préférentielle à des entreprises ayant droit à un traitement de préférence. Dans ces cas, les entités adjudicatrices augmentent artificiellement les prix soumissionnés des entreprises non préférées d'un pourcentage de points défini et n'interviennent pas sur les prix soumissionnés des entreprises bénéficiant d'un traitement préférentiel. Le

marché sera attribué à l'entreprise ayant le prix évalué le plus bas (et non le prix proposé le plus bas).

La préférence peut également prendre la forme de points supplémentaires. C'est le cas de l'Afrique du Sud, où le gouvernement a mis en place un système préférentiel sophistiqué des marchés publics, qui attribue des points selon le niveau de certification B-BBEE (politique élargie d'autonomisation des noirs) d'une entreprise. Le pouvoir législatif permettant d'appliquer des préférences et des réservations au profit de femmes entrepreneures existe déjà dans certains pays.

Réservations

Les réservations ou marchés réservés sont probablement la forme la plus controversée d'aide ciblée, mais occupent une place prépondérante dans de nombreux pays. Ce principe implique de réserver une ou plusieurs opportunités de marchés publics mises en concurrence au sein d'une catégorie préférée d'entreprises, comme les entreprises appartenant à des femmes par exemple. Les entreprises qui ne respectent pas les critères d'admissibilité sont exclues. Récemment, le Kenya a annoncé un changement de sa réglementation applicable aux marchés publics afin de réserver 30 % des marchés publics à des femmes, des jeunes ou des personnes souffrant de handicaps.

Les règles et accords de commerce international peuvent, dans une certaine mesure, limiter les décisions des gouvernements de mise en œuvre de régimes de préférence, tels que les marges de préférence ou les réservations. La raison en est que les préférences et les réservations ont souvent été utilisées pour discriminer les entreprises étrangères, alors que l'un des principaux objectifs des accords de commerce international est d'ouvrir les marchés publics nationaux aux entreprises étrangères.

Dans de nombreux cas, le gouvernement peut quand même adopter des politiques préférentielles de marchés publics à condition qu'elles ne discriminent pas les entreprises étrangères appartenant à des femmes et que la loi l'autorise.

Programmes de renforcement des capacités

Les programmes de renforcement des capacités sont un élément important d'un système global préférentiel de marchés publics. Les stratégies d'aide ciblée présentées précédemment visent principalement à augmenter la demande en biens et services fournis par des entreprises appartenant à des femmes. Pour que le système soit efficace, l'offre doit correspondre à la demande.

À cet effet, les gouvernements doivent adopter des programmes qui renforcent les capacités des entreprises appartenant à des femmes pour parvenir à rivaliser sur les marchés publics et fournir des biens et des services dont les gouvernements ont besoin. Les organisations de femmes chefs d'entreprise et d'autres organismes d'appui au commerce peuvent être des partenaires précieux.

Évaluer la progression vers les objectifs de la politique

Comme pour tout système, le suivi et l'évaluation sont nécessaires pour garantir le respect des politiques et des programmes préférentiels. Il s'agit d'évaluer la progression des objectifs du gouvernement ou de l'organisation et d'effectuer des ajustements si nécessaire pour améliorer le système. Bien que le suivi et l'évaluation ne soient pas des sujets abordés en détail dans ce guide, nous vous présentons rapidement l'approche de gestion basée sur les résultats utilisée par le Centre du commerce international et vous proposons des manières d'appliquer cette approche à un système préférentiel des marchés publics pour les entreprises appartenant à des femmes.

CHAPITRE 1

Marché public, un outil pour façonner les sociétés

‘Les femmes qui se sentent en sécurité, qui sont en pleine santé, éduquées et totalement libres de se réaliser, font évoluer leurs familles, leurs communautés, leurs économies et leurs sociétés. Nous devons leur donner les moyens de le faire.’

Groupe de personnalités de haut niveau au Programme de développement de l'après-2015

Même si le principal objectif des marchés publics et d'acheter des biens et des services pour répondre aux besoins des pouvoirs publics, les marchés publics peuvent aussi servir à promouvoir des objectifs socio-économiques. On parle souvent d'objectifs « horizontaux » ou « collatéraux » car ils sont subordonnés au principal objectif des marchés publics, à savoir l'acquisition de biens et de services pour le gouvernement. (Quinot, 2013).

Les gouvernements prennent en compte des objectifs socio-économiques larges pour élaborer les politiques applicables aux marchés publics.

- **Promouvoir la non-discrimination dans le travail**, en imposant aux entreprises de développer des programmes de discrimination positive ;
- **Encourager le développement industriel**, en favorisant les biens produits localement et les entreprises locales ;
- **Favoriser la protection de l'environnement**, en demandant aux entreprises de fournir des produits et des marchandises écoénergétiques, fabriqués à partir de matériaux recyclés ou d'origine biologique.

Malheureusement, peu de gouvernements ont utilisé les marchés publics comme outil pour exploiter le potentiel économique immense que représentent les femmes entrepreneures.²

Pour quelles raisons les achats publics ont-ils un impact sur les marchés ?

Les marchés publics représentent un outil puissant de promotion des objectifs socio-économiques car ils touchent à la fois les capacités de réglementation et d'achat des pouvoirs publics. (McCrudden, 2004).

Les lois sur la concurrence et la réglementation sociale modèlent les marchés

Les gouvernements ont le pouvoir de réguler la participation aux marchés en stimulant les marchés par le biais des lois sur la concurrence ou en contenant les marchés par le biais des réglementations sociales, telles que les lois relatives à la santé et à la sécurité.



Les achats publics représentent entre 10 à 40 % du PIB

Les gouvernements sont également des acteurs importants sur le marché. Tous les ans, les gouvernements consacrent des milliards de dollars pour l'achat de biens, travaux et services (Anderson, Pelletier, Osei-Lah et Müller, 2011 ; Audet, 2002). On estime que les marchés publics représentent entre 10 et 15 % du produit intérieur brut (PIB) dans les pays développés et entre 30 et 40 % du PIB dans les pays en développement (Kirton, 2013).

Marchés publics pour les femmes - un atout économique

Les études montrent qu'il existe un lien direct entre l'égalité homme-femme et le produit intérieur brut (PIB) par habitant d'un pays. Lorsque les femmes sont exclues du marché, l'économie en pâtit. Favoriser l'égalité des genres, selon les mots de l'ancien Président de la Banque mondiale Robert Zoellick, est un « atout pour l'économie ». Il en est de même du recours aux politiques de marchés publics pour stimuler l'activité des entreprises appartenant à des femmes.

Soutenir les femmes, stimuler la compétitivité nationale

Selon le Forum économique mondial, il existe une corrélation positive entre l'égalité homme-femme et le niveau de compétitivité d'un pays, le PIB par habitant et son classement dans l'Indice de développement humain. « Même si la corrélation ne prouve pas la causalité, la théorie et les preuves de plus en plus nombreuses montrant que l'autonomisation des femmes implique une utilisation plus efficace des ressources en capital humain d'une nation et que la réduction des inégalités hommes-femmes améliore la productivité et favorise la croissance économique » (Rapport sur l'écart entre les genres du Forum économique mondial 2013, p31).

Selon le Rapport 2012 de la Banque mondiale sur le développement dans le monde, la production par employé bondit de 13 à 25 % lorsque les obstacles, qui empêchent les femmes d'accéder à certains secteurs ou postes, sont supprimés.

Le rapport met également en garde contre les conséquences en cas de maintien de ces obstacles envers les femmes. « Lorsque la main d'œuvre féminine est sous-employée ou mal utilisée - en raison de la discrimination à l'encontre des femmes sur les marchés locaux et dans le cadre des institutions érigées par la société qui les empêche d'achever leurs études, de pouvoir exercer certaines professions et d'obtenir les mêmes rémunérations que les hommes - des pertes économiques s'ensuivent. »

L'égalité hommes-femmes et l'autonomisation des femmes sont essentielles pour atteindre la plupart des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), parmi lesquels figurent la réduction de la pauvreté, l'enseignement primaire pour tous, la réduction de la mortalité infantile, l'amélioration de la santé maternelle et la réduction de la propagation du VIH/sida.

Ban Ki-moon, Secrétaire général des Nations Unies, a réaffirmé dernièrement les liens existant entre les politiques inclusives et le développement. « La croissance économique inclusive, associée à un emploi et à des salaires décents, est indispensable à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, en particulier l'Objectif 1 « Réduire l'extrême pauvreté et la faim » » (AGNU 2013). La croissance inclusive sera l'un des principaux piliers du Programme de développement de l'après-2015 (Nations Unies, 2013).

Les politiques doivent prendre en compte l'égalité hommes-femmes

Pour tirer parti du potentiel qu'offrent les entreprises appartenant à des femmes, les politiques de marchés publics doivent prendre en compte l'égalité hommes-femmes. Les entreprises appartenant à des femmes et celles appartenant à des hommes sont différentes (Kepler et Shane, 2002 ; National Women's Business Council, 2009 ; Banque mondiale, 2012). Les entreprises appartenant à des femmes :

- Ont tendance à être plus petites ;
- Ont souvent moins d'expérience ;
- Ont moins accès au capital humain, financier et social ;
- Exercent des activités souvent dans des secteurs moins rentables, comme la distribution et les services ;
- Ont des propriétaires qui en général ont plus de responsabilités familiales.

Les lois s'appliquant indifféremment aux deux sexes ne font pas disparaître la discrimination. Les femmes entrepreneures sont confrontées à des difficultés uniques, fruits de pratiques et d'attitudes discriminatoires du passé et d'aujourd'hui. Comme les entreprises appartenant à des femmes sont hétérogènes, il est important de prendre en compte les conséquences inégales des règles, politiques et programmes apparemment neutres.



À propos de ce guide

Ce guide traduit les nombreuses consultations réalisées avec les représentants des gouvernements, les organismes de soutien au commerce et les femmes entrepreneures. Il est destiné à accompagner les gouvernements et les entités adjudicatrices dans le développement de politiques pratiques et programmes destinés à stimuler les entreprises appartenant à des femmes. La bonne conception des politiques préférentielles des marchés publics peut « contribuer aux objectifs de soutien des petites et moyennes entreprises (PME) ainsi qu'à la distribution équitable des marchés publics à ces entreprises tout en favorisant l'aspect qualité/prix dans les achats » (Linarelli, 2013, p. 450).

Les organismes gouvernementaux et les ministères impliqués dans les marchés publics peuvent avoir l'envie de développer et appliquer leurs propres programmes et politiques préférentiels des marchés publics au niveau des ministères et des organismes même si ces politiques n'ont pas été déployées sur l'ensemble du gouvernement. Elles pourraient servir de modèles pour les initiatives à l'échelle gouvernementale. Toutefois, il est plus probable que des politiques cohérentes à l'échelle gouvernementale aient un fort impact et améliorent la transparence face à des règles et pratiques multiples.

Le **Chapitre 1** présente aux lecteurs ce que sont les marchés publics et les raisons pour lesquelles ils sont importants pour les entreprises appartenant à des femmes.

Le **Chapitre 2** présente un aperçu du processus des marchés publics et les objectifs des systèmes de passation de marchés. Les marchés publics comprennent :

- La planification des achats.
- La sélection de la source.
- L'administration du marché et sa clôture.

Les gouvernements réglementent le processus selon les objectifs de la politique. Dans la plupart des systèmes de passation de marchés, ces objectifs comprennent :

- L'obtention des biens, travaux et/ou services adaptés d'une manière économiquement performante et dans les meilleures conditions possibles.
- L'élimination des pratiques de corruption.
- La garantie des opportunités et d'un traitement égaux.
- L'ouverture des marchés au commerce international.

La promotion des politiques socio-économiques, industrielles et environnementales, comprenant les politiques applicables aux entreprises appartenant à des femmes, sont des objectifs secondaires importants dans les systèmes de marchés publics.

Le **Chapitre 3** aborde les bénéficiaires de ces politiques. Définir la population cible constitue le point de départ de l'élaboration des politiques de marchés publics qui favorisent la participation des entreprises appartenant à des femmes. Ce chapitre explique l'importance de définir ce que signifie être une entreprise détenue par des femmes. Ces définitions ainsi que les critères associés sont également essentiels pour comprendre la capacité du marché, définir un point de comparaison en vue d'évaluer la progression, cibler l'aide technique, financière et définir quelles entreprises ont droit au statut préférentiel.

Le **Chapitre 4** aborde en détail les difficultés que rencontrent toutes les entreprises appartenant à des femmes sur les marchés publics et présente les techniques pour les surmonter. Supprimer ou réduire ces obstacles est une première étape indispensable pour améliorer l'accès des femmes aux marchés publics. Ceci peut être réalisé en garantissant le suivi des bonnes pratiques internationales relatives aux marchés

publics, telles que celles inscrites dans l'Accord sur les marchés publics de l'OMC (OMC AMP)³, ainsi que d'autres instruments internationaux tels que la Loi type de la CNUDCI sur la passation des marchés publics (Commission des Nations Unies pour le droit commercial international). Par ailleurs, d'autres mesures ciblées sont nécessaires pour garantir la réussite des femmes chefs d'entreprises sur ces marchés.

Le **Chapitre 5** aborde la question des politiques et des programmes de discrimination positive visant à renforcer les capacités des entreprises appartenant à des femmes et à développer leur participation dans les marchés publics.

Le **Chapitre 6** présente les critères sur comment suivre et évaluer la progression de la réalisation des objectifs de la politique, ainsi que le respect des politiques préférentielles pour les passations de marchés publics.

NOTES

1. Nations Unies (2013, p. 31).
2. Pour évaluer totalement le potentiel économique que représentent les femmes entrepreneures, il convient de prendre en compte le rôle central qu'elles jouent dans les économies des pays en développement. Par exemple, dans la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC), les femmes réalisent jusqu'à 70 % du commerce intra-SADC et représentent plus de 4 milliards de dollars US des échanges transfrontaliers. En Ouganda, au Rwanda et au Laos, les femmes représentent respectivement jusqu'à 38 %, 60 % et 68 % des petites entreprises enregistrées (Centre du commerce international, 2011).
3. Le 6 avril 2014, une version révisée de l'AMP est entrée en vigueur. Elle apporte une version de l'Accord modernisée et rationalisée ainsi qu'un meilleur accès au marché. Pour plus d'informations veuillez consulter la page : http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm.



CHAPITRE 2

Systemes de passation de marché

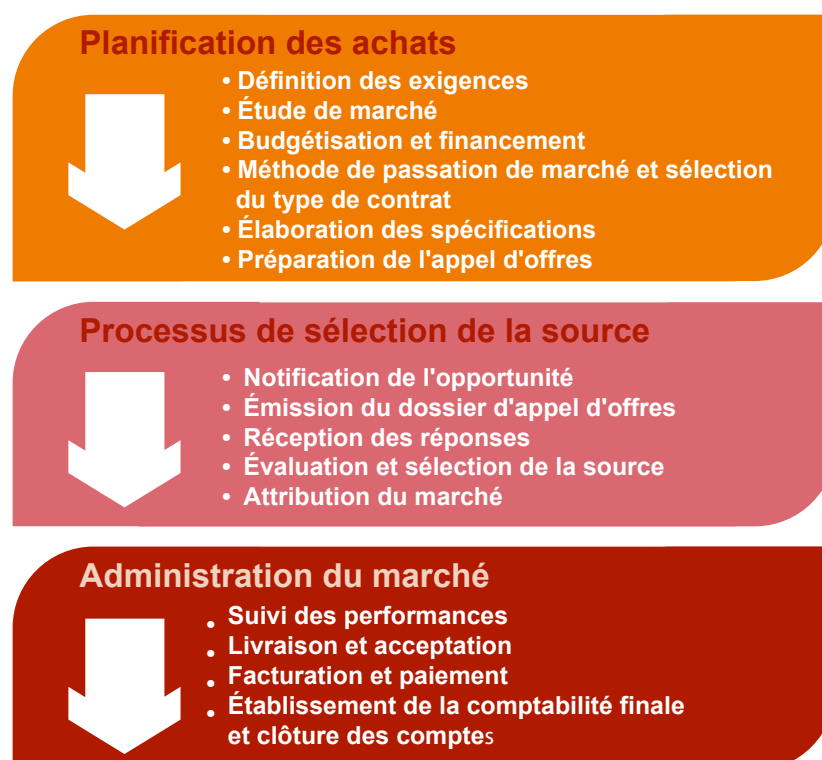
Les politiques préférentielles des marchés publics destinées à soutenir les femmes chefs d'entreprise exigent la participation des décideurs politiques, des entités adjudicatrices, des femmes entrepreneures, des organismes de soutien au commerce et des organisations de femmes chefs d'entreprise.

Le marché public est « le processus qui permet aux états d'acquérir des biens, des travaux et des services pour répondre à leurs besoins » (Quinot et Arrowsmith, 2013, p. 1).

Aperçu du processus

Le processus de passation de marché se compose de trois phases distinctes mais liées, présentées dans la Figure 1.

Figure 1. Processus des marchés publics



Source: Auteur .

Planification des achats

Le processus commence par la planification des acquisitions et une étude de marché.

La planification des acquisitions comprend « le travail de tout le personnel en charge des acquisitions, coordonné et intégré par le biais d'un programme complet, réalisé en vue de répondre aux besoins de l'organisme dans des délais et prix raisonnables ».¹ Cela comprend :

- L'identification et la définition des besoins de l'organisme.
- La réalisation d'une étude de marché pour définir la stratégie la mieux adaptée.
- La sélection de la méthode d'approvisionnement la mieux adaptée, notamment les appels d'offres internationaux, les appels d'offres nationaux, la concurrence restreinte et les demandes de devis.
- L'élaboration du cahier des charges.
- La rédaction d'un plan de sélection de la source avec des critères d'évaluation.
- Préparation de l'appel d'offres officiel.

La planification des acquisitions comprend également l'élaboration d'un budget, le financement, la logistique et l'attribution des responsabilités organisationnelles.

La portée et l'ampleur de la planification des acquisitions dépendent de la valeur, de la complexité et du cadre des acquisitions. La planification de l'achat de quelques rames de papier est simple, tandis que l'achat d'une centrale électrique de co-génération est plus complexe. Les objectifs primaires et secondaires de l'entité adjudicatrice définissent également la portée et l'ampleur de la phase de planification des acquisitions.

Sélection de la source

Au cours de cette phase, l'entité adjudicatrice sélectionne une entreprise partenaire. Cette étape comprend :

- La publication ou l'annonce d'une opportunité de marché public.
- La diffusion du dossier d'appel d'offres aux parties concernées.
- L'évaluation des réponses à l'appel d'offres.
- La sélection d'une entreprise partenaire.
- La finalisation des conditions de l'exécution.
- L'adjudication du marché.

Tout comme la phase de planification des acquisitions, la valeur, la complexité et la portée de l'acquisition, ainsi que les objectifs de l'entité adjudicatrice, déterminent la portée et l'ampleur du processus de sélection de la source.

Administration du marché

L'administration du marché « comprend toutes les relations entre les pouvoirs publics et l'entreprise qui se manifestent lors de l'exécution du contrat. Elle inclut toutes les transactions entre les parties à partir de l'adjudication du marché jusqu'à la réalisation des travaux et son acceptation, son paiement et la résolution des conflits » (Cibinic, Nash et Nagle, 2006, p. 1).

Le but ultime est de garantir que le gouvernement reçoive les biens ou les services pour lesquels il a conclu un marché et que l'entreprise soit payée. Les activités réalisées dans le cadre de l'administration du marché diffèrent selon la nature, la portée et le type de marché. Elles comprennent :

- Le suivi de l'exécution du contrat (technique, calendrier et coût).
- La modification du contrat pour l'adapter à l'évolution des besoins ou des circonstances ?
- Résolution des conflits.
- La réalisation de la comptabilité finale.
- La clôture du contrat.

Les objectifs de la politique

Les marchés publics se produisent dans un cadre juridique et réglementaire avec des objectifs de politique précis. Ces objectifs peuvent être inscrits dans les constitutions nationales, la législation nationale, les règlements des gouvernements et des organismes ou dans les déclarations de politique. Ces objectifs de politique participent à la définition de chaque phase du processus de passation de marché.

Bien que les objectifs de la politique puissent être différents, on peut remarquer des thèmes communs :

- **Rapport qualité/prix.** L'un des principaux objectifs est d'acquérir des biens, travaux ou des services adaptés de façon économique et performante, dans les meilleures conditions possibles. Cela ne signifie pas obligatoirement acquérir des biens, des travaux et des services au prix le plus bas.
- **Intégrité.** Les biens, les travaux et les services doivent être acquis sans avoir recours à la corruption et sans conflit d'intérêt. La corruption peut prendre de multiples formes telles que la subornation, la collusion, la fraude et les pots-de-vin. Les conflits d'intérêts peuvent être personnels ou organisationnels. L'intégrité d'un système de marché public est un objectif de politique important en soi. Elle permet également d'optimiser la rentabilité en éliminant les problèmes d'efficacité économique inhérents à la corruption et aux conflits d'intérêts.
- **Responsabilisation.** Les parties intéressées, telles que le grand public ou les entreprises potentielles, exigent de pouvoir vérifier si le gouvernement respecte les lois et les règlements et assume ses responsabilités. La responsabilisation et la transparence participent également à l'optimisation de la rentabilité et à l'intégrité du système.



© shutterstock.com

- **Opportunités et traitement égaux.** Le traitement égal des participants dans le système de marchés publics fait partie de la réalisation des objectifs, tels que l'intégrité, et est un objectif à part entière. Le concept de traitement égal se définit par l'absence de distinction entre les entreprises, sauf si une différenciation se justifie par une loi ou un règlement. Par exemple, une distinction qui se fonde sur la nationalité d'une entreprise serait inappropriée sauf si elle est autorisée par la loi ou un règlement.
- **Traitement équitable.** Le traitement équitable équivaut au respect des procédures établies, qui donnent le droit d'être notifié et la possibilité d'être écouté avant une décision susceptible de nuire à une entreprise. Par exemple, le gouvernement doit notifier une entreprise de son intention de la suspendre ou de l'exclure du marché et doit donner à ses représentants la possibilité d'être entendus à ce sujet.
- **Ouverture des marchés au commerce international.** Les accords régionaux et internationaux destinés à ouvrir les marchés publics à des entreprises, biens et services étrangers, figurent parmi les avancées les plus importantes dans le domaine des marchés publics au cours des vingt dernières années (Arrowsmith et al., 2011). De ce fait, la plupart des systèmes de passation de marchés disposent d'un principe de non-discrimination envers les entreprises, les biens et les services étrangers.
- **Promotion des politiques socio-économiques, industrielles et environnementales.** Tout aussi important que les objectifs décrits précédemment, ces objectifs de politique sont désignés sous le terme d'objectifs « collatéraux », « secondaires » ou « horizontaux », car on considère qu'ils ne font pas partie du processus d'acquisition des biens et des services. L'application des normes de travail équitable (objectifs socio-économiques), la promotion de la compétitivité industrielle nationale (objectif industriel) et l'utilisation de matériaux recyclés ou d'origine biologique (objectif environnemental) en sont quelques exemples.
- **Efficacité.** L'acquisition de bien et de services de manière efficace en minimisant les retards inutiles, le gaspillage des ressources ou les coûts, est un objectif important commun à tous les systèmes de passation de marchés publics.

