

Marchés publics et autonomisation économique des femmes en Afrique de l'Est – défis et possibilités



La participation des femmes aux marchés publics (gouvernementaux), c'est-à-dire l'achat de biens, de services et de travaux par des organismes gouvernementaux, est essentielle pour faire progresser l'autonomisation économique des femmes. L'attribution de marchés publics implique généralement des sommes importantes qui peuvent être mises à profit pour faire progresser le développement social et économique. Les marchés publics représentent 14,9 % du PIB dans les pays de l'OCDE et près de 40 % en Afrique subsaharienne (OCDE, 2021).

Les gouvernements utilisent donc de plus en plus leurs systèmes de passation de marchés pour faire progresser l'égalité des genres, et plus particulièrement la participation économique des femmes. L'inclusion des femmes dans les marchés publics profite directement aux femmes en les rendant économiquement autonomes et en les intégrant dans des sphères économiques où elles ont été systématiquement exclues. La Banque mondiale (2019) estime que les femmes gagnent en moyenne 34 % de moins que les hommes. La pandémie de COVID-19 a exacerbé ces inégalités (Fonds des Nations Unies pour la population, 2020). La passation de marchés publics sensible au genre peut jouer un rôle important pour combler ce fossé et faciliter l'accès des femmes aux revenus, leur permettre de bénéficier de l'économie, ainsi que d'améliorer leur bien-être économique.

Favoriser l'autonomisation économique des femmes par le biais des marchés publics en Afrique de l'Est

Ce document s'appuie sur un examen récent des preuves et des études nationales approfondies soutenues par l'initiative Croissance de l'économie et débouchés économiques des femmes (CEDEF) – Afrique de l'Est sur l'état de l'intégration du genre dans les programmes, politiques et pratiques de passation de marchés publics et son rôle dans l'autonomisation économique des femmes en Afrique de l'Est. Il établit les initiatives existantes visant à promouvoir l'égalité des genres dans les marchés publics ainsi que les défis existants pour les femmes en matière de participation et d'épanouissement dans le processus de passation de marchés.

En se concentrant sur cinq pays, soit le Kenya, la Tanzanie, l'Ouganda, le Rwanda et l'Éthiopie, le dossier met en lumière certaines des mesures qui ont été prises pour promouvoir l'égalité des genres dans leurs cadres de passation de marchés et, en fin de compte, pour contribuer à l'autonomisation économique des femmes. La principale conclusion est que les marchés publics, en tant qu'outil de promotion de l'autonomisation économique des femmes, ne sont pas mis en œuvre à leur plein potentiel et que de nombreux pays ont du mal à intégrer pleinement les femmes dans leurs systèmes de passation des marchés.

Les politiques et pratiques sensibles au genre peuvent aider les gouvernements à atteindre l'égalité des genres en s'attaquant aux obstacles qui empêchent les femmes d'intégrer pleinement le système de passation des marchés.

Approches de passation de marchés sensibles au genre en Afrique de l'Est

L'adoption et la mise en œuvre d'approches de passation de marchés sensibles au genre varient considérablement en Afrique de l'Est. Certains pays ont adopté des mandats statutaires pour réserver une partie de tous les marchés publics aux entreprises appartenant à des femmes, tandis que d'autres pays n'ont pas encore adopté de mesures pour faire progresser l'égalité des genres dans leur cadre de passation de marchés. Le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda ont mis en œuvre des mesures visant à accroître la participation des femmes au processus de passation des marchés, avec des résultats mitigés. Les systèmes de passation de marchés du Rwanda et de l'Éthiopie ne mettent pas spécifiquement l'accent sur la lutte contre les inégalités entre les genres par le biais des marchés publics; ils privilégient plutôt les soumissionnaires locaux.