Source: Arrowsmith, et al., 2011.

Principes régissant les systèmes de passation de marchés publics

La transparence, la concurrence et le traitement égal sont les trois principes qui régissent la plupart des systèmes de passation de marchés publics.

- **La transparence** comprend la diffusion des opportunités de marché ; la diffusion des règles régissant chaque procédure, un principe décisionnel basé sur les règles, qui limite l'appréciation des entités et de l'administration adjudicatrices, ainsi que des mécanismes destinés à vérifier le respect et l'application des règles. La transparence est importante pour lutter contre la corruption, la collusion et le favoritisme. La transparence aide également à atteindre d'autres objectifs de la politique, tels que le traitement équitable et la responsabilisation. Mais la transparence peut s'avérer coûteuse. Notamment, elle peut augmenter le coût de l'activité et réduire l'efficacité.
- **La concurrence** est importante pour obtenir un bon rapport qualité/prix car elle place les entreprises candidates sous pression pour soumettre leurs meilleures offres pour remporter les marchés. La concurrence est également un facteur d'innovation et est un élément important pour la réalisation des objectifs, notamment les objectifs de traitement égal et d'intégrité. Tout comme la transparence, la concurrence peut avoir un coût.
- **Le traitement égal** est à la fois un principe et un objectif pour la plupart des systèmes de passation de marchés publics (Arrowsmith, et al., 2011).

L'expression de ces principes généraux et de ces objectifs varie d'un pays à l'autre.

Aux Philippines, par exemple, la politique consiste à « promouvoir les idéaux d’une bonne gouvernance ». Dans le cadre de la loi gouvernementale sur la réforme des marchés publics, le système est soumis à la transparence, à la concurrence par le biais d’opportunités égales, à l’efficacité par le biais de procédures simplifiées et rationalisées, à la responsabilisation et à la surveillance publique afin de garantir le respect strict des lois et règlements.

Au Kenya, la loi sur les marchés publics et la liquidation des biens de 2005, déclare ces objectifs : optimiser l’économie et l’efficacité, promouvoir la concurrence et garantir un traitement équitable des entreprises concurrentes, promouvoir l’intégrité et l’équité, améliorer la transparence et la responsabilisation, améliorer la confiance du public et favoriser la promotion des industries locales et le développement économique.

En Inde, les Règles de finance générales de 2005 précisent, « Toute autorité disposant des pouvoirs financiers d’achat de biens dans l’intérêt public sera responsable et devra rendre compte de l’efficacité, de l’économie et de la transparence dans le cadre des marchés publics, ainsi que du traitement juste et équitable des fournisseurs et de l’encouragement de la concurrence dans les marchés publics. »



Réaliser des arbitrages

La traduction des objectifs de politique en règlements et procédures peut nécessiter le recours à des arbitrages. La mise en œuvre d'un objectif de la politique ou d'un principe peut représenter un frein à la réalisation des autres objectifs. Par exemple, les gouvernements peuvent promouvoir la transparence en mettant en place des procédures d'appel élaborées pour les soumissionnaires qui estiment avoir fait l'objet d'une injustice au cours de la phase de sélection. Ces mêmes procédures rendent le système moins efficace en retardant l'acquisition des biens et des services au cours du processus d'appel. Elles peuvent également générer des dépenses supplémentaires à la charge des entités adjudicatrices et des soumissionnaires déçus. La difficulté pour les gouvernements est de trouver le bon équilibre entre les objectifs à atteindre.

L'Afrique du Sud a dû réaliser des arbitrages lorsqu'elle a mis en place pour la première fois un programme préférentiel des marchés publics pour promouvoir l'autonomisation des noirs et pour protéger ou faire évoluer les personnes historiquement défavorisées. Avant 2011, les organismes adjudicateurs devaient préciser de quelle manière les points de préférence seraient attribués pour chaque appel d'offres, et elles devaient ensuite se prononcer sur le nombre de points de préférence attribués à chaque soumissionnaire. Les recours judiciaires existants ont permis de contester les points de préférences et ont rendu le système inefficace. La réglementation relative aux programmes préférentiels des marchés publics de 2011 a supprimé le pouvoir dont disposaient les entités adjudicatrices, en instaurant l'attribution des points de préférence à un soumissionnaire selon son niveau de certification B-BBEE (Broad-Based Black Economic Empowerment). Les entités adjudicatrices n'ont plus eu besoin de recourir aux points de préférence et le processus de marchés publics a ainsi été simplifié (Quinot, 2013).

ENCADRÉ 1: Brésil : composer avec les objectifs concurrents



Au Brésil, le processus de passation de marchés publics est basé sur le principe clé de l'égalité. La Constitution fédérale, qui établit le cadre général applicable aux marchés publics, prévoit que toute entité publique doit respecter les principes de l'égalité, de caractère impersonnel, de moralité et d'efficacité. Les travaux, les services, les achats et les ventes publics doivent être réalisés par le biais de la procédure d'appel d'offres public, qui garantit les mêmes conditions pour tous les soumissionnaires. La loi interdit expressément toute invitation à un appel d'offres comprenant des dispositions ne respectant pas le principe de concurrence. Il s'agit notamment de l'imposition de préférences quelconques ou de

discrimination basées sur le lieu de naissance ou le lieu principal d'activité des soumissionnaires, ou tout autre critère sans lien avec le marché.

Toutefois, ce principe d'égalité n'est pas absolu. En 2006, la loi relative aux marchés publics a été amendée pour tenir compte d'un objectif concurrent, la promotion des très petites et petites entreprises. Le règlement complémentaire n° 123 du 14 décembre 2006 a autorisé le traitement préférentiel pour ces entreprises et a permis, exclusivement pour elles, la réservation d'offres (Article 48).

Plus récemment, la loi fédérale n° 12,349/10, a introduit des programmes de préférence supplémentaires. Elle a établi une marge de préférence pour les biens et services brésiliens, ainsi que des restrictions diverses applicables à l'origine des biens et des services utilisés dans les technologies de l'information et les systèmes de communication que le pouvoir exécutif fédéral juge stratégiques. Selon le gouvernement, ces mesures sont nécessaires au développement du pays, à la promotion du développement culturel et socio-économique, au bien-être des individus et à l'autonomie technologique des Brésiliens. Ces objectifs sont en concurrence avec l'objectif universel d'égalité.

Source: *Practical Law* (2013); *Teixiera* (n.d.).

Parties prenantes

Les politiques préférentielles des marchés publics destinées à soutenir les femmes chefs d'entreprise exigent la participation des décideurs politiques, des entités adjudicatrices, des femmes chefs d'entreprises, des organismes de soutien au commerce et des organisations de femmes chefs d'entreprise.

- **Les décideurs politiques posent un cadre juridique et réglementaire.** Les marchés publics représentent un outil puissant d'évolution. Pour être efficaces, les législateurs et les responsables gouvernementaux doivent établir un cadre juridique et réglementaire adapté. Il s'agit d'une condition préalable à un programme préférentiel des marchés publics en faveur des femmes chefs d'entreprise.
- **Les entités adjudicatrices doivent être sensibilisées par une formation pour une mise en œuvre efficace du programme.** Les entités adjudicatrices développent et mettent en œuvre des politiques, des procédures et des programmes préférentiels des marchés publics. Les personnes en charge de la passation des marchés doivent être sensibles aux obstacles et difficultés propres aux femmes entrepreneures. Elles doivent être formées pour comprendre et respecter les politiques, les procédures et les programmes préférentiels, et aussi pour rendre compte de leur mise en œuvre.
- **Les femmes entrepreneures devront être formées pour bénéficier des programmes d'accès préférentiels.** Elles doivent être formées du fait de la nature unique et complexe des systèmes de passation de marchés publics ainsi que du manque historique de participation des entreprises appartenant à des femmes.
- **Les organismes d'appui au commerce, notamment les organisations de femmes chefs d'entreprises, peuvent servir de relais pour la formation.** Les organisations nationales de promotion du commerce, les confédérations et en particulier les associations de femmes chefs d'entreprise, peuvent aider les gouvernements à toucher et sensibiliser les femmes entrepreneures. Les femmes ont plus tendance à rejoindre des organisations de femmes chefs d'entreprise que d'autres groupes industriels ou commerciaux.

C'est pourquoi les organisations de femmes chefs d'entreprise ont une meilleure compréhension des problèmes que rencontrent les femmes chefs d'entreprise. Elles connaissent également mieux les données démographiques du marché, peuvent toucher facilement de larges circonscriptions et ont une plus grande capacité de mobilisation. De nombreuses organisations proposent des programmes offrant des opportunités de créer des réseaux, de s'informer sur les ressources, des formations, des services de mentorat ou autres types d'aides essentielles à la réussite des entreprises appartenant à des femmes.

NOTES

4. Titre 48, Code de la réglementation fédérale (CFR) § 7.101 (1995) (États-Unis).

CHAPITRE 3

Jeter les bases pour soutenir les entreprises appartenant à des femmes

Il est important que la définition d'une entreprise détenue par une femme prenne en compte les principes de propriété et de contrôle. Cette définition est essentielle à la compréhension de la capacité du marché, à la définition d'un point de comparaison pour évaluer la progression, au développement de politiques préférentielles des marchés publics et pour cibler l'aide technique et financière.

La définition (1) d'une entreprise détenue par des femmes (2), de ce qu'est une très petite, petite, moyenne ou grande entreprise et (3) des critères d'admissibilité pour chaque catégorie, représente la première étape de l'exploitation des marchés publics en faveur des femmes chefs d'entreprise.

Ces définitions sont essentielles à la compréhension de la capacité du marché, à la définition d'un point de comparaison pour évaluer la progression, pour cibler l'aide technique et financière et définir quelles entreprises ont droit au statut préférentiel. Ces définitions et critères sont importants car :

- **Les décideurs politiques et les prestataires de services** doivent savoir quels groupes cibles doivent être aidés afin qu'ils puissent améliorer les politiques et les services destinés aux petites entreprises.
- **Les propriétaires de petites entreprises** doivent savoir à quel groupe cible ils correspondent afin qu'ils puissent définir les mesures d'aide auxquelles ils ont droit.
- **Les chercheurs** doivent avoir une définition commune de ce qu'est une petite entreprise afin de pouvoir mesurer et comparer ses performances dans différentes régions et secteurs d'activité et avec d'autres pays (Linarelli, et al., 1998, p.34).

Définir les entreprises appartenant à des femmes

Pour éviter que la politique ne soit qu'une action purement symbolique et pour parvenir à l'autonomisation économique des femmes, ces dernières doivent non seulement posséder une part importante de leurs entreprises mais doivent également gérer et contrôler leurs entreprises au quotidien. Il est important que la définition d'une entreprise détenue par une femme prenne en compte les principes de propriété et de contrôle. Par exemple, pour être reconnue en tant que petite entreprise détenue par une femme dans le cadre de la Loi sur les petites entreprises des États-Unis (United States Small Business Act), une entreprise doit être au minimum, purement et simplement, directement possédée et contrôlée à 51 % par une ou plusieurs femmes citoyennes américaines⁵. La propriété doit être directe et ne peut être soumise à des conditions. Une femme doit gérer l'activité quotidienne de l'entreprise et elle doit prendre les décisions ayant un impact sur le long-terme pour l'entreprise.

Il est également important que les gouvernements adoptent une définition uniforme des entreprises appartenant à des femmes, applicable dans les différents services et organismes publics. Ceci permet, entre autres, d'aider les gouvernements à définir des points de comparaison significatifs et d'évaluer la progression vers les objectifs à atteindre (voir la partie sur le suivi et l'évaluation, page 53). Une étude récente sur les entreprises appartenant à des femmes en Afrique du Sud a révélé l'absence de définition cohérente au

sein des entités adjudicatrices, rendant difficile l'évaluation de l'efficacité des politiques de discrimination positive (BWASA, 2013).

L'étude relève que, pour les services de la province de Gauteng, les entreprises appartenant à des femmes sont des entreprises dont au moins 50 % sont détenus par des femmes noires, tandis que pour les services de la Zone de développement industriel de l'East London, l'entreprise doit être détenue à 100 % par des femmes pour être considérée comme une entreprise détenue par des femmes. Certains services d'Afrique du Sud ne savaient pas quelles définitions étaient utilisées, même s'ils devaient prétendument assurer le suivi de la proportion des marchés publics accordée aux entreprises appartenant à des femmes.

Définir la taille de l'entreprise

Les normes de taille d'une très petite, petite et moyenne entreprise (TPME) varient énormément d'un pays à l'autre. Cependant elles reposent en général sur le nombre d'employés, le montant du capital, le chiffre d'affaires annuel ou une association de ces facteurs. Par exemple, le Liberia définit les TPME en termes de contrats de travail à temps plein, d'employés non membres de la famille (Gouvernement du Liberia, 2011). Le Botswana définit les TPME en termes d'employés et de chiffre d'affaires annuel (Gouvernement du Botswana, 2011). L'Afrique du Sud définit les TPME en termes d'employés, de chiffre d'affaires annuel et de capital (Loi sur les petites entreprises nationales (National Small Business Act) n° 102 de 1996).

Les normes de taille peuvent également être différentes selon le secteur d'activité, ce qui est le cas en Afrique du Sud et aux États-Unis.

Déterminer les entreprises ayant droit à un traitement préférentiel

Après avoir défini ce qu'est une entreprise détenue par des femmes et déterminé des normes de taille, les gouvernements doivent décider quelles entreprises appartenant à des femmes peuvent bénéficier du traitement préférentiel. Ce traitement est-il réservé aux très petites, petites et aux moyennes entreprises ? Ces entreprises doivent-elles également prouver qu'elles sont défavorisées d'un point de vue économique ou bien doivent-elles répondre à d'autres critères ? En fait, la sélection des critères d'admissibilité applicables au traitement préférentiel dépendra des objectifs précis de la politique des marchés publics et du contexte national.



Programmes de certification et d'enregistrement

Les programmes de certification et d'enregistrement permettent aux gouvernements d'identifier les entreprises qui respectent les critères d'admissibilité fixés envers les entreprises appartenant à des femmes et de récupérer des informations les concernant. La certification et l'enregistrement sont des processus distincts avec des objectifs différents.

Le processus de certification vise à contrôler que les entreprises respectent les critères d'admissibilité établis par le gouvernement, tandis que le processus d'enregistrement fournit un point d'entrée aux entreprises souhaitant travailler avec le gouvernement. La certification et l'enregistrement peuvent avoir lieu ou non en même temps.

Options de certification

Il existe différentes possibilités de certification : l'auto-certification, la certification gouvernementale ou la certification par un tiers nommé, tel que les organismes de soutien au commerce. Par exemple, les États-Unis se fient à l'auto-certification, l'Afrique du Sud se fie à des agences de contrôle privées, la Zambie confie la certification à un organisme gouvernemental, la Commission d'émancipation économique des citoyens (CEEC).

Problème de la fraude

Lorsque des politiques préférentielles des marchés publics existent, elles donnent lieu à des pratiques illicites et frauduleuses. Les gouvernements doivent savoir que certaines entreprises utilisent des sociétés écrans ou d'autres pratiques visant à dissimuler le réel titre de propriété et le contrôle en vue d'accéder de manière frauduleuse aux préférences, aux réservations et aux autres formes d'aides ciblées. Le recours à des sociétés écrans détourne les ressources et sapent les efforts des politiques de discrimination positive.



Par exemple, aux États-Unis, une entreprise de sécurité travaillant pour le gouvernement fédéral a récemment plaidé coupable pour avoir conclu illégalement des contrats d'une valeur de 31 millions de dollars destinés à des petites entreprises défavorisées, dans le cadre du Programme de développement des entreprises - Section 8(a) de l'Administration des petites entreprises (SBA). Selon les documents de la Cour :

Hedman a admis avoir créé en 2003 une société fictive ... pour s'assurer de pouvoir continuer à bénéficier des préférences accordées en vertu de la Section 8(a) auxquelles \[son entreprise] n'avait pas droit ... Hedman a choisi un employé \[Hamilton]...pour servir de propriétaire prête-nom car elle a des origines portugaises et bénéficie d'un désavantage social et historique, alors qu'en réalité la nouvelle entreprise était gérée par Hedman et les membres de la direction de \[son entreprise]. Pour tromper la SBA, ils ont fait croire qu'Hamilton avait monté et fondé l'entreprise et qu'elle était l'unique membre de la direction. Ils ont continué à tromper la SBA tout au long de l'année 2012, en mentant même à la SBA pour éviter une réclamation déposée par une autre entreprise, accusant l'ancienne entreprise d'Hedman ainsi que la société fictive d'être indûment associées (Département de la Justice des États-Unis, 2013).

En Afrique du Sud, une entreprise leader de la fourniture en matériel médical a utilisé le nom de l'employée domestique du directeur comme prête-nom pour bénéficier de marchés publics d'une valeur supérieure à 160 millions de Rands. Mille Net Imports CC a nommé Elizabeth Tsebe en tant que directrice et actionnaire à 40 % en 2007, sans l'en informer. The Star, un quotidien sud-africain, a enquêté pendant quatre mois pour révéler que les avantages de Tsebe, résultant de son travail dans l'entreprise, n'étaient pas proportionnels à sa fonction en tant qu'actionnaire. Cela en dépit de l'entreprise qui se voyait attribuer des contrats juteux dans tout le pays grâce en grande partie à ses références « impressionnantes » relatives à son niveau de certification B-BBEE (Rampedi 2012).

L'Afrique du Sud lutte contre les sociétés écrans

Les pratiques de ce genre représentent un enjeu important pour l'économie de l'Afrique du Sud et pour l'autonomisation des noirs (Cohen, 2013). L'Afrique du Sud a récemment modifié sa loi relative à l'autonomisation économique élargie des noirs (Broad-Based Black Economic Empowerment -B-BBEE), pour répondre et proscrire cette pratique. L'amendement définit cette pratique comme suit : « une transaction, un arrangement ou tout autre acte ou comportement qui sape ou empêche, directement ou indirectement, la réalisation des objectifs de la présente loi ou la mise en œuvre de l'une des dispositions de la présente loi. » L'amendement proscriit, d'une manière générale, tout arrangement par lequel des avantages économiques réels attribués à des personnes noires ne sont pas proportionnels aux avantages attribués à une entreprise du fait de son niveau de certification B-BBEE.

Par exemple, les pratiques suivantes seraient interdites si elles étaient réalisées en vue d'améliorer le niveau de certification B-BBEE d'une entreprise :

- Nommer une personne noire en tant que membre de la direction d'une entreprise, mais ne pas lui donner le pouvoir nécessaire pour assumer les fonctions généralement associées à son poste.
- Nommer une personne noire en tant que membre de la direction de l'entreprise mais ne pas lui verser le salaire proportionnel à cette fonction.
- Conclure un accord avec une entreprise détenue et gérée par une personne noire afin d'améliorer le niveau de certification B-BBEE, mais ne pas avoir l'intention de mettre en œuvre cet accord.

Plus particulièrement, l'amendement de la loi sud-africaine B-BBEE définit le prête-nom de la manière suivante :

« une transaction, un arrangement ou tout autre acte ou comportement qui sape ou empêche, directement ou indirectement, la réalisation des objectifs de la présente loi ou la mise en œuvre de l'une des dispositions de la présente loi, y compris, sans s'y limiter, les pratiques liées à l'initiative B-BBEE :

- (a) À savoir, les personnes noires nommées par une entreprise, découragées voire interdites de participer de manière conséquentes aux activités principales de cette entreprise.
- (b) À savoir, les avantages économiques attribués, résultant du niveau de certification B-BBEE d'une entreprise, ne sont pas conférés à la personne noire dans les proportions définies dans les documents juridiques y afférent.
- (c) Recourir à la conclusion d'une relation juridique avec une personne noire avec pour objectif que cette entreprise atteigne un certain niveau de certification B-BBEE sans attribuer à cette personne noire les avantages économiques qu'elle pourrait raisonnablement espérer recevoir du fait de son statut ou de sa fonction. Ou,
- (d) Recourir à la conclusion d'un accord avec une autre entreprise afin d'atteindre ou d'améliorer son niveau de certification B-BBEE dans les circonstances suivantes :
 - (i) Il existe d'importantes restrictions, qu'elles soient implicites ou explicites, sur l'identité des fournisseurs, des prestataires de services ou des clients.
 - (ii) Le maintien des activités de l'entreprise paraît en toute logique improbable au regard des ressources disponibles.
 - (iii) Les conditions générales n'ont pas été négociées en condition de pleine concurrence et sur une base juste et raisonnable.

Importance du renouvellement de la certification

Il est important que les entreprises procèdent régulièrement au renouvellement de la certification de leur situation. La situation d'une entreprise peut évoluer avec le temps du fait d'une croissance interne ou d'un changement de propriétaire et de contrôle, ne permettant pas à l'entreprise de prétendre à la poursuite du traitement préférentiel. Le renouvellement régulier de la certification limite également la capacité des grandes entreprises à contourner les règles en créant et en achetant ensuite des entreprises ayant obtenu des contrats dans le cadre des programmes préférentiels des marchés publics.

Au Kenya, la réglementation limite les entreprises à une période cinq ans, renouvelable une fois seulement pour bénéficier des programmes préférentiels. Pour certains, ces limites appliquées aux périodes d'admissibilité aux préférences dans le cadre de la réglementation kényane applicable aux marchés publics permet de garantir que les objectifs de la politique, sur lesquels reposent les préférences, restent au centre du programme préférentiel des marchés publics (Quinot, 2013).

Systèmes d'enregistrement - Avantages et inconvénients

Avantages

Lorsqu'il est associé à un système de certification efficace, un système d'enregistrement des entreprises complet, précis et actualisé peut remplir certaines fonctions importantes. Il sert de point d'entrée aux entreprises qui souhaitent travailler avec le gouvernement et fournit au gouvernement des informations très précieuses sur la capacité du marché et la démographie. Dans certains pays, les systèmes d'enregistrement sont également utilisés pour présélectionner les entreprises, obtenir différents certificats et développer des répertoires de fournisseurs approuvés.

L'enregistrement et la certification effectives en tant qu'entreprise détenue par une femme réduit la nécessité pour les entités adjudicatrices de définir au cas par cas si le soumissionnaire est qualifié pour soumettre une offre et pour bénéficier du traitement préférentiel (Quinot, 2013).

Inconvénients

Les systèmes d'enregistrement peuvent empêcher les entreprises appartenant à des femmes de participer aux marchés publics si le processus d'enregistrement est trop lourd, trop compliqué ou trop coûteux. Une étude réalisée sur les très petites entreprises du Botswana explique que les nombreuses contraintes réglementaires avaient fini par rendre le coût de l'enregistrement trop élevé et avaient supplanté l'éventuel intérêt que l'enregistrement représentait pour les entreprises. Ces coûts incluent les taxes, les frais d'enregistrement, les frais de conformité avec le code du travail et les autres lois, ainsi que le temps nécessaire à l'enregistrement (Banque mondiale, 2011a). L'étude a également révélé que de nombreux entrepreneurs ne savaient pas comment, où, ni s'ils avaient l'obligation de s'enregistrer.

Un certain nombre d'associations de femmes africaines chefs d'entreprise a également exprimé les mêmes problèmes au cours de l'élaboration de ce guide. Elles ont alerté contre le risque d'ajouter des contraintes ou des coûts inutiles aux processus de certification et d'enregistrement. De nombreuses femmes sont déjà réticentes à la déclaration de leurs entreprises et à l'enregistrement en tant que fournisseur du gouvernement, car elles ne souhaitent pas révéler des informations au sujet de leurs activités, craignant d'être assujetties à des taxes et autres frais.

Solutions possibles

En 2013, le Ministère du commerce et de l'industrie du Botswana a validé de nouvelles directives relatives à l'enregistrement des TPE, qui visent certains obstacles à leur participation dans l'économie structurée. Les nouvelles directives dispensent ces entreprises des obligations d'enregistrement contraignantes, perçues comme un frein à la création d'entreprises. Lors de la validation de ces nouvelles directives, le secrétaire permanent au ministère a déclaré que le ministère considérait « les très petites et petites entreprises comme la base du développement des entreprises et qu'elles représentaient un moyen idéal de diffusion de la croissance économique et de la diversification » (BOPA, 2013).

Le Ministère du commerce et de l'industrie a également modifié les directives en 2011 pour autoriser l'enregistrement des très petites et petites entreprises qui exercent leur activité

ENCADRÉ 2: Indonésie - Aperçu des entreprises appartenant à des femmes

À la demande du gouvernement indonésien, la Millennium Challenge Corporation a mené il y a peu une enquête sur le genre auprès des entreprises pour identifier les obstacles propres au genre que doivent surmonter les entreprises qui souhaitent travailler avec le gouvernement. Entre autres, l'enquête a révélé des inégalités importantes liées au genre parmi les entreprises indonésiennes en termes de taille, objectifs et structure. Par rapport à leurs homologues hommes, les entreprises indonésiennes appartenant à des femmes tendaient à être plus petites et plus jeunes, elles étaient plus présentes dans les secteurs de la distribution et des services et étaient plus souvent des entreprises individuelles. Les femmes entrepreneures avaient également tendance à travailler hors de chez elles à un tarif plus élevé que les hommes et employaient plus de femmes.

L'enquête a démontré que le taux de participation aux marchés publics était plus élevé chez les entreprises appartenant à des hommes que chez les entreprises appartenant à des femmes. Seuls 5 % des fournisseurs du gouvernement présents dans l'échantillon utilisé pour l'étude étaient des entreprises appartenant à des femmes.

À la fois pour les entreprises appartenant à des hommes et par des femmes, l'enquête a révélé que la réglementation trop importante et prêtant à confusion, un système de passation de marchés publics électronique, confus et compliqué, la corruption, la collusion et le favoritisme, représentaient les principaux obstacles à la participation aux marchés publics. Contrairement aux entreprises appartenant à des hommes, les femmes ont déclaré que l'accès limité aux informations représentait un obstacle important.

Source: Novirianti, 2013.



dans des zones d'habitation ou des refuges provisoires, ce qui est le cas pour la plupart d'entre elles. Le ministère a noté que « Les difficultés rencontrées lors de l'enregistrement des très petites et petites entreprises représentaient un obstacle à leur participation aux processus de marchés publics du gouvernement, des autorités locales et des institutions semi-publics » (Gouvernement du Botswana, 2011).

Comblent le manque d'informations

La définition des entreprises appartenant à des femmes est essentielle à la compréhension de la capacité du marché, à la définition d'un point de comparaison pour évaluer la progression, au développement de politiques préférentielles des marchés publics et pour cibler l'aide technique et financière.

Le manque d'information détaillées selon le genre mises à la disposition des gouvernements fausse souvent le nombre réel d'entreprises appartenant à des femmes présentes sur leurs marchés et des secteurs où elles entrent en concurrence. Par conséquent, les gouvernements peuvent avoir l'impression qu'il n'y a pas assez d'entreprises qualifiées appartenant à des femmes sur leurs marchés ou qu'elles ne font pas d'offres sur les marchés publics (BWASA, 2013).

Un représentant de l'autorité en charge des marchés publics du Ghana a indiqué que l'absence de données sur les entreprises admissibles appartenant à des femmes représentait un obstacle politique majeur pour faire évoluer les politiques préférentielles des marchés publics pour les femmes chefs d'entreprise. Cette situation prouve l'importance de recueillir des informations détaillées spécifiques au genre sur les entreprises lors des processus normaux d'enregistrement de l'entreprise et de l'entrepreneur.

Les programmes de certification et d'enregistrement des entrepreneurs contribueront dans une certaine mesure à combler ce manque d'informations, en apportant des données sur les entreprises détenues par des femmes souhaitant travailler avec les gouvernements. Les gouvernements disposent d'autres sources d'informations sur les entreprises appartenant à des femmes, notamment les organismes de soutien au commerce, les institutions financières internationales, les organisations non gouvernementales, les établissements d'éducation et les agences de développement.

Au Ghana, par exemple, il existe un certain nombre d'organisations et d'associations patronales de femmes directement en lien avec les femmes chefs d'entreprise. L'association des femmes chefs d'entreprise du Ghana (GAWE Ghana Association of Women Entrepreneurs) compte plus de 2 550 membres et peut toucher une communauté comptant plus de 20 000 personnes. L'étude sur le niveau de vie au Ghana, réalisée par le Service statistique du Ghana, représente une autre source potentielle d'informations sur les entreprises appartenant à des femmes au Ghana. La cinquième édition de cette enquête a permis de recueillir des informations détaillées selon le genre sur les entreprises/ménages non agricoles.

NOTES

5. Programme de contrat fédéral pour les petites entreprises appartenant à des femmes (Women-Owned Small Business Federal Contract Program), 13 C.F.R Partie 17 (États-Unis).

CHAPITRE 4

Exploiter les marchés publics par le biais des réformes

Les femmes africaines chefs d'entreprise et les organisations de femmes chefs d'entreprise consultées dans le cadre de l'élaboration de ce guide ont confirmé que les procédures de présélection représentaient un obstacle majeur à la participation aux marchés publics.

Les femmes chefs d'entreprise qui souhaitent intégrer ou poursuivre la participation aux marchés publics doivent surmonter de nombreuses difficultés, allant de l'identification des opportunités de marchés publics au respect des exigences techniques et financières imposées par les entités adjudicatrices. Cette partie présente quelques-unes des difficultés que rencontrent toutes les entreprises appartenant à des femmes sur les marchés publics, ainsi que les techniques pour les surmonter.

Certains obstacles ne sont pas propres aux entreprises appartenant à des femmes. D'autres nouvelles entreprises candidates rencontrent également ces difficultés, qu'elles soient appartenant à des hommes ou des femmes⁶. Toute réforme destinée à surmonter ces difficultés bénéficiera à toutes les entreprises.

Les instruments internationaux dans le domaine des marchés publics, tels que l'Accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce et la Loi type sur les marchés publics de la CNUDCI, sont des sources d'inspiration importantes pour les pays qui souhaitent réduire ces difficultés. Ils reflètent les bonnes pratiques internationales relatives aux marchés publics et donnent souvent des lignes directrices. La transparence et la concurrence par l'intégration du plus grand nombre de fournisseurs possible sur les marchés publics figurent parmi les principes clés de ces instruments. Ces accords définissent des règles visant à aider les entreprises appartenant à des femmes à intégrer les marchés publics.

En plus d'établir des règles uniformes en améliorant l'ensemble du cadre des marchés publics, les mesures destinées à supprimer les obstacles identifiés dans la pratique doivent être définies selon le genre. Des solutions supposées neutres sont trop souvent inefficaces ou aboutissent à l'exclusion des entreprises appartenant à des femmes. Pour parer à cette éventualité, les gouvernements doivent développer et mettre en œuvre des solutions en collaboration avec les organisations de femmes chefs d'entreprise. Les gouvernements peuvent et doivent profiter des capacités qu'offrent ces organisations pour créer des politiques vraiment liées au genre.

Améliorer l'accès à l'information

Les entreprises appartenant à des femmes se plaignent toutes de ne pas être informées et de ne pas savoir comment accéder aux opportunités de marchés publics. Pour remédier à ce problème, de nombreux pays ont créé des sites Internet ou des passerelles électroniques pour y publier toutes les sollicitations publiques ou appels d'offres, ou du moins ceux d'une valeur supérieure à un certain montant.

En Inde, le système d'information des appels d'offres représente la source principale pour les marchés du gouvernement et du secteur public, pour les appels d'offres et les notifications

publiés par les administrations centrales, les administrations des États fédérés et les autres organismes publics pour l'acquisition des biens, services et travaux. Il s'agit d'une base de données interactive qui permet aux utilisateurs de chercher et de sélectionner des appels d'offres selon le lieu, l'organisme, la description et la valeur, et qui permet de télécharger les documents à utiliser pour soumettre l'appel d'offres.



En Afrique du Sud, toutes les sollicitations du gouvernement national sont publiées dans le Bulletin d'appels d'offres du gouvernement, publication hebdomadaire disponible sur Internet ou par abonnement. Certaines entités adjudicatrices d'Afrique du Sud, telles que Eskom⁹, publient des opportunités d'appel d'offres sur leur site Internet. Les entreprises peuvent également s'abonner à des services en ligne privés qui permettent à leurs utilisateurs de chercher, sélectionner et télécharger les appels d'offres. Les entreprises peuvent souvent accéder aux opportunités d'appels d'offres disponibles en Afrique par le biais des services en ligne privés.

Grâce aux passerelles électroniques, les entreprises appartenant à des femmes et les autres parties prenantes ont plus facilement accès aux informations. Ceci contribue à améliorer la transparence et à réduire le risque de corruption qui a un impact négatif sur les entreprises appartenant à des femmes. Ces systèmes sont conformes aux bonnes pratiques internationales. Par exemple, l'Accord sur les marchés publics de l'OMC encourage l'utilisation des moyens électroniques dans les marchés publics et exige des entités adjudicatrices qu'elles effectuent les passations de marché de manière transparente et impartiale, afin d'éviter tout conflit d'intérêts et les risques de corruption.¹⁰

Travailler avec des organisations de femmes chefs d'entreprise

La pertinence des solutions basées sur Internet dépend du niveau d'utilisation du réseau Internet dans un pays donné ((Linarelli, et al., 1998). Les femmes entrepreneures qui travaillent dans des communautés rurales sont moins susceptibles d'avoir un accès Internet ou de pouvoir bénéficier des passerelles électroniques des marchés publics. Les informations relatives aux opportunités d'appels d'offres pourraient être communiquées directement aux organisations de femmes entrepreneures et aux autres associations qui soutiennent les femmes entrepreneures, qui diffusent les informations auprès de leurs membres.

Simplifier le processus d'appel d'offres

Les procédures de passation des marchés publics sont souvent si complexes, si lourdes et si coûteuses qu'elles dissuadent les femmes chefs d'entreprises de participer aux marchés publics. Les contrats de marchés publics impliquent en général des frais de soumission, de proposition et de conformité plus élevés que les contrats commerciaux. Cela défavorise souvent les entreprises appartenant à des femmes car elles ont moins d'expérience et disposent de moins de ressources que d'autres entreprises (FreshMinds, 2008).

Standardiser et simplifier

Tout doit être mis en œuvre pour simplifier, clarifier et standardiser le processus et les documents requis pour l'appel d'offres, y compris les questionnaires de présélection :

La normalisation donne la possibilité de réduire les coûts de transaction liés à la passation de marché. La normalisation a également tendance à créer des effets externes positifs résultant du phénomène d'« externalités de réseau ». Plus les tribunaux et les parties développent l'utilisation des dispositions et des conditions normalisées, plus celles-ci leur deviennent familières et ne laissent plus de place au doute. Les termes normalisés répondent également aux problèmes des informations asymétriques. Les clauses commencent à être connues dans le milieu et les parties sont plus à même de connaître les risques et les avantages associés à ces clauses (Lineralli, et al., 2008)..

Le Livre vert de l'Afrique du Sud sur la Réforme du secteur public¹¹ a attiré l'attention dès 1997 sur les avantages qu'apporte la normalisation, en déclarant que l'uniformité des documents utilisés pour les appels d'offres et pour la passation des marchés favorise :

- La participation efficace de nouveaux candidats et de jeunes entreprises dans le monde des affaires, le rapport coût/efficacité à la fois en termes financiers et humains.
- La compréhension et l'interprétation par les nouveaux candidats/ les nouveaux entrepreneurs.
- La simplification du processus de documentation.

En Afrique du Sud, la réglementation relative aux marchés publics oblige les entités adjudicatrices à utiliser les dossiers de soumission normalisés. Ils comprennent une invitation à soumissionner (SBD 1), des barèmes de prix (SBD 3.1 à 3.3), la déclaration d'intérêt (SBD 4) et un contrat officiel (SBD 7.1 à 7.3). D'autres pays africains, dont le Liberia, la Zambie et le Kenya, exigent également des documents d'appel d'offres standards.¹²

Dans le cadre de l'AMP révisé de l'OMC, les parties sont tenues de s'assurer que leurs entités contractantes fassent des efforts pour réduire les différences dans leurs procédures de sélection. Dans le cas où les entités contractantes maintiennent les systèmes d'enregistrement, elles doivent faire des efforts pour réduire les différences présentes dans leurs systèmes d'enregistrement.¹³

La présélection peut créer des obstacles

Le processus de présélection mérite une attention toute particulière lors de la tentative de simplification et de normalisation de celui-ci. Le moment et la manière dont les procédures de présélection sont utilisées dépendent de la définition de l'appel d'offres. Dans certains cas, les procédures de présélection font partie d'un processus de passation de marché public comprenant plusieurs étapes. Les entreprises intéressées doivent tout d'abord prouver qu'elles possèdent les capacités techniques, financières, juridiques et autres pour un projet spécifique, avant de poursuivre le processus d'appel d'offres. Ce processus comprenant plusieurs étapes est couramment utilisé pour les marchés publics plus complexes.

Dans d'autres cas, les procédures de présélection constituent le point de départ du système de passation de marché. Dans ce cas, les entreprises intéressées doivent être inscrites sur les listes d'entreprises agréées de l'entité adjudicatrice. Dans le cadre d'achats de faibles montants, les entités adjudicatrices ont plus tendance à recourir aux listes d'entreprises agréées qu'à ouvrir à la concurrence avec des demandes de devis et des achats de faible valeur. Les femmes entrepreneures sont bien placées pour faire des offres pour ce type d'achats car la taille des marchés et les achats sont relativement petits. Elles ne peuvent soumettre des offres uniquement que si elles sont inscrites sur les listes.

Malheureusement, de nombreuses femmes entrepreneures rechignent à se soumettre à cette étape. Elles pensent souvent que les processus d'enregistrement et de présélection sont trop compliqués ou trop lourds ou bien qu'elles ne pourront pas répondre à certaines des exigences de présélection. Par ailleurs, certaines femmes entrepreneures exerçant leur activité dans l'économie informelle peuvent éprouver une réticence à s'enregistrer car elles craignent d'être soumises à des taxes et autres coûts supplémentaires.



Les femmes africaines chefs d'entreprise et les organisations de femmes chefs d'entreprise, consultées dans le cadre de l'élaboration de ce guide, ont confirmé que les procédures de présélection représentaient un obstacle majeur à la participation aux marchés publics. Le temps requis pour préparer et soumettre les documents de présélection représente un frein important, tout particulièrement lorsque les entreprises doivent se soumettre à une présélection auprès de chaque entité adjudicatrice avec laquelle elles souhaitent travailler. Dans les sociétés multiethniques et plurilingues, ce processus peut s'avérer encore plus difficile et chronophage pour certaines entreprises appartenant à des femmes lorsque le dossier d'appel d'offres n'est pas rédigé dans leur langue maternelle.

La simplification et la normalisation des documents peuvent, dans une certaine mesure, aider à surmonter ces difficultés. Il est possible de présélectionner des entreprises appartenant à des femmes pour des groupes de marchés ou pour certaines catégories de biens, travaux ou services et de partager ces informations avec les entités adjudicatrices. Au Kenya, par exemple, la loi sur les acquisitions et la liquidation de biens publics de 2005 autorise une entité adjudicatrice à utiliser les résultats des procédures de présélection réalisées par une autre entité adjudicatrice, ce qui permet de réduire le fardeau administratif pour les entreprises.

Mise en garde

La fréquence à laquelle les entités adjudicatrices présélectionnent les entreprises peut avoir un impact négatif sur la participation des femmes chefs d'entreprise. De nombreuses entités adjudicatrices présélectionnent les entreprises régulièrement, par exemple, tous les ans, tous les deux ans ou tous les trois ans plutôt que d'effectuer une mise à jour continue de leurs listes, qui est la pratique recommandée par les instruments internationaux tels que l'AMP de l'OMC¹⁴. La présélection régulière des entreprises bloque l'arrivée dans le système de nouveaux participants potentiels durant toute la période de présélection. L'ensemble des femmes africaines entrepreneures consultées dans le cadre de l'élaboration de ce guide s'en sont plaintes.

Rationaliser les exigences

Les entreprises appartenant à des femmes reprochent souvent aux entités adjudicatrices de fixer des critères techniques et financiers d'admissibilité ou de présélection trop élevés. Afin de participer aux processus de soumission, les entrepreneurs potentiels doivent se qualifier en respectant des critères techniques, financiers ou autres, nécessaires pour exécuter le contrat. Il peut s'agir de compétences techniques, de ressources financières, de matériels, d'installations physiques, des compétences managériales, de l'expérience et du personnel. La plupart des entités adjudicatrices exigent des entreprises potentielles d'être juridiquement habilitées à souscrire à des marchés, d'être solvables, ne pas être en faillite ou en état de liquidation judiciaire et que les membres de la direction ne fassent pas l'objet de condamnation pour infractions pénales, ne pas être radiées ou suspendues dans le cadre d'activités avec le gouvernement.

Les entités adjudicatrices sont tenues de vérifier que les entreprises possèdent les capacités techniques et financières pour exécuter les contrats. Cependant elles doivent être attentives à ce que les exigences de sélection soient adaptées à la taille et à la complexité des besoins du marché. Une approche unique exclura les entreprises appartenant à des femmes.

Par exemple, l'AMP révisé de l'OMP oblige les entités adjudicatrices à limiter les conditions de participation aux marchés publics en ne retenant que les conditions essentielles visant à garantir que le fournisseur possède les capacités juridiques et financières, ainsi que les compétences commerciales et techniques, pour assurer l'exécution du marché. L'Accord interdit également aux entités adjudicatrices d'exiger que la participation d'un fournisseur à un marché soit soumise à une adjudication préalable d'un ou plusieurs marchés par une entité contractante.¹⁵

Obstacles pour les femmes entrepreneures

Le critère financier représente le principal obstacle pour les entreprises appartenant à des femmes en Afrique. Un certain nombre de femmes entrepreneures et d'organisations africaines ont mentionné à plusieurs reprises que l'obligation de disposer de comptes certifiés représentait un obstacle majeur. De nombreuses femmes entrepreneures qui souhaitent travailler avec le gouvernement ne possèdent ni les connaissances pour tenir les livres et les registres comptables, ni les moyens de faire certifier leurs comptes tous les ans. D'autres obligations financières, telles que les garanties de bonne exécution, les garanties de soumission et les frais appliqués aux dossiers d'appel d'offres, sont également hors de la portée des entreprises appartenant à des femmes. Comme tout critère de sélection, les obligations financières doivent être étudiées et adaptées en conséquence.

Rationaliser et adapter les prérequis techniques et financiers ne doivent pas signifier le non-respect des normes. Les représentants du gouvernement et du secteur privé interrogés ont convenu qu'il n'était pas normal de baisser les critères d'admissibilité minimums pour s'adapter aux entreprises appartenant à des femmes. Selon eux, les gouvernements devraient collaborer avec les organismes de soutien au commerce pour renforcer les capacités des entreprises appartenant à des femmes afin de leur permettre de répondre aux critères.

Par exemple, si une entité adjudicatrice exige la certification ISO 9001 pour exécuter le contrat, elle ne doit pas renoncer à cette exigence pour s'adapter aux entreprises appartenant à des femmes. Des mesures doivent être prises pour certifier davantage d'entreprises appartenant à des femmes afin qu'elles puissent participer lors de prochaines opportunités. Toutefois, si la certification ISO 9001 n'est pas nécessaire à l'exécution du contrat, cette certification représente un obstacle à la participation des femmes et de ce fait, elle doit être supprimée.



Solutions possibles

Accords d'association

Les gouvernements peuvent rendre les opportunités de marchés publics plus accessibles aux entreprises appartenant à des femmes en autorisant les accords d'association. Deux entreprises ou plus peuvent s'associer pour soumissionner ensemble à un marché public. Il se peut que des entreprises seules ne puissent pas répondre à des exigences de qualification technique et financière, mais qu'elles puissent être admissibles en tant qu'équipe. Les accords d'association peuvent prendre plusieurs formes, telles que des partenariats, des accords de sous-traitance principale et des coentreprises.

Organismes spécialisés

Une autre solution consiste à créer un organisme spécialisé chargé de déterminer la qualification des entreprises appartenant à des femmes. Aux États-Unis, c'est la SBA et non les entités adjudicatrices, qui est chargée de vérifier la qualification des petites entreprises à exécuter les contrats. Les États-Unis ont mis en place une certification nommée « Certificate of Competency (COC) », qui permet aux petites entreprises de

faire appel d'une décision d'un agent adjudicateur, dans le cas où ce dernier déclare l'entreprise inapte à respecter les exigences d'un marché public spécifique pour lequel la qualification de l'entreprise semble une évidence.

Lorsqu'une petite entreprise fait une demande de COC, les experts de la SBA examinent attentivement la capacité de l'entreprise à exécuter le contrat. Si l'entreprise prouve sa capacité d'exécution, la SBA délivre un COC à l'agent adjudicateur, qui atteste que la petite entreprise est qualifiée pour soumissionner dans le cadre du contrat concerné. Le programme COC contribue à vérifier que les petites entreprises, en particulier les nouvelles candidates dans l'arène des marchés publics fédéraux, ont réellement la possibilité de participer et de se voir attribuer des marchés publics.¹⁶

Limiter la taille du marché

Rassembler de nombreuses exigences dans un seul gros marché peut empêcher de nombreuses entreprises appartenant à des femmes de soumissionner car elles n'ont ni l'envergure, ni la capacité des autres entreprises. Par exemple, les marchés publics émis dans le cadre du projet de construction des routes nationales en Ouganda ont été divisés en trois lots d'une valeur de 40 millions d'euros chacun. La taille des contrats était hors de portée pour les entreprises de construction ougandaises, tout particulièrement pour les petites entreprises de ce secteur (Elmers, 2011).

C'est pourquoi la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), ainsi que d'autres organisations internationales, ont recommandé aux entités adjudicatrices d'éviter le regroupement des exigences multiples dans le cadre d'un gros marché lorsqu'il y a la possibilité de créer plusieurs marchés plus petits (Elmers, 2011).

Il existe des arbitrages en termes d'efficacité et de coûts qui doivent être pondérés selon les bénéfices socio-économiques qu'apporte la dissociation des exigences. La réglementation relative aux marchés publics de la Zambie interdit la dissociation des exigences. Mais il existe une exception. Les entités adjudicatrices peuvent dissocier une exigence en plusieurs lots si cela permet d'augmenter le nombre de soumissions de la part de petits fournisseurs qui n'auraient pas pu se qualifier pour un ensemble complet dans le cadre d'un contrat unique.¹⁷

Accorder un délai suffisant aux offres

La plupart des entreprises appartenant à des femmes n'ont pas le même niveau d'expérience et de ressources que les grandes entreprises lors de la soumission des offres. Les entités adjudicatrices doivent accorder un délai suffisant aux entreprises pour préparer les appels d'offres afin de développer la concurrence. Le respect des normes internationales qui favorisent l'intégration dans le processus de passation de marchés publics peut être bénéfique. Par exemple, l'AMP révisé de l'OMC exige que les entités adjudicatrices accordent un délai suffisant aux fournisseurs pour préparer et déposer leurs demandes de participation et leurs offres conformes.

De nombreux pays, y compris le Botswana, le Kenya, le Liberia et la Zambie, ont défini des délais minimums de soumission basés sur les différentes méthodes de passation de marchés utilisées, parmi lesquelles, la concurrence nationale, la concurrence internationale et les appels d'offres réalisés à partir de listes restreintes de fournisseurs.

L'AMP révisé de l'OMC a défini un délai général minimum de soumission de 40 jours. Il est possible de réduire ce délai dans certains cas. Par exemple si les passations de marché s'effectuent par voie électronique ou si un avis de marché programmé a été diffusé entre 40 jours et 12 mois à l'avance.¹⁸

La publication des programmes de marchés d'un organisme et les avis préalables d'intentions de marchés peuvent aider les entreprises appartenant à des femmes à planifier et à se préparer pour les futures opportunités.

Les critères de rapport qualité/prix ou de prix le plus bas ?

En général, les entreprises appartenant à des femmes ne parviennent pas à s'imposer face aux autres entreprises lorsque les marchés sont attribués à l'entreprise proposant une offre au prix le plus bas et jugée techniquement acceptable. Une évaluation récente, consacrée aux marchés publics de l'Union européenne, a constaté que le problème le plus fréquent auquel étaient confrontées les petites et moyennes entreprises (PME) (composées en majorité d'entreprises appartenant à des femmes) était l'obsession des entités adjudicatrices pour

le prix (Direction Générale Entreprises et Industrie de la Commission Européenne, 2007). En s'intéressant plus au prix qu'au rapport qualité/prix, les entités adjudicatrices ne tiennent pas compte du coût du cycle de vie associé aux achats et renoncent aux nombreuses solutions innovantes que proposent les petites entreprises.

L'étude suggère que les entités adjudicatrices qui souhaitent uniformiser les règles du jeu pour les petites entreprises, parmi lesquelles celles appartenant à des femmes, devraient envisager d'attribuer des contrats aux entreprises qui présentent l'offre la plus rentable et non l'offre au prix le plus bas. La détermination de l'offre ayant le meilleur rapport qualité-prix, également connue sous le nom d'offre économiquement la plus avantageuse, prend en compte non seulement le prix mais aussi la valeur technique, la qualité, la rentabilité et le service après-vente.

Questions soulevées par le critère de meilleur rapport qualité/prix

Les représentants de gouvernements africains, des femmes chefs d'entreprises et des organisations patronales ont soulevé une question importante : le besoin de simplicité et d'objectivité dans le processus de sélection de la source. Ils s'inquiétaient que la recherche du meilleur rapport qualité/prix ne laisse place à plus de subjectivité et moins de certitude dans le processus. Le critère de meilleur rapport qualité/prix était susceptible de donner lieu à des pratiques de corruption et de favoritisme, préjudiciables pour les entreprises appartenant à des femmes. Ils pensaient que les entreprises appartenant à des femmes auraient plus de réussite si le processus d'évaluation et d'adjudication était simple. L'offre respecte-t-elle les exigences minimales requises ? Si oui, était-elle le prix le plus bas ? La simplicité permettrait aussi d'améliorer l'accessibilité du processus aux femmes entrepreneures car la plupart n'ont pas la même expérience et les mêmes ressources que leurs homologues masculins.

L'étude confirme que dans bien des cas, la recherche du meilleur prix pour les biens, les travaux et les services va à l'encontre d'autres objectifs, tels que la réduction de la corruption, ou l'amélioration de l'efficacité ou l'équité. Dans ce cas, une plus grande marge discrétionnaire est susceptible d'accorder plus d'importance à une offre rentable, mais elle peut donner lieu à plus de pratiques de corruption et ajouter de la complexité au processus (Arrowsmith, et al., 2011).

Pour les femmes africaines chefs d'entreprise, la simplification et la réduction de la corruption semblent être leurs principales préoccupations.

L'application des normes internationales pourraient y répondre. Par exemple, l'AMP révisé de l'OMC prévoit :

Article XV — Traitement des soumissions et adjudication des marchés

Adjudication des marchés (...)

5. À moins qu'elle détermine qu'il n'est pas dans l'intérêt public d'adjuger un marché, l'entité contractante adjugera le marché au fournisseur dont elle aura déterminé qu'il est capable de satisfaire aux modalités du marché et qui, uniquement sur la base des critères d'évaluation spécifiés dans les avis et dans la documentation relative à l'appel d'offres, aura présenté:

- (a) la soumission la plus avantageuse; ou
- (b) dans les cas où le prix sera le seul critère, le prix le plus bas.

L'article XV précise qu'un critère autre que le prix doit être totalement transparent et appliqué en conséquence.

Le partage des informations renforce les capacités et les compétences

L'approvisionnement concurrentiel donne aux entités adjudicatrices une très bonne occasion de renforcer les capacités et les compétences des fournisseurs de l'État en communiquant un avis constructif aux soumissionnaires non retenus. Il est important de ne pas divulguer les informations commerciales et financières d'autres entreprises. Un avis communiqué après l'adjudication, qu'il soit écrit ou en personne, peut toutefois fournir des informations précieuses aux candidats n'ayant pas été sélectionnés. Les informations sur les qualités et les faiblesses de leurs offres peuvent leur permettre d'être plus compétitifs lors de futurs marchés. Les avis permettent également de garantir l'équité et la transparence du processus de passation de marchés.

Émettre des avis est conforme aux bonnes pratiques internationales. L'AMP révisé de l'OMC oblige une entité adjudicatrice à fournir, sur demande, à un fournisseur non retenu les raisons pour lesquelles elle n'a pas retenu sa soumission ainsi que les avantages relatifs de la soumission du fournisseur retenu.¹⁹

Selon les représentants des pouvoirs publics et les femmes entrepreneures, les entités adjudicatrices en Afrique, ne fournissent pas habituellement d'explications aux soumissionnaires non retenus, même lorsque les lois et la réglementation relatives aux marchés publics le prévoient. Une femme entrepreneure, travaillant dans le secteur de la maintenance et de la construction de bâtiments en Afrique du Sud, a exposé les efforts qu'elle a mis en œuvre en vain pour obtenir des explications significatives des raisons pour lesquelles l'offre qu'elle avait soumise dans le cadre d'une récente opportunité de marché avait été jugée non conforme.

Afin de parer au manque manifeste d'explications, l'Ouganda a adopté, il y a peu, de nouvelles règles imposant aux entités adjudicatrices de publier des avis d'adjudication sur lesquels figurent les noms des entreprises retenues, les prix proposés, les notes globales obtenues pour la meilleure offre, les noms des entreprises non retenues et l'étape à laquelle leurs offres ont été écartées²⁰. Les entités adjudicatrices doivent également fournir des explications si elles en reçoivent la demande et elles ne sont plus facultatives.²¹

Mécanismes de recours

Mettre à la disposition des soumissionnaires des mécanismes de recours permet d'améliorer l'équité et la transparence. Ils peuvent les utiliser lorsqu'ils estiment que l'évaluation et l'adjudication d'un contrat ont été réalisées de manière arbitraire, irrégulière et non conforme à la loi et à la réglementation, ou bien que les organismes ont agi de manière inadaptée.

Les instruments internationaux, tels que l'AMP de l'OMC, exigent des parties de mettre à disposition des fournisseurs des procédures de recours administratif ou judiciaire en temps opportun, efficaces, transparentes et non discriminatoires.²²

Le paiement rapide est primordial

Dans de nombreux pays, les entreprises appartenant à des femmes se plaignent constamment des longs délais de paiement des entités adjudicatrices. Les femmes africaines entrepreneures consultées dans le cadre de l'élaboration de ce guide le confirment. Se faisant l'écho de ce reproche, un représentant de l'autorité ougandaise en charge des marchés a déclaré qu'il n'était pas rare que les retards de paiement soient de 6 à 12 mois. Le représentant a constaté que, dans certains cas, des fonctionnaires corrompus retenaient volontairement le paiement avec l'espoir de recevoir des pots-de-vin de la part du bénéficiaire pour déclencher le paiement.

Étant donné que les ressources financières des entreprises appartenant à des femmes sont souvent limitées, elles ont moins la capacité de faire face aux retards de paiement que les grandes entreprises. Les retards de paiement réduisent le fonds de roulement disponible des entreprises appartenant à des femmes et sont préjudiciables à leur capacité de production et leur rentabilité (Linarelli, et al., 1998). L'impact des retards de paiement est particulièrement important lorsque les femmes entrepreneures ont souscrit des emprunts pour leur permettre d'entrer en concurrence et d'exécuter des marchés publics. Dans ce type de cas, elles financent les pouvoirs publics lorsque les paiements sont en retard.

Mesures incitatives pour les paiements rapides

- **Pénalités d'intérêt.** De nombreux pays, y compris les États-Unis, l'Inde et le Botswana, ont essayé de résoudre ce problème des retards de paiement en promulguant des lois et politiques obligeant les entités adjudicatrices à effectuer des paiements rapides et à verser des pénalités d'intérêt si elles ne respectaient pas cette obligation. Lorsque les entités adjudicatrices sont obligées de verser des pénalités d'intérêt non prévus dans leurs budgets, elles ont en général la motivation de respecter les délais de paiement.
- **Défenseurs au sein du gouvernement.** La plupart des femmes chefs d'entreprises consultées dans le cadre de l'élaboration de ce guide ont exprimé leur réticence à se confronter directement aux entités adjudicatrices pour traiter les problèmes de retards de paiement ou de corruption. Elles craignaient que leur action ait peu d'effet et d'être supprimées des répertoires des entités pour les futures passations de marchés. Elles ont expliqué que les entreprises appartenant à des femmes avaient besoin de défenseurs au sein des pouvoirs publics ou des entités adjudicatrices pour intervenir en leur nom.
- **Associer les performances des organismes au respect des délais de paiement.** Elles ont également proposé que les pouvoirs publics fassent pression sur les entités adjudicatrices pour associer les Indicateurs clés de performance de leurs administrateurs généraux aux registres de respect des délais de paiement et d'obliger les entités adjudicatrices à soumettre régulièrement un rapport de conformité au parlement et/ou aux organismes de surveillance.

Les sous-traitants paient souvent le prix fort

Le respect des délais de paiement est important au niveau de la sous-traitance, qui représente souvent le point d'entrée initial pour les entreprises appartenant à des femmes sur les marchés publics. Dans certains cas, les entités contractantes ont réglé les entreprises principales. En revanche, les entreprises principales ne règlent pas les sous-traitants dans les délais, voire pas du tout. Un spécialiste des marchés publics en Afrique du Sud a confirmé qu'il s'agissait d'un problème majeur pour les entreprises appartenant à des femmes et que cela aboutissait souvent à des fermetures d'entreprises. La Chambre nationale des petites entreprises (National Small Business Chamber) d'Afrique du Sud s'est également faite l'écho de ce problème et encourage les grandes entreprises et le gouvernement à adhérer de manière volontaire au Code de paiement rapide²³ :

Nous assistons à des fermetures de PME tous les jours. Dans de nombreux cas, elles sont dues à des problèmes de trésorerie résultant des retards de paiement ou des défauts de paiement de la part de leurs clients. Le respect des délais de paiement est vital pour assurer le flux constant de trésorerie d'une entreprise et tout particulièrement pour les petites entreprises.

Le Code de paiement rapide vise à encourager et promouvoir les bonnes pratiques entre les pouvoirs publics, les grandes organisations et leurs fournisseurs PME. Les signataires de ce code s'engagent à payer les PME fournisseurs dans un délai de 30 jours ; il existe un processus dédié, destiné à traiter les problèmes pouvant survenir... Les grandes entreprises et le gouvernement ne doivent pas bloquer les réserves de trésorerie alors que des factures échues restent impayées (Anderson, 2013).



Les sous-traitants travaillant pour le gouvernement manquent de lien contractuel avec les pouvoirs publics. Toutefois, la capacité qu'ont les pouvoirs publics d'imposer des dispositifs de protection contre les retards ou les défauts de paiement au bénéfice des sous-traitants ne doit pas être négligée. Aux États-Unis, par exemple, le Congrès a adopté au moins trois formes de protection envers les sous-traitants exécutant des marchés fédéraux (Manuel, 2012). La loi Miller de 1935, telle qu'amendée, autorise les sous-traitants travaillant pour des marchés fédéraux de construction à intenter une action au civil contre le défaut de paiement d'une entreprise principale.

Les modifications à la loi sur le paiement rapide (Prompt Payment Act) en 1988 exigent que les agences fédérales incluent dans leurs contrats une clause obligeant l'entreprise principale à régler le sous-traitant pour performance « satisfaisante » dans un délai de sept jours suivant la réception de son paiement de la part des pouvoirs publics. Les modifications de 2010 de la loi sur les petites entreprises (Small Business Act) obligent les entreprises principales ayant présenté des programmes de sous-traitance à aviser l'administrateur contractant lorsqu'elles règlent leurs sous-traitants à un prix réduit pour le travail exécuté ou lorsqu'elles effectuent un paiement au-delà de 90 jours après l'échéance.

NOTES

6. Voir DG Enterprise and Industry (2007) ; FreshMinds Research (2008) ; NWBC (2006) ; Orser (2009).
7. Le terme « appel d'offres », tel qu'utilisé dans ce guide, désigne les opportunités de marchés publics ou les sollicitations en général, quelle que soit la méthode de passation de marché utilisée. Il comprend les appels d'offres ouverts, les appels d'offres en deux phases, les demandes de propositions, les demandes d'expression d'intérêt, les demandes de devis, les négociations concurrentielles, les sollicitations, etc. Les différents systèmes ou cadres de marché public utilisent souvent des terminologies différentes pour parler des opportunités de marchés. Se référer, entre autres, à la Loi type sur les marchés publics de la CNUDCI (2011), aux Règles de l'UE sur l'adjudication des marchés de travaux publics, les contrats de fourniture publics et les contrats de services publics, l'Accord sur les marchés publics de l'OMC et la réglementation américaine relative aux acquisitions fédérales (US Federal Acquisition Regulation), amendée en juillet 2014.
8. Le système d'information des appels d'offres publics est disponible sur le site <http://www.tenders.gov.in/index.htm>.
9. Eskom est une entreprise d'état en charge de fournir environ 95 % de l'électricité consommée en Afrique du Sud.
10. Voir les Articles IV et VII de l'Accord révisé.
11. Livre vert de l'Afrique du Sud sur la Réforme du secteur public, 1997, p.28.
12. Loi relative à l'accompagnement des marchés publics et des concessions de 2005, Règlement 29 (Regulations Accompanying the Public Procurement And Concessions Commission Act) (Liberia), Règlements sur les marchés publics de 2011, Règlement 9 (Public Procurement Regulations) (Zambie) et la Loi sur les marchés publics et la liquidation de 2011 Règlement 29, (Public Procurement and Disposal) (Kenya).
13. Voir l'Article IX : 2 de l'Accord révisé.
14. L'article IV de l'Accord révisé prévoit :
10. Une entité contractante autorisera les fournisseurs à demander à tout moment à être inscrits sur une liste à utilisation multiple et inscrira tous les fournisseurs qualifiés sur la liste dans un délai raisonnablement court.
11. Dans le cas où un fournisseur qui n'est pas inscrit sur une liste à utilisation multiple présente une demande de participation à un marché fondé sur une telle liste et tous les documents requis, dans le délai prévu à l'article XI:2, une entité contractante examinera la demande. L'entité contractante ne refusera pas de prendre le fournisseur en considération pour le marché au motif qu'elle n'a pas suffisamment de temps pour examiner la demande, sauf, dans des cas exceptionnels, en raison de la complexité du marché, si elle n'est pas en mesure d'achever l'examen de la demande dans le délai autorisé pour la présentation des soumissions.
15. Voir l'Article VIII de l'Accord révisé.
16. 13 C.F.R. § 125.5 (États-Unis).
17. Réglementation relative aux marchés publics (Public Procurement Regulations) 2011 § 29(2) (Zambie).
18. Voir l'Article XI de l'Accord révisé.
19. Voir l'Article XVI : 1 de l'Accord révisé.
20. Réglementation sur les marchés publics et liquidation des biens publics (contrats) (The Public Procurement and Disposal of Public Assets Regulations) 2014, Reg. 4 (Ouganda).
21. Ibid. Reg. 6.
22. Voir l'Article XVIII de l'Accord révisé.
23. Prompt Payment Act, 31 U.S.C. §§ 3901-3907 (loi sur le paiement rapide) (États-Unis), Public Procurement and Asset Disposal Regulations, 2006, Regulation 91 (loi sur les marchés publics et la liquidation des biens) (Botswana).

CHAPITRE 5

Exploiter les marchés publics par le biais d'une aide ciblée

L'élimination des obstacles peut être comparée à la préparation d'un champ de culture sur lequel on retire les mauvaises herbes et les pierres pour pouvoir labourer. Pour stimuler la pousse, il faut planter, arroser et fertiliser les graines. Pour stimuler l'activité entrepreneuriale, les gouvernements doivent mettre en place des politiques, des procédures et des programmes de discrimination positive réservés aux entreprises appartenant à des femmes.

Supprimer les obstacles auxquels sont confrontées les entreprises appartenant à des femmes représente une étape indispensable. Toutefois il est peu probable que la participation des entreprises appartenant à des femmes dans les marchés publics se développe si cette suppression ne s'accompagne pas d'autres mesures.

Ce qui relie la politique sociale aux passations de marchés :

- Le recours aux passations de marchés comme moyen de mettre en œuvre une loi antidiscriminatoire sur le marché du travail, souvent décrite comme la « conformité contractuelle ».
- Le recours aux passations de marchés comme moyen de développer une vision plus large de la justice distributive, plus particulièrement les actions de discrimination positive dans l'emploi.
- Le recours aux marchés comme moyen de favoriser le développement de l'activité entrepreneuriale dans les groupes défavorisés (McCrudden, 2004).

Bien que ce guide aborde plus en détail le troisième point, le recours aux passations de marchés pour favoriser le développement de l'activité entrepreneuriale, les deux premiers points ont également leur importance.

Conformité contractuelle

Les contrats de marchés publics offrent la possibilité pour les gouvernements d'appliquer et de renforcer les lois interdisant la discrimination au travail, en inscrivant le respect de ces lois dans les conditions générales du contrat. La violation de cette législation antidiscrimination exposerait l'entreprise contrevenante à des sanctions contractuelles et administratives telles que la résiliation pour manquement, la suspension et l'exclusion pouvant s'ajouter à d'autres recours prévus par la loi.

Programmes de discrimination positive

Par le biais des marchés publics, les gouvernements peuvent promouvoir les actions de discrimination positive au travail. Les États-Unis, par exemple, exigent que les entreprises principales et les sous-traitants « non exemptés » développent des programmes d'action de discrimination positive afin de garantir l'égalité des chances au travail pour les femmes et les minorités²⁴. L'objectif des programmes d'actions de discrimination positive est d'aider les entreprises à identifier et analyser les éventuels problèmes liés à la participation des femmes

et des minorités au sein de leurs effectifs. Le Département du travail des États-Unis, par le biais de l'Office des Programmes de conformité contractuelle fédérale, réalise des contrôles de conformité, étudie les réclamations et intente des poursuites.

Encourager l'activité entrepreneuriale

Ce guide traite tout particulièrement du recours aux marchés publics par les entreprises appartenant à des femmes pour stimuler l'activité entrepreneuriale. Vous découvrirez dans les paragraphes qui suivent des exemples de stratégies « d'aide ciblée » utilisées par les gouvernements pour encourager la participation des entreprises appartenant à des femmes aux marchés publics.

Les représentants gouvernementaux consultés dans le cadre de l'élaboration de ce guide ont relevé que ces stratégies nécessitaient en premier lieu une connaissance des données démographiques du marché et, dans certains cas, le pouvoir législatif pour pouvoir mettre en œuvre des politiques préférentielles des marchés publics. Ceci se vérifie dans le cas des préférences et des réservations détaillées plus loin dans ce chapitre.

Définir et suivre les objectifs

Les pouvoirs publics peuvent favoriser le développement de la participation des entreprises appartenant à des femmes dans les marchés publics en fixant aux entités adjudicatrices des objectifs à caractère obligatoire et en contrôlant leur progression. Les politiques socio-économiques et de marchés publics des États-Unis reposent depuis des décennies sur le principe des objectifs. La loi United States Small Business Act prévoit, entre autres, « Dans la mesure du possible, les stratégies de passation de marché utilisées par le département ou l'agence fédéral ayant autorité d'adjudication doivent favoriser au maximum la participation des petites entreprises en tant qu'entreprises principales, sous-traitants ou fournisseurs. »

La loi fixe un objectif à l'échelle gouvernementale de participation des petites entreprises d'au moins 23 % de la valeur totale des marchés principaux conclus par le gouvernement fédéral par exercice²⁵. La loi fixe également un objectif de participation des petites entreprises « détenues et gérées par des femmes » d'au moins 5 % de la valeur totale des marchés principaux et des contrats de sous-traitance conclus par exercice. Depuis l'instauration en 1994 des objectifs pour les petites entreprises appartenant à des femmes, les statistiques affichent une augmentation régulière de la part de marchés principaux et de contrats de sous-traitance attribués à ces entreprises.

Selon certaines statistiques, le gouvernement fédéral a dépassé l'objectif de 5 % en 2012 (National Women's Business Council, 2013). La SBA suit attentivement les performances du gouvernement par rapport à ces objectifs.



Programmes de sous-traitance aux petites entreprises

L'objectif des programmes de sous-traitance à de petites entreprises est d'augmenter le nombre d'entreprises appartenant à des femmes et d'autres groupes cibles participant à des marchés publics en tant que sous-traitants. Aux États-Unis, les entreprises principales et les sous-traitants fédéraux sont tenus de soumettre des programmes de sous-traitance aux petites entreprises aux fonctionnaires adjudicateurs lorsque leurs marchés ou sous-contrats dépassent un certain seuil (actuellement 650 000 dollars US) et qu'il y a possibilité de sous-traiter davantage. Ces programmes fixent les objectifs de l'entreprise pour la participation des petites entreprises au marché fédéral, ou bien au sein de l'entreprise elle-même. Ils définissent la stratégie de l'entreprise permettant d'atteindre ces objectifs. Les entreprises s'exposent à des pénalités si elles ne s'efforcent pas en toute bonne foi de réaliser les objectifs fixés.²⁶

Les programmes de sous-traitance peuvent aussi servir de facteur d'évaluation pour les passations de marchés concurrentiels lorsque l'adjudication est effectuée sur la base du rapport qualité/prix. Dans ce cas, les entreprises doivent soumettre des programmes de sous-traitance aux petites entreprises dans le cadre de leurs propositions globales. Ces programmes sont évalués conjointement avec des facteurs autres que le prix et le marché et adjugé à l'entreprise dont la proposition offre le meilleur rapport qualité/prix global pour les pouvoirs publics, en prenant compte des facteurs prix et autres que le prix.

Préférences

Une technique courante, utilisée pour encourager la participation économique des fournisseurs locaux, des TPME et des groupes marginalisés, consiste à accorder une préférence en matière de prix ou toute autre forme de traitement de faveur lorsqu'ils entrent en concurrence face à de grandes entreprises. Dans ces cas, les entités adjudicatrices augmentent les prix soumissionnés des entreprises non préférées d'un pourcentage de points défini à des fins d'évaluation. Par exemple, dans une concurrence pleine et ouverte (non limitée), une entité adjudicatrice peut accorder une préférence en matière de prix aux petites entreprises appartenant à des femmes en augmentant le prix des offres des entreprises non préférées de 10 % dans le cadre du processus d'évaluation.

Si une entreprise non préférée et une petite entreprise détenue par des femmes déposent toutes les deux une offre à 100 000 \$US, l'entité adjudicatrice considérera que l'offre de l'entreprise non préférée est de 110 000 \$US au cours du processus d'évaluation. En supposant que les deux offres sont techniquement acceptables et que l'appel d'offres prévoit de retenir l'offre techniquement acceptable au prix le plus bas, la petite entreprise détenue par des femmes serait retenue. Les programmes de préférences peuvent prendre plusieurs formes. Les politiques préférentielles des marchés publics d'Afrique du Sud en sont un exemple (voir Encadré 3).

Les préférences peuvent être utilisées pour offrir aux entreprises appartenant à des femmes un avantage concurrentiel sur les marchés publics. Elles permettent de compenser dans une certaine mesure les effets négatifs de la discrimination et de la marginalisation. Les préférences permettent également de développer leur participation dans l'économie formelle. Le pouvoir législatif permettant d'appliquer des préférences au profit de femmes entrepreneures existe déjà dans certains pays (voir Encadré 4, page suivante).

Même lorsque les pays disposent d'un pouvoir législatif avec des programmes préférentiels des marchés publics, la mise en œuvre est souvent difficile, inadaptée voire inexistante. Une étude récente sur les marchés publics et les entreprises appartenant à des femmes en Afrique du Sud a révélé que les entités publiques adjudicatrices ne travaillent pas activement ou ne mettent pas en pratique les préférences existantes en faveur des entreprises appartenant à des femmes (BWASA, 2013). Cette étude attribue cette absence d'action en partie aux lacunes du cadre législatif, qui n'aborde pas de manière explicite la promotion des entreprises appartenant à des femmes dans les marchés publics.

ENCADRÉ 3: South Africa - Marchés publics préférentiels en Afrique du Sud

En Afrique du Sud, le gouvernement a mis en place un système de passation de marchés publics où les entreprises reçoivent des points de préférence selon leur niveau de certification B-BBEE. Dans le cadre de ce système, le nombre maximum de points pouvant être attribués aux entreprises au cours de la sélection de la source est 100, dont 80 (ou 90 pour les marchés plus importants) sont attribués selon le prix. Les 20 points de « préférence » restant (ou 10 pour les marchés plus importants) sont attribués sur la base de son niveau de certification B-BBEE.

Le niveau de certification d'une entreprise est évalué selon le Code de bonnes pratiques B-BBEE. Le Code de bonnes pratiques B-BBEE utilise une grille d'évaluation générique qui se compose de sept composantes principales : la propriété, le contrôle de gestion, l'équité de l'emploi, le développement des compétences, l'approvisionnement préférentiel, le développement de l'entreprise et du fournisseur et le développement socio-économique. Le système encourage les entreprises à adopter des initiatives en vertu de ces composantes afin d'améliorer leurs évaluations de conformité et leur niveau et ainsi acquérir plus de points de préférence au cours du processus de sélection.²⁷

Dans le cadre de la législation relative aux pratiques préférentielles de marchés publics en Afrique du Sud, il est possible pour les entités non-HDI ((Historically Disadvantaged Individual - Personne historiquement défavorisée) d'obtenir des niveaux B-BBEE plus élevés en adoptant des initiatives dans le cadre des composantes autres que la propriété et le contrôle de gestion. La composante préférentielle du marché public reflète le volume de

fournitures et de services achetés par une entreprise auprès d'entités autonomisées ayant des niveaux de certification B-BBEE élevés. Ceci signifie que les entreprises privées peuvent acquérir plus de points de préférence en appliquant leurs propres politiques d'approvisionnement préférentiel. Tout comme les programmes de sous-traitance de petites entreprises abordés dans les paragraphes précédents, le Code de bonnes pratiques B-BBEE aide à intégrer les politiques préférentielles des marchés publics à la chaîne d'approvisionnement, développant ainsi les opportunités pour les groupes marginalisés tels que les femmes chefs d'entreprise.

Source: Taylor et Roga, 2009 ; Quinot, 2013.



Tableau 1. Exemples de législations nationales autorisant les politiques préférentielles des marchés publics pour les entreprises appartenant à des femmes

Pays	Autorité
Kenya	<p>Achats publics et Acte de loi 2005, s. 39(4):</p> <p>(4) Les préférences et les réservations s'appliquent -</p> <p>(a) Aux candidats tels que les groupes défavorisés, les très petites, petites et moyennes entreprises.</p> <p>Achats publics et disposition (Préférence et réservations) Acte de loi, 2011, s. 2:</p> <p>Le terme « groupe défavorisé » désigne les personnes qui donnent l'impression que la société leur a refusé l'accès aux ressources et aux outils utiles à leur survie d'une manière qui les défavorise ou des personnes qui ont subi un préjudice ou ont fait l'objet de préjugés culturels du fait de leur appartenance à un groupe sans tenir compte de leur qualités personnelles ; et des entreprises appartenant à des femmes, des jeunes et des personnes souffrant de handicap.</p>
Namibie	<p>Acte de loi de Namibie, Acte No. 16 de 1996, s. 15(5):</p> <p>(5) Lors de la comparaison des offres, le conseil doit appliquer la politique de préférence en matière de prix du gouvernement pour corriger les déséquilibres sociaux, économiques et éducatifs présents dans une société démocratique et pour encourager les intérêts industriels et commerciaux en Namibie.</p> <p>Autorités locales – Acte de loi, 2011, Annexe A :</p> <p>(i) Un soumissionnaire namibien de bonne foi appliquant les politiques de discrimination positive :</p> <p>Si selon un conseil local d'évaluation des appels d'offres, sur la base des informations fournies au conseil par le soumissionnaire namibien, ce soumissionnaire applique les politiques et les programmes de discrimination positive pour corriger les déséquilibres sociaux, économiques et éducatifs présents dans une société, le conseil peut accorder une préférence en matière de prix de 2 à 3 % selon le bien-fondé de chaque cas particulier, en évaluant divers facteurs tels que des programmes de formation structurés, des formations d'apprentissage des normes approuvées au travail, les employés techniques et l'équipe de direction, l'emploi significatif de femmes et de personnes handicapées, ainsi que d'autres programmes et actions en faveur des citoyens namubiens défavorisés.</p>
Afrique du Sud	<p>Constitution de la République d'Afrique du Sud, Acte No. 108 de 1996, s. 217:</p> <p>(1) Lorsqu'un organe de l'État au niveau national, régional ou local du gouvernement, ou de toute autre institution identifiée dans la législation nationale, passe des marchés de biens ou de services, il doit procéder en se conformant à un système juste, équitable, transparent, compétitif et économique.</p> <p>(2) La sous-section (1) n'empêche pas les organes de l'État ou les institutions nommées dans cette sous-section de mettre en œuvre une politique de passation de marchés publics prévoyant :</p> <p>(a) Des catégories de préférence pour l'attribution des contrats marchés</p> <p>(b) La protection ou la promotion de personnes ou de catégories de personnes défavorisées par une discrimination injuste.</p> <p>(3) La législation nationale doit exiger un cadre de travail au sein duquel la politique désignée à la sous-section (2) doit être mise en œuvre.</p> <p>Acte d'Amendement de l'autonomisation viable pour les personnes de couleur, Acte No. 46 de 2013 :</p> <p>« Broad-based black economic empowerment » désigne l'autonomisation économique viable de tous les noirs [parmi lesquels], en particulier les femmes, les travailleurs, les jeunes, les personnes souffrant de handicap et les personnes vivant dans les zones rurales.</p>
Zambie	<p>Acte pour les achats publics, Acte No. 12 de 2008, s. 63(2):</p> <p>(2) Un groupe cible pour tout programme de préférence ou de réservation doit être défini en accord avec les politiques économiques et sociales du gouvernement et doit inclure :</p> <p>(a) Les citoyens ou les fournisseurs locaux.</p> <p>(b) Les biens, les travaux ou les services fabriqués ou fournis depuis la Zambie ou une région spécifique ou réalisés par des Zambiens ou des personnes issues d'une région spécifique.</p> <p>(c) Des fournisseurs zambiens d'une industrie ou d'un secteur économique spécifique.</p> <p>(d) des PME.</p> <p>(e) Des entreprises appartenant à des femmes. Ou</p> <p>(f) Tout autre groupe désigné par la politique gouvernementale.</p>

Les femmes sont intégrées dans la catégorie des « personnes défavorisées par une discrimination injuste ». L'étude indique :

Même si l'Afrique du Sud dispose d'une réglementation unique et progressive qui détermine le fonctionnement des marchés publics comme un instrument politique visant à favoriser l'autonomisation des groupes jusque-là marginalisés, le développement des [entreprises appartenant à des femmes] en tant que fournisseurs du gouvernement est secondaire dans ce contexte, en particulier du fait de l'absence d'un cadre législatif visant exclusivement [les entreprises appartenant à des femmes] (BWASA, 2013, p. 2–3).

Les conclusions de l'étude préconisent une politique globale nationale qui vise de manière explicite le développement de la participation des entreprises appartenant à des femmes dans les marchés publics.

Réservations ou marchés réservés

Une autre technique courante utilisée pour encourager la participation économique des fournisseurs locaux, des TPME et des groupes marginalisés consiste à réserver ou à attribuer des marchés pour certaines opportunités de marchés uniquement à ces groupes. Tout comme les préférences, les programmes de marchés réservés peuvent prendre plusieurs formes. Un seul pays, les États-Unis, a établi un programme de marchés réservés spécifique en faveur des entreprises appartenant à des femmes.²⁸

Le Congrès américain a voté en 2000 la loi sur l'équité pour les femmes dans les passations de marchés (Equity in Contracting for Women Act), qui autorise les entités adjudicatrices à réserver des marchés pour les petites entreprises appartenant à des femmes dans certaines circonstances. Pour des motifs constitutionnels, les réserves de marchés sont limitées à des secteurs sur lesquels les entreprises appartenant à des femmes sont sous-représentées. L'application de ce programme n'a pu se faire avant 2011 en partie à cause de problèmes liés à la Constitution américaine.

D'autres pays travaillent à la mise en œuvre de programmes de réservation favorables aux femmes chefs d'entreprise et aux autres groupes marginalisés (voir encadré 5).

ENCADRÉ 4: Programme de réservation du Kenya

En 2013, le Président Uhuru Kenyatta a annoncé que le Kenya amenderait sa réglementation applicable aux marchés publics afin de réserver 30 % des marchés publics à des femmes, des jeunes ou des personnes souffrant de handicap (Gathira, 2013). Conformément à la directive du Président, le Gouvernement du Kenya a amendé sa réglementation sur les marchés publics le 18 juin 2013, en attribuant 30 % de ses dépenses en « biens, travaux et services auprès des très petites et petites entreprises appartenant à des jeunes, des femmes et des personnes souffrant de handicap ».

Dans le cadre des programmes de réservation (et de préférence), la réglementation amendée stipule qu'une entité appartenant à un jeune, à une femme ou une personne souffrant de handicap doit être une entité juridique enregistrée auprès des pouvoirs publics et dont « les effectifs soient composés au minimum de 70 % de jeunes, de femmes ou de personnes souffrant de handicap et que la direction

soit assurée intégralement par des jeunes, des femmes ou des personnes souffrant de handicap ».

Source: Gathira (2013) ; Notice légale No. 114, 18 juin 2013, the Public Procurement and Disposal (Preference and Reservations) (Amendment) Regulations, 2013, Regulations 31 & 32 (Kenya).



Éviter les abus

Pour éviter les abus de la part des entreprises ayant bénéficié de préférences ou de réserves de marchés, leur capacité à sous-traiter et céder ou transférer leurs contrats à d'autres entreprises doit être limitée (voir encadré 6). Sans ces limites, les entreprises ayant droit au traitement préférentiel risquent d'agir pour le nom de celles ne bénéficiant pas de ce traitement et pourraient compromettre les objectifs socio-économiques de ces programmes préférentiels des marchés publics.

Tableau 2. Préserver les contrats préférentiels

Possibilités d'abus	Solutions possibles
Marchés de services : Le destinataire d'un contrat de services, dans le cadre d'un programme de préférences ou de réservations, sous-traite tout ou une grande partie des travaux à une entreprise qui ne peut pas prétendre au traitement préférentiel.	Limite de sous-traitance : Exige que le destinataire réalise au moins 50 % des travaux en interne.
Marchés de fournitures : Le destinataire d'un marché de fournitures, dans le cadre d'un programme de préférences ou de réservations, acquiert tout ou une grande partie des fournitures du marché auprès d'une entreprise qui ne peut pas prétendre au traitement préférentiel.	Limite de sous-traitance : Exige que le destinataire réalise au moins 50 % des coûts de fabrication des fournitures (coût de la matière non compris). Dans le cas d'un destinataire ne fabriquant pas, il doit fournir des fournitures ayant été fabriquées par des entreprises appartenant à des femmes et certifiées.
Cession ou transfert : Le destinataire d'un contrat de services ou de fournitures, dans le cadre d'un programme de préférences ou de réservations, transfère le marché à une entreprise qui ne peut pas prétendre au traitement préférentiel.	Clause de non-cession : Oblige le bénéficiaire à obtenir l'accord écrit (ou une renonciation, si la loi l'exige) de la part de l'entité adjudicatrice responsable avant de pouvoir céder ou transférer le marché à une autre entreprise.

Source: Basé en partie sur la FAR Federal Acquisition Regulation (United States) (réglementation applicable aux marchés fédéraux), Partie 19, Small Business program.

Conventions et directives internationales

Les accords commerciaux internationaux, tels que l'AMP de l'OMC, et les directives sur les marchés publics rédigés par les institutions financières internationales, telles que la Banque mondiale, constituent des sources d'inspiration importantes pour les pays qui souhaitent réduire les difficultés auxquelles les entreprises appartenant à des femmes sont confrontées. Ces entreprises sont souvent novices dans le domaine des marchés publics dominés par d'autres entreprises. L'absence de réforme des systèmes de passation de marché favorables aux entreprises en place (leurs concurrents), grâce à des canaux de communication et un système de réseau bien établis, représente un obstacle majeur pour les nouvelles entreprises lorsqu'elles tentent de s'imposer comme soumissionnaires performants et compétitifs.

Accord sur les marchés publics de l'OMC

Les obligations procédurales de l'AMP de l'OMC sont conçues en vue d'ouvrir les marchés. Elles contribuent à élaborer des systèmes de passation de marchés transparents et justes, et par conséquent, garantissent que les entreprises appartenant à des femmes ne soient pas exclues des informations relatives aux opportunités de marchés publics. Elles doivent avoir une vraie chance de rivaliser. Le texte révisé de l'AMP de l'OMC expose les obligations explicites auxquelles les parties doivent se conformer pour éviter les conflits d'intérêts et les pratiques de corruption, qui représentent des facteurs susceptibles d'empêcher injustement des entreprises appartenant à des femmes de remporter des marchés.

L'exigence inscrite dans l'AMP de recours interne des décisions d'adjudication offre aux femmes chefs d'entreprise un espace important pour pouvoir formuler leurs inquiétudes et résoudre d'éventuelles pratiques inéquitable, susceptibles de les défavoriser.



L'une des caractéristiques les plus importantes de l'AMP est qu'il donne la possibilité aux entreprises appartenant à des femmes, selon l'adhésion à cet accord de leur pays d'origine, de soumettre des offres sur des marchés d'autres pays signataires de l'AMP. Tous ces facteurs pris dans leur ensemble font de l'AMP un outil important pour les entreprises appartenant à des femmes qui souhaitent profiter des nouvelles opportunités d'affaires qu'offrent les marchés publics.

Toutefois, ces règles et accords de commerce international peuvent, dans une certaine mesure, limiter les décisions des gouvernements de mise en œuvre de régimes de préférence, tels que les marges de préférence ou les réservations. Ceci, car les préférences et les réservations discriminent souvent les entreprises étrangères. L'un des principaux objectifs des accords de commerce international, ainsi que des bailleurs internationaux tels que la Banque mondiale, est d'ouvrir les marchés publics nationaux aux entreprises étrangères :

L'ouverture des marchés à la concurrence internationale comme facteur de croissance économique constitue l'argument de base des politiques de libre-échange. Ces politiques reposent sur la théorie de l'avantage comparatif...[Cette théorie] affirme que la prospérité économique totale du groupe du libre-échange et la prospérité de chaque pays seront optimisées par le libre-échange entre les membres : le libre-échange pousse chaque état à se spécialiser dans un domaine pour lequel il dispose d'un avantage comparatif, qui permet l'usage le plus efficient des ressources et par conséquent favorise la richesse (Arrowsmith, et al., 2011, p. 25).

Le principe de libre-échange ou de non-discrimination²⁹ est inscrit à l'Article IV³⁰ de l'accord révisé sur les marchés publics de l'OMC :

Non-discrimination

1. Pour toute mesure ayant trait aux marchés couverts, chaque Partie, y compris ses entités contractantes, accordera immédiatement et sans condition, aux marchandises et services de toute autre Partie et aux fournisseurs de toute autre Partie qui offrent les marchandises ou les services de toute Partie, un traitement qui ne sera pas moins favorable que celui que la Partie, y compris ses entités contractantes, accorde :

- (a) aux marchandises, aux services et aux fournisseurs nationaux ;
- (b) aux marchandises, aux services et aux fournisseurs de toute autre Partie.

2. Pour toute mesure ayant trait aux marchés couverts, une Partie, y compris ses entités contractantes :

- (a) n'accordera pas à un fournisseur établi sur le territoire national un traitement moins favorable que celui qui est accordé à un autre fournisseur établi sur le territoire national, en raison du degré de contrôle ou de participation étrangers ; ou
- (b) n'établira pas de discrimination à l'égard d'un fournisseur établi sur le territoire national au motif que les marchandises ou les services que ce fournisseur offre pour un marché donné sont les marchandises ou les services d'une autre Partie.

ENCADRÉ 5: Union européenne - Aperçu des pratiques préférentielles des marchés publics

Les marchés publics sont devenus un important outil politique pour les États membres de l'UE du fait de leur taille importante dans ces économies. En 2009, les marchés publics représentaient près de 2 300 milliards d'euros et 19 % du PIB.

Le considérant 1 de la Directive 2014/24/UE prévoit que la passation de marchés au nom des États membres, des administrations régionales ou locales ou d'autres organismes régis par des entités de droit public, soit soumise aux principes de l'égalité de traitement, de non-discrimination, de reconnaissance mutuelle, de proportionnalité et de transparence. L'objectif des règles de passation des marchés publics et leur fondement visent principalement à renforcer le marché unique et la compétitivité de l'UE. Cependant, les politiques sociales et environnementales ont un rôle de plus en plus important dans le cadre des passations de marchés publics en Europe.

Les dernières révisions des directives relatives aux marchés publics de l'UE montrent clairement l'importance croissante accordée aux politiques sociales et environnementales. Notamment, le considérant 2 de la Directive 2014/24/UE stipule :

« Les marchés publics jouent un rôle essentiel dans la stratégie Europe 2020, exposée dans la communication de la Commission du 3 mars 2010 intitulée « Europe 2020, une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », dans la mesure où ils constituent l'un des instruments fondés sur le marché à utiliser pour parvenir à une croissance intelligente, durable et inclusive, tout en garantissant l'utilisation optimale des fonds publics. À cette fin, les règles de passation des marchés publics adoptées en application de la directive 2004/17/CE ... ainsi que de la directive 2004/18/CE ... devraient être révisées et modernisées pour accroître l'efficacité de la dépense publique, en facilitant notamment la participation des petites et moyennes entreprises (PME) aux marchés publics, et pour permettre aux acheteurs de mieux utiliser l'instrument des marchés publics au service d'objectifs sociétaux communs. »

Le considérant 36 encourage explicitement le recours aux marchés publics pour promouvoir la participation des personnes souffrant de handicap et des personnes défavorisées :

« L'emploi et le travail contribuent à l'insertion dans la société et constituent des éléments essentiels pour garantir l'égalité des chances pour tous. Les ateliers protégés peuvent jouer un rôle considérable à cet égard. Cela vaut également pour d'autres entreprises sociales ayant pour objectif principal de soutenir l'intégration ou la réintégration sociale

et professionnelle des personnes handicapées ou défavorisées telles que les chômeurs, les membres de minorités défavorisées ou de groupes socialement marginalisés pour d'autres raisons. Toutefois, de tels ateliers ou entreprises pourraient ne pas être en mesure de remporter des marchés dans des conditions de concurrence normales. Dès lors, il convient de prévoir que les États membres aient la possibilité de réserver le droit de participer aux procédures de passation de marchés publics ou de certains lots de ceux-ci à de tels ateliers ou entreprises ou d'en réserver l'exécution dans le cadre de programmes d'emplois protégés. »

Les dernières révisions apportées aux directives sur les marchés publics de l'UE reflètent également la reconnaissance croissante des aspects sociaux par la Cour de justice de l'Union européenne. L'affaire Beentjes 31/87 est souvent mentionnée. La Cour de justice a estimé que des mesures adoptées pour lutter contre le chômage de longue durée pouvaient faire partie des critères d'adjudication de marchés publics si l'entité adjudicatrice attribue le marché à l'offre économique la plus avantageuse, si elle n'a pas d'incidence discriminatoire directe ou indirecte à l'égard des soumissionnaires provenant des autres États membres et si l'entité adjudicatrice les a mentionnés dans l'avis du marché. La Cour a rendu une décision similaire dans l'affaire du Nord-Pas-de-Calais, 225/98 (Hettne, 2013).

Les administrations adjudicatrices de l'UE disposent de nombreuses alternatives pour définir les clauses contractuelles basées sur des aspects sociaux. Dans sa communication interprétative sur les possibilités d'intégrer les questions sociales dans les marchés publics, la Commission fait référence aux exemples ci-dessous de clauses sociales légales :

- L'obligation de recruter des chômeurs, et en particulier des chômeurs de longue durée, ou d'organiser des programmes de formation réservés aux chômeurs ou aux jeunes au cours de l'exécution du marché.
- L'obligation de mettre en œuvre, au cours de l'exécution du marché, des mesures destinées à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes ou la diversité ethnique ou raciale. Dans le cas des marchés de services, ces clauses peuvent prendre la forme d'une politique visant à promouvoir la diversité ethnique et raciale sur le lieu de travail, en formant les personnes chargées du recrutement, de la promotion ou de la formation du personnel. Il peut aussi s'agir de la nomination par l'entreprise d'une personne en charge de la mise en œuvre d'une telle politique sur le lieu de travail.

- L'obligation de respecter sur le fond les dispositions des principales conventions de l'OIT au cours de l'exécution du marché, dans la mesure où celles-ci n'ont pas été retranscrites dans la législation nationale.
- L'obligation de recruter, dans le cadre de l'exécution du contrat, un certain nombre de personnes handicapées, en sus des limites fixées par la législation nationale de l'État membre dans lequel le marché est exécuté ou dans l'État membre du soumissionnaire retenu. (Nielsen, n.d., p. 56–57)

Malgré la prise en compte croissante des aspects sociaux et environnementaux, il reste difficile de définir la marge de manœuvre dont disposent les entités adjudicatrices pour mener à bien les objectifs de politiques sociales et environnementales. L'« utilisation stratégique des marchés publics » à cet effet est régie et limitée par les traités de l'UE et les règles harmonisées de l'UE, et la jurisprudence interprétant le rôle des aspects sociaux dans ce cadre est assez limitée (Hettne, 2013).

En outre, les répercussions du recours aux marchés publics pour promouvoir la participation des entreprises appartenant à des femmes sont ambiguës. Les États membres devraient au moins prendre des mesures pour faire disparaître les freins et les difficultés courantes à toutes les entreprises appartenant à des femmes. La suppression de ces obstacles et de ces difficultés bénéficierait à l'ensemble des petites entreprises. Il s'avère que les

entités adjudicatrices de l'UE ont le pouvoir d'exiger des entreprises l'application de mesures destinées à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes. De même, elles doivent s'assurer qu'un nombre raisonnable d'entreprises appartenant à des femmes figure sur les listes des fournisseurs privilégiés.

La manière dont ces mesures sont établies et mises en œuvre est tout aussi importante que la question de savoir si elles sont vraiment autorisées. Toutefois, au-delà de ces types de mesures, il ne semble pas que les entités adjudicatrices publiques au sein de l'Union européenne aient le pouvoir de mettre en œuvre des mesures plus ciblées, telles que des préférences ou des réservations.

Source: Beuter, 2011; Hettne, 2013; Nielsen, n.d.



Moyens de satisfaire les préférences

Malgré ces dispositions, il semble qu'il soit largement possible d'adapter des préférences et des réservations au bénéfice des entreprises appartenant à des femmes. L'accord sur les marchés publics est un accord plurilatéral dans le cadre de l'OMC, ce qui signifie que tous les membres de l'OMC ne sont pas signataires de cet Accord. Actuellement cet Accord comprend 15 parties parmi les 43 membres de l'OMC³¹. 28 autres membres de l'OMC participent au Comité de l'AMP en tant qu'observateurs. Parmi eux, 10 membres ont intégré le processus d'adhésion à l'Accord³². Les membres de l'OMC qui ne sont pas signataires de cet Accord n'ont aucun droit ni obligation en vertu de cet Accord.

Flexibilité

La flexibilité existe pour les parties de l'AMP car celui-ci ne s'applique qu'aux « marchés couverts », qui sont des marchés publics organisés par des entités adjudicatrices des parties de l'AMP pour des biens, des services et des travaux de construction couverts, d'une valeur égale ou supérieure à une valeur de seuil définie³³. Les dispositions relatives à la non-discrimination ne s'appliquent pas aux marchés d'une valeur inférieure aux limites définies dans l'AMP et les gouvernements sont libres d'appliquer des politiques « collatérales » ou « horizontales » de passation de marchés, y compris celles en faveur des entreprises appartenant à des femmes. Même lorsque la valeur du marché est égale ou supérieure aux valeurs de seuil applicables de l'AMP, les gouvernements peuvent adopter des politiques préférentielles des marchés publics à condition qu'elles ne discriminent pas les entreprises étrangères appartenant à des femmes.³⁴

Exceptions et dérogations

L'accord sur les marchés publics de l'OMC autorise également des exceptions et des dérogations pour les programmes ciblés, susceptibles d'intégrer des politiques préférentielles des marchés publics en faveur des entreprises appartenant à des femmes. Les États-Unis et le Canada ont négocié des exceptions en faveur des petites entreprises et des programmes de réservation en faveur des minorités. À l'avenir, il pourrait s'avérer plus difficile pour les pays en développement de négocier les mêmes exceptions ou des exceptions équivalentes³⁵. Afin de rendre l'Accord plus attractif pour les pays en développement souhaitant accéder à l'AMP, les parties de l'AMP ont intégré de nouvelles dispositions et amélioré les dispositions relatives au traitement spécial et différencié de l'Accord, afin d'offrir la flexibilité nécessaire.

L'Article V de l'Accord révisé expose la possibilité donnée aux pays en développement accédant à l'AMP de négocier des mesures de transition telles que des opérations de compensation, des programmes de préférence en matière de prix, des valeurs de seuil initial plus élevées et l'inclusion progressive des entités, sous réserve de l'accord des autres Parties et des besoins de développement du membre accédant.

Il semble donc que l'Accord sur les marchés publics de l'OMC offre assez de possibilités d'intégrer des préférences et des réservations au bénéfice des entreprises appartenant à des femmes, tout en respectant les dispositions de l'accord relatives à la non-discrimination. Ceci se vérifie tout particulièrement pour les pays en développement.

Directives de la Banque mondiale

Tout comme l'Accord sur les marchés publics de l'OMC, les directives de la Banque mondiale relatives aux marchés de fournitures, de travaux et de services autres que les services de consultants autorisent le recours aux préférences nationales dans des circonstances limitées. Ces directives stipulent que les emprunteurs peuvent, avec l'aval de la Banque mondiale, accorder une marge de préférence lors de l'évaluation des offres dans le cadre des procédures d'appels d'offres internationaux pour :

- Les fournitures fabriquées dans le pays de l'emprunteur, lors de la comparaison des offres proposant ces fournitures aux offres de fournitures fabriquées à l'étranger.
- Les travaux exécutés dans les pays membres dont le produit national brut par habitant est inférieur à un certain seuil, lors de la comparaison des offres remises par des entrepreneurs éligibles avec les offres provenant d'entreprises étrangères. (Banque mondiale, 2011b.)

Dans une certaine mesure, ces dispositions permettent d'appliquer des politiques préférentielles des marchés publics en faveur des entreprises nationales appartenant à des femmes, au moins dans le cadre de ces marchés au-dessus des seuils d'appels d'offres internationaux. Tout comme l'Accord sur les marchés publics de l'OMC, il ne semble pas y avoir de restrictions aux politiques de marchés publics favorisant les entreprises appartenant à des femmes, à condition qu'elles ne discriminent pas les entreprises étrangères.³⁶

Selon l'évolution des politiques et de l'attitude des bailleurs de fonds, les pays en développement pourraient disposer de plus de latitude quant à l'utilisation des préférences dans l'avenir pour aider les groupes marginalisés, tels que les femmes entrepreneures. Dans le cadre de la Déclaration de Paris (2005) et du Programme d'action d'Accra (2008), ainsi que le Quatrième Forum de Haut niveau sur l'efficacité de l'aide (Busan 2011), les principaux bailleurs de fonds internationaux se sont engagés à recourir aux systèmes de passation des marchés publics nationaux en premier recours et à donner la préférence à des marchés locaux ou régionaux (Ellmers, 2011).

Le respect des bonnes pratiques internationales telles qu'elles figurent dans les instruments internationaux comme entre autres, l'Accord sur les marchés publics de l'OMC, est facteur de transparence et d'une bonne gouvernance. Ces avantages peuvent en effet compenser la capacité limitée des gouvernements à mettre en œuvre des programmes de préférences du fait des restrictions de ces instruments.



Renforcer les capacités entrepreneuriales

Les programmes de renforcement des capacités sont un élément important d'un système préférentiel de marchés publics complet. Les stratégies d'aides ciblées présentées précédemment visent principalement à augmenter la demande en biens et services fournis par des entreprises appartenant à des femmes. Pour que le système soit efficace, l'offre doit correspondre à la demande. À cet effet, les gouvernements doivent adopter des programmes qui renforcent les capacités des entreprises appartenant à des femmes pour parvenir à rivaliser sur les marchés publics et fournir des biens et des services dont les pouvoirs publics ont besoin.

Organisations de femmes chefs d'entreprise pour décupler les moyens

Les associations et les organisations de femmes chefs d'entreprise sont idéales pour aider les pouvoirs publics à développer et mettre en œuvre des programmes ciblant les femmes chefs d'entreprise. Les pouvoirs publics peuvent tirer parti des connaissances et des capacités des organisations de femmes chefs d'entreprise à pratiquement toutes les étapes d'un système de passation de marché : réaliser des évaluations de besoins et fixer des points de comparaison, développer des politiques et des programmes, mettre en œuvre et exécuter des programmes, suivre et évaluer la progression. Les organisations de femmes chefs d'entreprise permettent de décupler les moyens.

Les organisations de femmes chefs d'entreprise disposent d'une position privilégiée pour aider les femmes chefs d'entreprise à trouver et à accéder aux opportunités de sous-traitance, car ces organisations font partie d'un réseau d'entreprises appartenant à des femmes susceptibles d'être des entreprises principales sur les marchés. Par ailleurs, ces organisations possèdent une grande connaissance des secteurs d'activités de leurs membres. Elles sont bien placées pour organiser des accords d'association en mettant les entreprises membres en relation.

Une étude récente sur les entreprises appartenant à des femmes en Indonésie a révélé une corrélation positive entre l'adhésion à une association d'entreprises et la capacité d'une entreprise à remporter des marchés publics (Novirianti, 2013).

Aide technique

Les difficultés sont plus nombreuses pour les femmes lorsqu'elles créent et développent une entreprise. Leurs entreprises ont tendance à être plus petites. Les femmes ont en général moins d'expérience, un accès réduit au capital financier et social et exercent leur activité dans des secteurs moins rentables (Banque mondiale, 2012). Elles sont également confrontées à des contraintes diverses, telles que la prise en charge de personnes et d'enfants, des préjugés culturels et sociaux, des lois et règlements défavorables à leur égard.

L'aide technique peut, dans une certaine mesure, aider à surmonter ces difficultés. Une analyse du programme du Women's Business Center de la SBA, réalisée en 2009, a révélé que la formation s'est avérée être la meilleure option pour réduire l'écart entre les femmes et les hommes chefs d'entreprise. L'étude a montré que « la formation entrepreneuriale est favorable aux femmes si, en complément d'un enseignement scolaire, elle offre l'acquisition de compétences techniques, des services d'assistance et un apprentissage par l'expérience avec pour objectif d'améliorer les connaissances des femmes et l'accès au capital humain, financier et social » (National Women's Business Council, 2009). L'étude constate aussi que les programmes d'apprentissage conçus spécialement pour les femmes sont plus efficaces.

Divers canaux tels que les organismes gouvernementaux, les organismes de soutien au commerce, comme les associations et les organisations de femmes chefs d'entreprise, ainsi que les établissements scolaires, peuvent servir d'intermédiaire pour prodiguer l'aide technique. Voici une liste des domaines relatifs à la passation des marchés publics qui pourraient bénéficier d'une aide technique :

- Les processus de certification et d'enregistrement.
- Comment trouver et accéder à des opportunités d'appels d'offres.
- La préparation et la soumission des offres.
- La compréhension des conditions générales d'un contrat.
- Comment travailler avec des agents et des entités adjudicateurs.
- Les connaissances de base en comptabilité et en finances.
- Comment réaliser des accords d'association.

Aide financière

Pour être efficace, l'aide financière doit s'adresser spécifiquement aux entreprises appartenant à des femmes. Il a été démontré que lorsque l'aide financière s'adresse au TPME en général, les entreprises appartenant à des femmes ont tendance à avoir de moins bons résultats que leurs homologues masculins. Au Botswana, par exemple, une étude menée par la Southern Africa Gender Protocol Alliance a révélé que les banques commerciales, l'agence de



développement entrepreneuriale du citoyen (Citizen Entrepreneurial Development Agency) , l'administration des entreprises locales (Local Enterprise Authority), l'administration en charge des investissements et du développement des exportations du Botswana (Botswana Export Development and Investment Authority) () et la coopération en charge du développement du Botswana (Botswana Development Cooperation) avaient tendance à exclure les femmes.

L'étude a découvert que les programmes spécialement conçus pour les femmes, tels que la maison de la finance des femmes du Botswana (Women's Finance House Botswana) et l'association des femmes chefs d'entreprise (Women in Business Association) , contribuaient considérablement à l'autonomisation des femmes (Southern Africa Gender Protocol Alliance, 2012).

La plupart des facteurs ayant un impact sur l'accès au financement sont propres au pays. Par exemple, un rapport de 2004 de la Banque mondiale a révélé que les entreprises appartenant à des femmes en Ouganda ont un accès limité au financement car les banques exigent souvent des terres comme garantie (Ellis, et al., 2004). Étant donné que les pratiques d'attribution des terres en Ouganda favorisent les hommes, les femmes chefs d'entreprise sont clairement défavorisées. Actuellement l'accès au financement sans garantie foncière n'est pas possible. En décembre 2013, l'Ouganda a adopté le projet de loi sur les sûretés mobilières (Chattels Securities Bill)). Toutefois celui-ci attend l'accord du président. Ce projet de loi prévoit d'établir un cadre juridique pour l'utilisation des biens personnels ou mobiliers comme garantie. Cependant, on ne connaît pas encore l'impact qu'il aura, le cas échéant, sur la capacité des femmes à accéder au financement.

Reconnaissant l'importance du financement pour les jeunes entreprises, le gouvernement kenyan a amendé il y a peu sa réglementation relative à la passation de marchés, en obligeant les entités adjudicatrices à faciliter le financement pour les entreprises appartenant à des jeunes, des femmes ou des personnes souffrant de handicap³⁷. Les nouvelles dispositions applicables au financement imposent aux entités adjudicatrices d'authentifier les adjudications de contrats aux jeunes, aux femmes et aux personnes souffrant de handicap et de conclure des accords avec les organismes de financement correspondants, en stipulant que les entreprises contractées devront être financées par le biais des comptes qu'elles ont ouverts avec les financiers.³⁸

ENCADRÉ 6: Ethiopia - Éthiopie - Un modèle de banque détenue par des femmes

La création de l'Enat Bank, SC, en 2013 prouve le pouvoir que peuvent avoir les femmes unies pour une même cause. Elle relate le triomphe dans l'adversité. L'histoire unique de cette réussite a de quoi rendre tous les Éthiopiens fiers. Enat Bank a été créée par un groupe disparate composé de 11 femmes éthiopiennes, qui ont fait d'un rêve, Enat, une réalité.

La vision de ces fondatrices était de créer une nouvelle banque ouverte à tous, et tout particulièrement aux femmes pour les aider à accéder au crédit et à d'autres produits. L'équipe de femmes a rencontré de nombreux soutiens, mais la levée de fonds a relevé d'un parcours du combattant. Mais plus elles rencontraient de difficultés, plus elles étaient unies et déterminées pour qu'Enat existe. Chaque fondatrice y a investi du temps et des ressources.

La création d'Enat est un moment unique dans l'histoire des banques de l'Éthiopie et de l'Afrique. Les femmes possèdent 64 % de la banque et occupent des postes clés de direction, du poste de directrice de banque jusqu'au conseil d'administration. Grâce à leur engagement et leurs efforts, les fondatrices ont réalisé leur vision et sont prêtes à faire évoluer la banque au fur et à mesure qu'elle s'établit. Les fondatrices sont

convaincues qu'une fois le succès assuré pour Enat, elle pourra s'implanter partout en Afrique.

Ce groupe soudé de femmes représente les premiers ambassadeurs d'Enat et contribue à diffuser la vision d'Enat dans le monde. Enat Bank recrute et accompagne des jeunes femmes brillantes et recherche en permanence les meilleures manières d'assurer l'accès des femmes aux produits bancaires.



Source: Extrait du site Internet Enat Bank <http://www.enatbanksc.com/about-us/history.html>.

Le Kenya a mis en place le Fonds Uwezo qui accorde aux jeunes et aux femmes entrepreneures des subventions et des prêts sans intérêt, ainsi que des opportunités de mentorat³⁹. Le Fonds Uwezo a été créé dans le cadre du programme de renforcement des capacités du gouvernement et est destiné à aider les jeunes et les femmes à bénéficier des 30 % de réservations de marchés publics réservés à ces catégories de population.

Au Liberia, les pouvoirs publics se sont associés à la Société financière internationale (IFC) du groupe de la Banque mondiale pour permettre aux PME d'accéder au financement et à la location d'équipement. L'IFC et Goldman Sachs ont lancé un fonds international de 600 millions de dollars US en mars 2014, destiné à améliorer l'accès au financement pour au moins 100 000 femmes entrepreneures dans les pays en développement (SFI, 2014). Ce programme nommé Women Entrepreneurs Opportunity Facility permettra de fournir des crédits et de partager les risques avec les banques locales dans les pays en développement, afin de garantir et de favoriser l'accès au financement pour les femmes entrepreneures.

L'aide financière peut se présenter sous plusieurs formes. L'essentiel est d'identifier et de réduire les obstacles, tels que la propriété foncière, et d'adapter l'aide en particulier aux entreprises appartenant à des femmes.

Mentor-protégé programmes

Le mentorat est une manière efficace de fournir une aide technique aux entreprises appartenant à des femmes et d'améliorer leur accès au capital social, y compris aux réseaux, à l'adhésion à des associations, aux organismes d'une société et de développer des relations. Les organisations de femmes entrepreneures sont idéales pour la pratique du mentorat. En effet, elles ont la capacité de mettre en relation les entreprises mentors et les entreprises mentorées.

Les pouvoirs publics ont également la possibilité de mettre en place des programmes de mentorat-protégé. Aux États-Unis notamment, le gouvernement fédéral a élaboré un programme de mentorat officiel qui associe de petites entreprises (mentorées) à de grandes entreprises (mentors) en vue de développer leurs activités. Dans le cadre de ce programme, les mentors et les mentorés peuvent créer des co-entreprises en tant que petites entreprises pour pouvoir soumettre des offres en tant qu'entreprises principales ou sous-traitants.⁴⁰

ENCADRÉ 7: Le soutien aux entreprises pour les femmes entrepreneures

En 2009, le Conseil aux affaires du travail du Taipei chinois a mis en place le programme Phoenix Micro Startup Plan pour augmenter le nombre de femmes actives en les encourageant à créer leur propre entreprise. Le programme Phoenix Micro Startup Plan offre toute une gamme de services aux femmes entrepreneures, notamment :

- **Financement et mise à disposition de fonds pour le démarrage.** Par le biais du programme, les participantes peuvent accéder à des prêts à faible taux d'intérêt sans caution ni garantie.
- **Services de conseil et d'accompagnement.** Plus de 100 consultants sont disponibles. Travaillant dans différents domaines, ils offrent des services de conseil et d'accompagnement aux nouvelles entreprises.
- **Marketing et promotion.** Le programme a mis en place une place de marché en ligne, publie des documents promotionnels et organise des salons pour présenter les avancées des participantes au programme.
- **Suivi d'accompagnement.** Les chefs d'entreprise bénéficient d'un suivi tous les trois mois pour évaluer leur activité.
- **Formation.** Le programme propose tout un éventail de formations, allant des formations de bases sur les tendances du secteur et les activités préalables au lancement d'une entreprise à des formations intermédiaires sur les compétences entrepreneuriales,

la planification du financement et le marketing. Les formations avancées sont adaptées aux besoins des différents groupes de chefs d'entreprise. Le programme propose également des formations numériques, des stages et des visites d'entreprises.

Ces dernières années, le Taipei chinois a lancé plusieurs autres projets et programmes d'aide aux femmes chefs d'entreprise. Parmi lesquels : Female Entrepreneurship Guidance Plan, le Female Entrepreneurial Elite Plan et le Flying Geese Program. Le gouvernement travaille également à la mise en place de la Female Entrepreneurship and Innovation Alliance, qui est un réseau de femmes chefs d'entreprise.

Gouvernement du Taipei chinois (2012) ; Sun (2012).



Former un noyau d'entreprises modèles

Les femmes africaines entrepreneures ainsi que les représentants des organisations patronales s'accordent pour recommander la formation d'un noyau d'entreprises modèles au sein des administrations de passations de marchés publics et des entités adjudicatrices pour défendre les femmes chefs d'entreprises et pour les aider. Ces défenseurs pourraient être habilités à régler les problèmes de paiement rapide avec les agents en charge des règlements. Ils permettraient également de protéger les femmes chefs d'entreprise des pressions dues à la corruption ainsi que des éventuelles représailles de la part de fonctionnaires mécontents. Ce noyau d'entreprises modèles pourrait contrôler la conformité des programmes préférentiels de marchés publics et faire le lien entre les pouvoirs publics et les organisations de femmes chefs d'entreprise.

L'utilité d'un noyau d'entreprises modèles pour les femmes a été démontrée en Ouganda. Les autorités douanières et frontalières ougandaises harcelaient les femmes entrepreneures réalisant des échanges transfrontaliers. La difficulté qu'avaient ces femmes entrepreneures à comprendre et à remplir les documents d'exportation requis aggravait la situation. Selon un représentant du Conseil de la promotion de l'exportation de l'Ouganda, la situation s'est nettement améliorée lorsque des femmes chargées de les défendre ont été placées à la frontière pour aider ces commerçantes à remplir les documents requis et à communiquer avec les autorités douanières et frontalières.

En réaction à cette initiative, les autorités douanières et frontalières ont changé d'attitude et de comportement envers les femmes entrepreneures et n'ont plus fait obstacle à leurs transactions commerciales. Il semblerait que les agents et les femmes entrepreneures aient développé des relations professionnelles positives.

Renforcer les capacités du gouvernement

En complément du renforcement des capacités des entreprises appartenant à des femmes, le renforcement des capacités des autorités publiques et des entités adjudicatrices est important. Les agents adjudicateurs doivent connaître les obstacles et les difficultés uniques auxquels sont confrontées les entreprises appartenant à des femmes, ainsi que les objectifs des politiques et des programmes de marchés publics inclusifs. La formation est nécessaire pour garantir la conformité des politiques et des programmes ainsi que la responsabilisation en matière de mise en œuvre.

ENCADRÉ 8: Ghana - Intégration de la formation à la passation de marchés

Le gouvernement a récemment beaucoup avancé dans la réforme du système de passation de marchés du Ghana, tout particulièrement pour le renforcement des capacités. L'approche du Ghana relative à l'intégration de la formation à la passation de marchés dans le système d'enseignement supérieur, avec de nouveaux diplômes nationaux supérieurs et des licences, est tout à fait remarquable. Le Ghana Institute of Management and Public Administration et Takoradi Polytechnics proposent cette nouvelle formation.

Le Ghana Institute of Management and Public Administration propose aux fonctionnaires issus de toute la région des sessions de formation courte sur la passation de marchés pour les projets bénéficiant d'un financement international. Le Ghana adopte également des mesures en faveur de la professionnalisation du plan de carrière des fonctionnaires en charge des passations de marchés. Les réformes engagées par le Ghana visent les problèmes systémiques qui touchent le système de passation de marchés publics. Les réformes offrent également l'occasion de sensibiliser

les fonctionnaires en charge des passations de marchés aux nombreux problèmes qui touchent exclusivement les femmes chefs d'entreprise dans le domaine des marchés publics et les bénéfices que pourraient apporter les politiques préférentielles.

Source: Banque mondiale (2013).



NOTES

24. Exec. No.d'ordre 11,246, 30 Fed. Reg. 12319 (Sept. 24, 1965) (Etats-Unis) ; Federal Acquisition Regulation (FAR), (réglementation applicable aux marchés fédéraux) 48 C.F.R. Sous-partie 22.8 (États-Unis).
25. 15 U.S.C § 644(g) (États-Unis).
26. Sous-partie 19.7 (États-Unis).
27. Quinot (2013) indique que les amendements réalisés à la réglementation de 2011 relative aux marchés publics préférentiels en Afrique du Sud ont considérablement simplifié le processus de définition des points de préférence. La réglementation précédente prévoyait que les organismes adjudicateurs devaient préciser de quelle manière les points de préférence seraient attribués pour chaque appel d'offres, et elles devaient ensuite se prononcer sur le nombre de points de préférence attribués à chaque entreprise. De par les recours judiciaires existant en Afrique du Sud, Quinot explique que l'attribution des points de préférence est devenue le terrain fertile de la contestation judiciaire, rendant le système inefficace. La réglementation relative aux marchés préférentiels a supprimé le vaste pouvoir discrétionnaire dont disposaient les entités adjudicatrices, en instaurant l'attribution d'un nombre spécifique de points de préférence à un soumissionnaire selon son niveau de certification B-BBEE. Ainsi les entités adjudicatrices n'ont plus besoin de le faire.
28. Par l'ajout d'une Note générale à l'Annexe I de l'AMP les États-Unis, en tant que Partie de l'Accord sur les marchés publics de l'OMC, confirment que ce programme de réservation n'est pas contraire à ses obligations dans le cadre de l'Accord.
29. Le terme « non-discrimination », utilisé dans ce contexte, signifie que la discrimination envers des fournisseurs, des biens et des services étrangers, est interdite.
30. Le 30 mars 2012, les Parties de l'AMP de l'OMC ont adopté l'Accord sur les marchés publics révisé. Se référer à l'AMP-113 du 2 avril 2012 disponible sur http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm.
31. L'Arménie, le Canada, l'Union européenne via ses 28 États membres, Hong Kong, la Chine, l'Islande, Israël, le Japon, la Corée, le Liechtenstein, les Pays Bas vis à vis d'Aruba, la Norvège, Singapour, la Suisse, Taipei chinois et les États-Unis.
32. L'Albanie, la Chine, la Géorgie, la Jordanie, le Kirghizistan, la Moldavie, le Monténégro, la Nouvelle Zélande, Oman et l'Ukraine.
33. Voir l'Accord sur les marchés publics de l'OMC (2012), Article II.2.
34. Le Rwanda a harmonisé son programme de préférences du fait de ses obligations en tant que membre du Marché commun de la communauté de l'Afrique de l'Est en proposant des préférences en matière de prix aux entités nationales, ainsi qu'à celles des autres états membres (Quinot, 2013). En agissant ainsi, le Rwanda respecte son obligation de non-discrimination envers les autres membres et poursuit ses objectifs « collatéraux » ou « horizontaux ».
35. Pour certains, « Le degré d'autonomie d'une Partie contractante à l'Accord sur les marchés publics à poursuivre ses propres politiques de justice nationales dépend de sa puissance sur le marché, de sa capacité à offrir sur la table des négociations de l'AMP d'autres marchés publics substantiels non concernés par les programmes de préférences » (Linarelli, 2011, p. 456). Il convient de noter qu'aucun pays en développement n'a accédé à l'AMP de l'OMC depuis 2013. L'Arménie, qualifiée par les Nations Unies « d'économie en transition », a été le dernier pays à accéder à l'Accord sur les marchés publics de l'OMC, le 15 septembre 2011. Toutefois, les dernières révisions apportées à l'Accord devraient permettre, dans une certaine mesure, de répondre à certaines questions des pays en développement.
36. Tout comme l'AMP et les directives de la Banque mondiale, d'autres régimes de réglementations importants, tels que la loi type sur les marchés publics de biens, de construction et services de la CNUDCI (Loi type), intègrent également des politiques préférentielles en faveur des entreprises appartenant à des femmes, tout particulièrement lorsque ces politiques traitent indifféremment les entreprises appartenant à des femmes nationales ou étrangères. La Loi type stipule que les critères d'évaluation peuvent inclure « [a] Si les règlements en matière de passation des marchés le permettent, (...) l'entité adjudicatrice peut, lorsqu'elle évalue et compare les offres, accorder une marge de préférence aux offres de travaux soumises par des entrepreneurs nationaux ou aux offres de biens produits localement » (Article 11.3).
37. Avis juridique n° 114 du 18 juin 2013, Achats publics et disposition (préférences et réservations) (Amendment) Règlements, 2013, Règlement 33 (Kenya). Public Procurement and Disposal (Preference and Reservations) (Amendment) Regulations, 2013, Regulation 33 (Kenya).
38. Wanderi (2013) propose d'utiliser la doctrine de la « cession par anticipation » pour permettre l'accès au financement pour les femmes, les jeunes et les personnes souffrant de handicap. Dans le cadre de cette doctrine, largement utilisée en Afrique du Sud, dès qu'une femme chef d'entreprise reçoit un contrat dans le cadre du nouveau programme de réservation ou de préférence, elle peut céder le droit de demander des paiements futurs résultant du contrat, tout en restant propriétaire des autres droits contractuels. À cet effet, Wanderi indique que la femme entrepreneure pourra acquérir le droit d'exiger un paiement en vertu des nouvelles dispositions relatives au financement (Règlement 33).
39. Voir la page <http://www.uwezo.go.ke/en/index.php>.
40. 13 C.F.R. § 124.520 (États-Unis).



CHAPITRE 6

Suivre, évaluer
et appliquer les
politiques

« En l'absence d'une planification, d'un suivi et d'une évaluation efficaces, il serait impossible de déterminer si les activités suivent la bonne direction. »

Le suivi, l'évaluation et le contrôle sont nécessaires pour garantir le respect des politiques et des programmes. Il s'agit d'évaluer la progression des objectifs du gouvernement ou de l'organisation et d'effectuer des ajustements si nécessaire pour améliorer le système. « Le suivi et l'évaluation peuvent aider une organisation à tirer les informations pertinentes des activités passées et en cours pour en faire la base d'une réorientation de programme minutieusement réglée et une planification future. En l'absence d'une planification, d'un suivi et d'une évaluation efficaces, il serait impossible de déterminer si les activités suivent la bonne direction et si des progrès et des succès ont été réalisés, pas plus que de savoir comment les efforts à venir pourraient être améliorés » (PNUD, 2009, p5).

Bien que le suivi et l'évaluation ne soient pas des sujets abordés de manière approfondie dans ce guide, nous vous présentons ci-après quelques concepts de base, à utiliser lors de la planification et lors de l'élaboration d'un cadre de suivi et d'évaluation en matière de marchés publics et d'entreprises appartenant à des femmes.

Définir des indicateurs de performance adaptés

« Les indicateurs de performance fournissent un objectif pour les organisations et leurs membres. Définir clairement des objectifs par le biais d'indicateurs de performance permet à chacun de se concentrer sur la réalisation de ces objectifs » (Reed, Luna & Pike, 2005, p. 87). Les indicateurs de performance également désignées sous le terme de « critères de performance », sont importants pour le suivi et l'évaluation. Les indicateurs sont particulièrement utiles aux fins suivantes :

- Documenter la prise de décision dans le cadre de la gestion d'un programme ou d'un projet en cours.
- Mesurer les progrès et les accomplissements, tel que les parties prenantes les conçoivent
- Établir de manière claire une relation cohérente entre les activités, les produits, les effets et les impacts.
- Garantir à l'ensemble des participants la légitimité et la redevabilité des partenaires en démontrant les progrès obtenus.
- Évaluer la performance du projet et du personnel (PNUD, 2009, p. 61).

Pour être efficaces, les indicateurs doivent être valables et fiables. L'indicateur doit mesurer ce qu'il prétend mesurer (validité) et doit pouvoir produire les mêmes résultats à chaque fois dans des circonstances identiques (fiabilité). Surtout, les indicateurs doivent être alignés et reliés aux objectifs de la stratégie de l'organisation (Reed, et al., 2005).

Le concept de gestion axée sur les résultats (GAR) utilisé par le Centre du commerce international et l'Organisation des Nations Unies, offre un cadre utile permettant de conceptualiser et de formuler les résultats attendus et les indicateurs de performance. Le processus commence par la définition des résultats attendus de l'intervention planifiée en termes d'impacts, d'effets et de produits.⁴¹



Impacts

Les impacts sont des « changements effectifs ou escomptés dans le développement humain, mesurés par le bien-être des individus » (PNUD, 2009, p 56). Les impacts désignent les objectifs fondamentaux d'une intervention planifiée et véhiculent en général des changements substantiels et directs des conditions sociales, économiques et politiques dans lesquelles les personnes vivent au niveau mondial, national, régional ou local. À titre d'exemple, l'impact escompté d'une politique préférentielle en faveur des entreprises appartenant à des femmes pourrait être la réduction de la pauvreté et de la faim ou de contribuer au renforcement d'une économie.

Effets

Les effets représentent le niveau suivant des résultats escomptés et occupent une place centrale entre les impacts et les produits. Les effets sont des « changements effectifs ou recherchés dans les conditions de développement que les actions tentent de promouvoir » (PNUD, 2009, p 56). Ils décrivent en détail ce qui va évoluer dans une région, un pays ou une communauté donnée suite à une intervention et sont en général liés aux évolutions des performances institutionnelles ou au comportement des individus ou de groupes.

À titre d'exemple, l'effet attendu d'un programme préférentiel des marchés publics en faveur des entreprises appartenant à des femmes pourrait être le développement de la participation de ces entreprises dans la chaîne d'approvisionnement des pouvoirs publics ou dans l'économie structurée.

Produits

Les produits sont les « résultats de développement à court terme générés par les activités liées ou non à un projet » (PNUD, 2009, p 58). Il s'agit de biens ou de services concrets, produits par l'action pour atteindre les effets. Comme ils représentent les résultats quasi immédiats d'une action, les pouvoirs publics ou l'organisation responsable surveillent attentivement les produits. En général, plusieurs produits sont nécessaires pour atteindre un effet.

À titre d'exemple, si l'effet escompté d'un programme préférentiel de marchés publics est l'augmentation de la participation des entreprises appartenant à des femmes dans la chaîne d'approvisionnement des pouvoirs publics, les produits de ce programme peuvent être le développement et la mise en œuvre d'un processus de certification des entreprises appartenant à des femmes et la distribution de supports de formation aux marchés publics dans les associations de femmes chefs d'entreprise.

Évaluer la progression

Après avoir défini les résultats attendus, l'étape suivante consiste à définir les indicateurs ou critères de performance utilisés pour évaluer la progression. Il existe trois types d'indicateurs de performance : les indicateurs d'impact, les indicateurs des effets et les indicateurs des produits. Les indicateurs d'impact décrivent les changements à long terme survenus dans la vie de populations et les conditions de développement aux niveaux mondial, régional et national (PNUD, 2009).

La mesure de l'impact d'une action peut s'avérer complexe, coûteuse et difficile. Ceci est dû au décalage important entre la mise en œuvre du programme et les impacts anticipés, ainsi qu'à d'autres facteurs ayant une incidence sur les résultats finaux. Plus les résultats sont éloignés de l'action, plus il est difficile de déterminer à quel point l'action a influé sur ces résultats, contrairement aux autres facteurs. L'encadré 11 fournit quelques exemples d'indicateurs d'impact.

Tableau 3. Exemples d'indicateurs d'impact

Exemples d'impacts	Exemples d'indicateurs d'impacts
Amélioration des performances scolaires	<ul style="list-style-type: none"> • Pourcentage de filles et de garçons achevant leur cursus d'enseignement primaire • Pourcentage de filles et de garçons inscrits à l'école primaire
Economie plus forte	<ul style="list-style-type: none"> • Pourcentage d'augmentation du PIB • Taux de chômage des hommes et des femmes
Réduction de la pauvreté	<ul style="list-style-type: none"> • Taux de pauvreté chez les femmes et les hommes • Pourcentage de la population vivant dans l'extrême pauvreté • Pourcentage d'hommes et de femmes vivant dans l'extrême pauvreté • Pourcentage de filles et de garçons vivant dans l'extrême pauvreté • Niveau de malnutrition infantile, ventilé par filles et garçons • Pourcentage d'augmentation du PIB par habitant

Source: Auteur.

Les indicateurs des effets évaluent la progression vers des résultats précis. Ils permettent de vérifier si et dans quelle mesure, l'action a produit les changements escomptés dans la situation de développement (voir Encadré 12).

Tableau 4. Exemples d'indicateurs des effets

Exemples d'impacts	Exemples d'indicateurs d'impacts
Augmentation de la participation des femmes chefs d'entreprise dans l'économie structurée	<ul style="list-style-type: none"> • Pourcentage du PIB attribuable aux entreprises appartenant à des femmes • Nombre d'entreprises enregistrées appartenant à des femmes
Augmentation de la participation des femmes chefs d'entreprise dans le commerce international	<ul style="list-style-type: none"> • Pourcentage du commerce international attribuable aux entreprises appartenant à des femmes
Augmentation de la participation des entreprises appartenant à des femmes dans la chaîne d'approvisionnement des pouvoirs publics	<ul style="list-style-type: none"> • Pourcentage des dépenses publiques totales attribuées à des entreprises appartenant à des femmes par an • Nombre de marchés principaux et de marchés en sous-traitance attribués aux entreprises appartenant à des femmes par an • Nombre total d'entreprises appartenant à des femmes obtenant des marchés par an • Nombre total de nouvelles entreprises appartenant à des femmes obtenant des marchés par an • Niveau d'engagement de la part des entités adjudicatrices pour promouvoir le recours aux entreprises appartenant à des femmes

Exemples d'impacts	Exemples d'indicateurs d'impacts
Amélioration de l'accès des entreprises appartenant à des femmes aux marchés publics	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'entreprises appartenant à des femmes enregistrées en tant qu'entrepreneure pour le compte de l'État • Nombre de nouvelles entreprises appartenant à des femmes enregistrées en tant qu'entrepreneure pour le compte de l'État par an • Nombre total d'entreprises appartenant à des femmes ayant été présélectionnées sur les répertoires de fournisseurs approuvés • Nombre de nouvelles entreprises appartenant à des femmes ayant été présélectionnées sur les répertoires de fournisseurs approuvés par an
Amélioration de la disponibilité des informations relatives aux opportunités de marché	<ul style="list-style-type: none"> • Pourcentage annuel d'augmentation du nombre d'entreprises appartenant à des femmes soumettant des offres à des marchés publics • Pourcentage des femmes chefs d'entreprise interrogées qui savent où trouver les informations relatives aux opportunités de marchés

Source: Auteur.

Les indicateurs des produits mesurent les produits générés tels que des biens et des services pour servir les effets définis. Comme les produits sont concrets et réels, l'identification d'indicateurs est plus facile (voir Encadré 13).

Tableau 5. Exemples d'indicateurs des produits

Exemple de produits	Exemple d'indicateurs de produits
Processus de certification pour les femmes entrepreneurs, développé et mis en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'organismes autorisés à certifier les entreprises appartenant à des femmes • Nombre d'entreprises appartenant à des femmes certifiées par an
Système de paiement réformé pour garantir un paiement rapide des entreprises appartenant à des femmes	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre moyen de jours requis pour le paiement des petites entreprises appartenant à des femmes après envoi de la facture • Pourcentage d'entreprises appartenant à des femmes réglées dans les délais fixés
Programmes d'aide technique mis en place pour les femmes chefs d'entreprise	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de centres ou d'organisations proposant une aide technique aux entreprises appartenant à des femmes • Nombre d'entreprises appartenant à des femmes bénéficiant d'une aide technique • Pourcentage d'entreprises appartenant à des femmes bénéficiant d'une aide technique
Programmes de formation mis en place à destination des fonctionnaires en charge des passations de marché	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre par an de fonctionnaires bénéficiant d'une formation sur les programmes préférentiels des marchés publics en faveur des entreprises appartenant à des femmes • Pourcentage de fonctionnaires ayant bénéficié d'une formation

Source: Auteur.

Sélectionner des indicateurs significatifs

La difficulté dans la sélection des indicateurs de performance est de s'assurer qu'ils reflètent réellement les changements clés. Si on ne mesure pas ce qu'il faut ou d'une mauvaise manière, les données en résultant pourraient induire en erreur et pourraient entraver la prise de décision (PNUD, 2002). Le choix des indicateurs peut également entraîner des effets imprévisibles. Le PNUD illustre ce risque en mentionnant le cas d'un pays ayant changé son système de financement d'un système basé sur le nombre de médicaments administrés à un système basé sur le nombre de patients traités. En conséquence, les docteurs sont devenus plus amicaux envers les patients mais ont réduit le nombre de prescriptions. La réduction du nombre de prescriptions de médicaments n'était pas nécessairement l'objectif des décideurs politiques lorsque le pays a modifié son système de financement.

Pour les aider à choisir des indicateurs significatifs, l'ITC et les autres utilisent les critères dits « SMART » de l'anglais Specific - Mesurable - Attainable - Relevant - Time-bound :

- **Spécifique** : L'indicateur est-il assez précis pour mesurer la progression vers les résultats ?
- **Mesurable** : L'indicateur permet-il une mesure précise et fiable des résultats ?
- **Accessible** : Les résultats, pour lesquels l'indicateur tente de suivre la progression, sont-ils réalistes ?
- **Réaliste** : L'indicateur est-il cohérent avec les produits et les effets escomptés ?
- **Temporel** : Les données sont-elles disponibles moyennant un coût et des efforts raisonnables ?

Il est important de prendre en compte les points qui suivent lors de la sélection des indicateurs de performance :

- Savoir qui définit les indicateurs est un point fondamental, pas seulement en termes d'appropriation et de transparence, mais également en matière d'efficacité des indicateurs. Le fait de fixer des objectifs et d'établir des indicateurs doit être un processus participatif.
- La diversité dans les types d'indicateurs permet une plus grande efficacité. L'exigence de vérification des objectifs peut conduire à privilégier des données quantitatives ou simplistes, au détriment d'indicateurs plus difficiles à évaluer mais qui rendent mieux compte de la nature des changements en cours.
- Il faut restreindre le nombre d'indicateurs. La mesure des changements représente un coût élevé, il convient donc d'utiliser aussi peu d'indicateurs que possible. Ceux-ci doivent toutefois être suffisamment nombreux pour évaluer l'ampleur des évolutions et procéder à une vérification croisée (PNUD, 2009, p. 62).

Les indicateurs nécessitent un point de référence, des cibles et un calendrier pour permettre aux gouvernements et aux autres parties prenantes d'évaluer les résultats des actions (PNUD, 2002).

Administration des petites entreprises des États-Unis (SBA)

La SBA (Small Business Administration) est un exemple d'organisme gouvernemental qui utilise des indicateurs pour suivre les performances des actions socio-économiques dans le domaine des marchés publics. Le Congrès a mis en place la SBA pour aider, conseiller, accompagner et protéger les intérêts des petites entreprises, pour garantir qu'une proportion équitable d'achats et de marchés fédéraux étaient passés avec ces entreprises, pour maintenir une concurrence libre entre les entreprises et pour soutenir et renforcer l'économie globale du pays⁴². Le Congrès a ordonné l'utilisation d'un seul indicateur pour mesurer la réussite des programmes en faveur des petites entreprises dans le domaine des marchés publics. Il s'agit du pourcentage de la valeur totale en dollars des marchés passés avec les petites entreprises.⁴³

À la fin de chaque exercice, le responsable de chaque organisme fédéral doit informer la SBA s'il a ou non réalisé les objectifs de participation des petites entreprises, comprenant les petites entreprises appartenant à des femmes. La SBA soumet un rapport au Congrès, présentant les performances globales de l'administration par rapport aux objectifs statutaires, les raisons du non-respect des objectifs et les recommandations de mesures correctives. Les objectifs et les indicateurs sont exprimés en pourcentage du total de la valeur en dollars des marchés attribués.

Savoir si cet indicateur qu'utilise actuellement la SBA permet d'obtenir une mesure efficace de la réussite est sujet à controverse. Selon Reed, et al. (2005, p. 25), l'indicateur actuel peut être faussé par les augmentations et les réductions des dépenses globales et ne reflète pas nécessairement l'efficacité du programme en faveur des petites entreprises. Ils pensent que l'indicateur actuel ne permet pas de saisir les véritables bénéfices du programme en faveur des petites entreprises, qui selon eux sont l'innovation et l'entrepreneuriat. « [La] promotion de l'innovation et de l'entrepreneuriat exige une actualisation en continu des données socio-économiques de la population, avec de petites entreprises en développement constant et intégrées au sein des entreprises retenues par l'organisme de passation de marchés publics.

Deux nouveaux indicateurs pourraient permettre d'évaluer la réussite du programme en faveur des petites entreprises, à savoir : (1) le nombre total de petites entreprises obtenant des marchés et (2) le nombre total de nouvelles petites entreprises obtenant des marchés⁴⁴. En utilisant ces deux indicateurs, les chercheurs en ont conclu que le programme en faveur des petites entreprises était plus efficace que ne le laissait prévoir l'indicateur actuel (Reed, et al., 2005.).

L'exemple de la SBA illustre l'importance de définir clairement les objectifs de l'action et de choisir les critères ou les indicateurs de performance qui y conviennent le mieux. La sélection des indicateurs adaptés constitue uniquement le début du processus. Une fois les indicateurs sélectionnés, ils doivent être suivis et évalués.

Suivi - collecte des données et analyse

Le suivi peut se définir comme « le processus continu par lequel les parties prenantes reçoivent un retour d'information sur les progrès réalisés en vue d'atteindre leurs buts et objectifs » (PNUD, 2009, p. 8). Le suivi implique, entre autres, la collecte en continu, l'analyse et la communication des données selon des indicateurs précis, ainsi que toutes les informations importantes pour les parties prenantes, telles que les ressources financières, humaines et matérielles utilisées dans le cadre du programme.

La collecte et la communication des données doivent être institutionnalisées et normalisées au sein des entités adjudicatrices pour permettre des analyses significatives. Ceci exige des efforts de planification importants. Une étude récente réalisée en Afrique du Sud révèle que les systèmes, utilisés par les entités publiques adjudicatrices pour suivre l'avancée des objectifs préférentiels nationaux et régionaux, sont pour la plupart rudimentaires et par conséquent, inefficaces. En général, ces systèmes fournissent des informations sur les valeurs annuelles des marchés et il n'existe pas de dispositif de suivi central pour les entreprises appartenant à des femmes travaillant pour les pouvoirs publics (BWASA, 2013).

Le travail de suivi est d'autant plus compliqué en Afrique du Sud que les cibles dans le cadre de la participation aux marchés publics des entreprises appartenant à des femmes, dans la mesure où elles existent, sont différentes selon les entités adjudicatrices, tout comme la définition d'une entreprise détenue par des femmes. L'étude note cependant que certaines entités publiques ont institutionnalisé des techniques innovantes de suivi, y compris l'intégration des objectifs des marchés publics aux contrats de travail des cadres supérieurs.

Évaluer les résultats et effectuer des ajustements

L'évaluation est une analyse rigoureuse et indépendante des activités réalisées ou en cours, afin de déterminer dans quelle mesure elles respectent les objectifs fixés et contribuent au processus décisionnel. De nombreux points peuvent être évalués, notamment les activités, les projets, les programmes, les stratégies, les politiques, les thèmes, les secteurs ou les organisations.



L'évaluation et le suivi ont tous deux des finalités très similaires : fournir des informations pouvant aider à renseigner les décisions à prendre, améliorer la performance et réaliser les résultats fixés (UNDP, 2009). La principale différence entre le suivi et l'évaluation réside dans le fait que l'évaluation est effectuée de manière indépendante pour fournir aux responsables du programme et aux autres parties concernées une analyse objective permettant de savoir si les programmes sont sur la bonne voie. Les évaluations sont également régies par des procédures, une conception et une méthodologie plus strictes et impliquent, en général, une analyse plus approfondie.

Les organisations de femmes chefs d'entreprise peuvent jouer le rôle de tribunes d'expression lors du suivi et de l'évaluation des résultats, suite à la collecte des données et aux efforts d'analyse, et lors de la définition des ajustements à apporter aux politiques de passation de marché et aux programmes. Ces organisations peuvent aider à interpréter et placer les données dans leur contexte et proposer des voies d'amélioration des performances.

Faire respecter les mesures si nécessaire

Un point important que les pouvoirs publics doivent prendre en compte est la manière de faire respecter les politiques et les programmes préférentiels des marchés publics, à la fois au sein du gouvernement et à l'extérieur. Certaines mesures de contrôle ont déjà été citées dans ce guide. Notamment, les entités adjudicatrices dans certains pays s'exposent à des pénalités d'intérêt si elles ne règlent pas les entreprises à échéance.

Vis à vis des entreprises, les pouvoirs publics peuvent imposer des pénalités administratives (par exemple la suspension ou l'exclusion) et des pénalités contractuelles (par exemple la résiliation) aux entreprises qui ne respectent pas les politiques de passation de marché public. Quelle que soit leur forme, les mécanismes de contrôle doivent avoir des conséquences réelles permettant de garantir la conformité aux règles.

Les pouvoirs publics ne doivent pas assurer seuls la surveillance. La société civile peut jouer un rôle important dans la surveillance des systèmes nationaux de passation de marché (Banque mondiale, 2013). En Afrique de l'Ouest, par exemple, un réseau régional d'intervenants issus du Ghana, de Sierra Leone, du Liberia et du Nigéria a été instauré pour contrôler les marchés publics dans cette région. Le réseau régional ouest-africain (West African Regional Network) est composé d'organisations de la société civile, d'organismes publics, des médias et d'entreprises privées et est coordonné par la Coalition anti-corruption du Ghana.⁴⁵

NOTES

41. Le dispositif basé sur les résultats prend également en compte les « activités », des tâches effectuées pour générer des produits, et des éléments « d'entrée », tels que les ressources humaines, financières et matérielles. Ce guide vous explique les produits, les résultats et les effets, ainsi que les indicateurs de performance qui y sont associés. Pour une approche approfondie de la manière dont l'ITC et les organisations des Nations Unies utilisent le dispositif GAR pour planifier, suivre et évaluer les interventions, veuillez-vous référer au PNUD (2009).
42. 15 U.S.C. § 631(a) (Code des États-Unis).
43. 15 U.S.C. §§ 631b, 644(g) (Code des États-Unis).
44. Le nombre et la taille des marchés attribués figurent parmi les autres indicateurs faisant généralement l'objet d'un suivi.
45. Voir la page <http://gaccgh.org/progs/west-africa-contract-monitoring-programme#.Uz0XkyidXgo>.
46. Nations Unies 2013, p. 34.
47. <http://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html>

A close-up photograph of a hand holding a blue pen, writing on a document. The document features a bar chart with blue bars and a line graph. The background is blurred, showing another hand and part of the document. The overall scene suggests a professional or business setting.

CONCLUSION

Vers un engagement plus fort des entreprises appartenant à des femmes

‘Aucune société n’est devenue prospère sans une grande contribution de la part des femmes.’⁴⁶

Gâce à leur pouvoir législatif et d’achat, les gouvernements ont la possibilité de libérer le formidable potentiel économique que représentent les entreprises appartenant à des femmes. Jusqu’à présent, la manière dont les gouvernements peuvent utiliser les politiques et les programmes de passation de marché public pour révéler ce potentiel a suscité peu d’intérêt. Pourtant, il semble de plus en plus évident que l’égalité homme-femme et l’autonomisation des femmes sont au cœur de la croissance économique pérenne et de la réalisation des objectifs de développement.

Les pays ayant moins d’inégalités entre les hommes et les femmes sont plus compétitifs au niveau international. Leur PIB par habitant est plus élevé et ils sont mieux positionnés dans l’Indice de développement humain (Forum économique mondial, 2013).

En reconnaissant ce rôle central des femmes dans l’économie d’aujourd’hui, le *Groupe de personnalités de haut niveau au Programme de développement de l’après-2015* a appelé les gouvernements du monde entier à créer les conditions permettant aux femmes de réaliser pleinement leur potentiel, afin qu’elles puissent faire « évoluer leurs familles, leurs communautés, leurs économies et leurs sociétés ». Les gouvernements peuvent participer à la création de ces conditions par le biais de leurs politiques de passation de marchés publics.

La bonne voie consiste à s’assurer que les engagements sur l’égalité hommes-femmes et l’autonomisation des femmes sont pris au niveau international. Au moment de la publication, l’objectif principal de l’OMD 3, d’égalité homme-femme et d’autonomisation des femmes, a été proposé comme objectif indépendant dans le cadre du Programme de développement de l’après-2015⁴⁷. Pour réaliser cet objectif de manière fiscalement responsable, les gouvernements peuvent utiliser leur processus de passation de marché comme outil permettant d’augmenter le nombre d’entreprises soumissionnaires appartenant à des femmes.

Ce type d’action serait conforme aux autres objectifs fixés par l’assemblée générale du Groupe de travail ouvert sur les objectifs de développement durable : « 12.7 Promouvoir des pratiques durables dans le cadre de la passation des marchés publics, conformément aux politiques et priorités nationales. » La plupart des gouvernements disposent de politiques d’égalité homme-femme au niveau national qui respectent les engagements pris au niveau international lors de la Convention sur l’élimination de toutes les formes de discrimination à l’égard des femmes ainsi que des engagements pris lors d’autres traités. Les OMD 3 relatifs à l’égalité des sexes et l’autonomisation des femmes représentent une priorité pour le développement.

Voici les éléments fondamentaux permettant d’utiliser une politique de passation de marché public pour stimuler l’activité entrepreneuriale des femmes :

- Des réformes axées sur l’égalité des sexes, destinées à éliminer les obstacles et les difficultés que rencontrent les femmes chefs d’entreprise, permettent d’améliorer leur accès aux marchés publics.
- Une aide ciblée destinée à favoriser la participation des entreprises appartenant à des femmes sur ces marchés sur le long terme.

Il est primordial que les pouvoirs publics reconnaissent et s’approprient les capacités et le savoir-faire des organisations de femmes entrepreneures. Plus tôt les gouvernements entreprendront des réformes, plus tôt les bénéfices seront effectifs pour les femmes, leurs familles, leurs communautés et leurs nations.



RÉFÉRENCES



Références

- Anderson, M. (2013). *The Prompt Payment Code: It's About Time*. National Small Business Chamber. Extrait de <http://www.nsbcc.org.za/emailers/newsletter-2013/articles/article-7-feb-2013-mike.html>.
- Anderson, R.D., P. Pelletier, K. Osei-Lah & A.C. Müller (2011). *Assessing the Value of Future Accessions to the WTO Agreement on Government Procurement (GPA): Some New Data Sources, Provisional Estimates, and an Evaluative Framework for Individual WTO Members Considering Accession*. Document de travail ERSD-2011-15. Organisation mondiale du commerce. Extrait de : http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201115_e.pdf.
- Arrowsmith, S., S. Treumer, J. Fejø, & L. Jiang (2011). *Public Procurement Regulation: An Introduction*. Extrait de www.nottingham.ac.uk/pprg/documentsarchive/asialinkmaterials/publicprocurementregulationintroduction.pdf.
- Audet, D. (2002). Les marchés publics : Rapport de synthèse. *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Vol. 2, No. 3, ISSN 1608-7143. Paris: OCDE.
- Beuter, R. (2011). *European Public Procurement: Time for Reform?* Institut européen d'administration publique. Extrait de http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20110912110554_EipascopeSpecialIssue_Art7.pdf.
- BOPA (2013). *Botswana: Business Guidelines Receive Thumbs Up*. Extrait de <http://allafrica.com/stories/201308060144.html>.
- BWASA (Businesswomen's Association of South Africa) (2013). *The Current Status of Policies, Practices, Measures and Barriers regarding Women-owned Businesses in Government Procurement*. Extrait de http://bwasa.co.za/files/docs/0/52932eba0fbd7_bwa_wobs_in_govt_procurement_report_2013.pdf.
- Cibinic, J., Jr., R.C. Nash, Jr. and J.F. Nagle (2006). *Administration of Government Contracts* (4th ed.). Riverwoods, IL: CCH.
- Cohen, M. (2013). Law to Stop Black Empowerment 'Fronting' Approved. *Mail & Guardian*. Extrait de <http://mg.co.za/article/2013-06-21-00-law-to-stop-black-empowermentfrontingapproved/>.
- Commonwealth Secretariat (n.d.). *Why Does Gender Matter for Public Procurement Policy?* Extrait de <http://www.thecommonwealth.org>.
- DG Enterprise And Industry (September 2007). *Évaluation de l'accès des PME aux marchés publics dans l'UE (Synthèse)*. Commission européenne. Extrait de http://ec.europa.eu/enterprise/dg/files/evaluation/pme_marches_publics_report_en.pdf.
- Ellis, A., C. Manuel, C.M. Blackden (2004). *Gender and Economic Growth in Uganda: Unleashing the Power of Women*. Washington DC: Banque Mondiale.
- Ellmers, B. (2011). *Comment mieux dépenser l'aide. Des marchés publics pour une aide plus efficace*. Eurodad. Extrait de <http://www.eurodad.org/4639>.
- FreshMinds Research (octobre 2008). *Evaluating SME Experiences of Government Procurement*. Extrait de http://shared.freshminds.co.uk/marketing/SME_Procurement_Report.pdf.
- Gathira, W. (2013). *What Should be Done to Support Women Enterprises to Participate in and Benefit from the Lucrative Public Procurement Market*. Social Impact Institute. Extrait de <http://sii-africa.org>.
- Gouvernement du Botswana (2011). *Guidelines for Registration of Micro & Small Businesses Exempt from Licensing Requirements*. Ministère du commerce et de l'industrie.
- Gouvernement du Liberia (2011). *Rationale, Policy, and Implementation Framework for MSME Development in Liberia: 2011-2016*. Ministère du commerce et de l'industrie.
- Gouvernement de Taïwan (2012). *White Paper on Small and Medium Enterprises in Taiwan, 2012*. Ministère des affaires économiques. Extrait de : https://www.moea.gov.tw/Mns/english/news/News.aspx?kind=6&menu_id=176&news_id=2796.
- Hettne, J. (2013). *Strategic Use of Public Procurement – Limits and Opportunities*. European Policy Analysis. Issue 2013:7epa. Institut suédois d'études sur les politiques européennes. Extrait de www.sieps.se/sites/default/files/2013_7epa.pdf.
- Société financière internationale (IFC) (2014). *Lancement par l'IFC et Goldman Sachs d'un programme de fonds international de 600 millions de dollars pour 10 000 femmes chefs d'entreprise*. Extrait de <http://ifcext.ifc.org/ifcext/pressroom/IFCPressRoom.nsf/0/46E12EAD05D0619B85257C9200595A41>.
- Centre du commerce international (2011). *ITC Gender Mainstreaming Policy*. Genève, Suisse : Centre du commerce international CNUCED/OMC.
- Kepler, E. et S. Shane (2007). *Are Male and Female Entrepreneurs Really Different?* Washington DC: U.S. Small Business Administration.
- Kirton, R.M. (2013). *Gender, Trade and Public Procurement Policy*. Commonwealth Secretariat.
- Linarelli, J., I. Bartok, P. Holden, D. Letchmiah, J.A. Roussel, F. Trionfetti, K.P. Varma. (1998). *SME And Export-Led Growth: Are There Roles For Public Procurement Programs, A Practical Guide for Assessing and Developing Public Procurement Programmes to Assist SMEs*. Genève, Suisse : Centre du commerce international. Extrait de http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/wkshop_tanz_jan03/itcdemo3_e.pdf.
- Manuel, K. (2012). *Legal Protections For Contractors on Federal Prime Contracts*. R41230. U.S. Congressional Research Service. Extrait de <https://www.fas.org/spp/crs/misc/R41230.pdf>.
- McCrudden, C. (2004). Using public procurement to achieve social outcomes, *Natural Resources Forum* 28, 257-267.

- National Women's Business Council (2013). *Procurement Statistics Revealed Great Gains for Women-Owned Small Businesses*. Extrait de <http://www.nwbc.gov/research/procurement-statistics-revealed-great-gains-women-owned-small-businesses>.
- (Juin 2009). *Successful Practices for Establishing and Modifying Entrepreneurship Programs for Women: Resources for Entrepreneurship Centers & Non-Credit Programs*. Extrait de <https://www.nwbc.gov/research/successful-practices-establishing-and-modifying-entrepreneurship-programs-women-resources>.
- (Juin 2006). *Best Practices in Federal Procurement: A Study of the Successes and Barriers for Women-Owned Businesses*. Extrait de <http://www.nwbc.gov/sites/default/files/osdbubestpracticesreportfin.pdf>.
- Nielsen, R. (n.d.). *EU Discrimination in Procurement*. Copenhagen Business School. Extrait de <http://arbetsratt.juridicum.su.se/Filer/PDF/klaw46/discrimination.procurement.pdf>
- Novirianti, D. (2013). *Gender and Government Procurement in Indonesia (Gender Vendor Survey)* (Presentation slides). Millennium Challenge Account-Indonesia. Extrait de <http://smefinanceforum.org/post/gender-and-government-procurement-in-indonesia-gender-vendor-survey>.
- Orser, B. (Mars 2009). *Procurement Strategies to Support Women-Owned Enterprises*. Extrait de <http://www.weconnectcanada.org/uploads/File/CanadaWorksMarch302009WEConnectCanadaProcurementStudy.pdf>.
- Practical Law (2013). *Public Procurement in Brazil: Overview*. Extrait de <http://us.practicallaw.com/6-521-4700?source=relatedcontent>.
- Quinot, G. (2013). Promotion of Social Policy Through Public Procurement in Africa. In G. Quinot & S. Arrowsmith (eds.), *Public Procurement Regulation in Africa* (pp. 370-403). New York: Cambridge University Press.
- Quinot, G. et S. Arrowsmith (2013). Introduction. In G. Quinot & S. Arrowsmith (eds.), *Public Procurement Regulation in Africa* (pp. 1-21). New York: Cambridge University Press.
- Rampedi, P. (2012). Firm cleaned up millions using helper. *The Star*. Extrait de <http://www.iol.co.za/the-star/firm-cleaned-up-millions-using-helper-1.1302575?ot=inmsa.ArticlePrintPageLayout.ot>.
- Reed, T.S., Luna, P.G., et Pike, W.C. (2005). Balancing Socioeconomic and Public Procurement Reform: Effective Metrics for Measuring Small Business Participation in Public Procurement. Dans K.V. Thai, et al. (eds.), *Challenges in Public Procurement: an International Perspective* (pp. 81-100). Floride, États-Unis : PrAcademics Press.
- Alliance pour le Protocole sur le genre d'Afrique australe (2012). Productive resources and employment, economic empowerment, in *SADC Gender Protocol 2012 Barometer – Botswana* (Chap. 4). Extrait de <http://www.genderlinks.org.za/article/sadc-gender-protocol-2012-barometer---botswana-2012-11-29>.
- Sun, B. (2012). *Supporting Women Entrepreneurs – Phoenix Micro Startup* (Presentation slide). Council of Labor Affairs, Executive Yuan.
- Taylor, J.D. et K. Roga (2009). *Preferential Procurement: A Case Study of South Africa*. Extrait de <http://www.ipppa.org/IPPC4/Proceedings/13ProcurementPreferences/Paper13-6.pdf>.
- Teixiera, D.P.R. (n.d.). The Brazilian Experience of Using Public Procurement Policies to Promote the Development of Micro and Small Enterprises from the Legal Point of View. <http://www.ipppa.org/IPPC4/Proceedings/13ProcurementPreferences/Paper13-3.pdf>.
- Nations Unies (2013). *Pour un nouveau partenariat mondial : Vers l'éradication de la pauvreté et la transformation des économies par le biais du développement durable*. New York: Publications des Nations Unies. Extrait de <http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/05/JN-Report.pdf>.
- UPNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) (2009). *Guide de la planification, du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du développement*. New York: PNUD. Extrait de <http://www.undp.org/eo/handbook>.
- (2002). *Gestion axée sur les résultats au PNUD : la sélection des indicateurs*. New York: PNUD. Extrait de <http://web.undp.org/evaluation/documents/methodology/rbm/indicators-Paper1.doc>.
- AGNU (Assemblée générale des Nations Unies) (2013). *Une vie de dignité pour tous : accélérer les progrès dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et dans la définition du programme de développement des Nations Unies pour l'après-2015 : Rapport du Secrétaire général à la soixante-huitième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/68/202*. AGNU. Extrait de http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/202.
- United States Department of Justice (2013). *Press Release, Security Contractors Plead Guilty in Virginia to Illegally Obtaining \$31 Million from Contracts Intended for Disadvantaged Small Businesses*. Extrait de <http://www.justice.gov/opa/pr/2013/March/13-crm-323.html>.
- Banque mondiale (2013). *Ghana's Comprehensive Approach to Public Procurement Reform*. Washington DC: Banque Mondiale. Extrait de <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/02/04/Ghana-8217-s-Comprehensive-Approach-to-Public-Procurement-Reform>.
- (2012). *Rapport sur le développement dans le monde 2012, Égalité des genres et développement*. Washington, DC: Banque Mondiale.
- (2011a). *Promoting Entrepreneurship in Botswana: Constraints to Micro Business Development*. Rapport N°. 59916-BW. Washington, DC: Banque Mondiale. Extrait de http://siteresources.worldbank.org/INTBOTSWANA/Resources/Promoting_Enterpeneurship_in_Botswana.pdf.
- (2011b). *Directives : Passation des Marchés de fournitures, de travaux et de services (autres que les services de consultants) dans le cadre des Prêts de la BIRD et des Crédits et Dons de l'AID*. Washington DC: Banque Mondiale. Extrait de http://siteresources.worldbank.org/INTPROCUREMENT/Resources/278019-1308067833011/Procurement_GLS_English_Final_Jan2011.pdf.
- Forum économique mondial (2013). *Rapport mondial 2013 sur l'écart entre les genres*. Genève : Forum économique mondial. Extrait de <http://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2013>.



FSC est une organisation indépendante, non gouvernementale à but non lucratif, créée pour promouvoir la gestion responsable des forêts dans le monde.

Imprimé par le service de reprographie d'ITC sur du papier certifié FSC, papier écologique (sans chlore), avec des encres végétales. La matière imprimée est recyclable.

Une version PDF gratuite est disponible sur le site d'ITC www.intracen.org/publications.