Kenya

Le Kenya est l'un des premiers pays africains à innover en matière de politiques visant à garantir la participation des femmes aux marchés publics ainsi que d'autres groupes cibles (par exemple, les jeunes,

et les personnes handicapées). Le programme d'accès aux possibilités de marchés publics (AGPO) lancé en 2013 a introduit l'exigence d'une réserve de 30 % pour les groupes cibles afin de garantir leur accès aux possibilités de marchés publics. Le Kenya utilise un seuil plus élevé que la plupart des pays pour définir les entreprises appartenant à des femmes (c'est-à-dire un critère de 70 % de propriété par des femmes). Bien que l'attribution de marchés à des groupes cibles soit en hausse, les femmes kenyanes doivent encore relever de nombreux défis pour obtenir des marchés publics. Entre 2013 et 2016, les entreprises appartenant à des femmes n'ont représenté que 21,3 % des

marchés publics attribués aux entreprises enregistrées auprès de l'AGPO (Hivos, 2019). Les femmes défavorisées et sans instruction (principalement dans les zones rurales) ont du mal à accéder aux informations sur les possibilités des marchés publics et à s'y retrouver dans le système complexe des marchés publics. Au Kenya, les entreprises appartenant à des femmes ont également évité de soumissionner à des marchés de grande valeur, car elles ne sont pas en mesure d'absorber les coûts des retards de paiement.

Tanzanie

À l'instar du Kenya, le système de passation de marchés publics de la Tanzanie, lequel est sensible au genre, prévoit des dispositions pour les entreprises appartenant à des femmes par le biais de marchés réservés. Depuis 2016, les responsables des marchés publics sont tenus de réserver 30 % de tous les marchés publics aux femmes et à d'autres « groupes spéciaux ». La réglementation tanzanienne en matière de passation de marchés ressemble à celle du Kenya, qui exige que les femmes détiennent au moins 70 % de l'entreprise, mais diffère en ce que seules les entreprises dirigées à 100 % par des femmes peuvent bénéficier de marchés réservés. Le seuil de propriété peut être difficile à atteindre pour certaines entreprises détenues par des femmes, ce qui exclut par le fait même les entreprises qui promeuvent activement l'égalité des genres. En outre, en vertu de la directive relative à la participation de groupes spéciaux aux marchés publics, seuls 5 % des marchés réservés sont destinés spécifiquement aux femmes.

Ouganda

À la suite des réformes adoptées en Ouganda en juillet 2021 concernant son cadre de passation de marchés publics, le programme gouvernemental sensible au genre reflète désormais celui du Kenya et de la Tanzanie, où les entreprises



Lois kenyanes qui traitent de l'égalité des genres dans les marchés publics :

2010
Constitution kenyane

2013
Loi sur les perspectives d'accès aux marchés publics

2015
Loi sur les marchés publics et la cession des biens



Lois tanzaniennes qui traitent de l'égalité des genres dans les marchés publics :

2016
Amendements de la loi sur les marchés publics de 2011

2020
Lignes directrices concernant la participation de groupes spéciaux aux marchés publics



Lois ougandaises qui traitent de l'égalité des genres dans les marchés publics :

2021
Amendements de la loi sur les marchés publics et la cession des biens de 2003

appartenant à des femmes sont prioritaires au même niveau que les autres groupes cibles. Avant les amendements, seules 22 % des entreprises appartenant à des femmes participaient au processus de passation des marchés publics ougandais, parmi lesquelles seulement 30 % se voyaient attribuer des marchés publics (Basheka, 2018). En réalité, la ville de Kampala a dépensé à elle seule plus de 23 milliards de shillings ougandais (environ 6 millions de dollars américains) en marchés publics spéciaux dans les cinq divisions de la ville au cours de la période 2020-2021. S'il est encore trop tôt pour déterminer si le nouveau cadre permettra d'accroître la participation des femmes aux marchés publics, les initiatives prises par les autorités de la capitale de Kampala depuis 2015 pour aider les femmes à faible revenu à participer aux marchés publics montrent des résultats prometteurs.

Rwanda

Bien qu'il s'agisse de l'un des pays où l'égalité des genres est la plus respectée au monde, le cadre de passation des marchés publics du Rwanda ne met pas explicitement l'accent sur l'égalité des genres. Le nombre de marchés publics attribués aux entreprises appartenant à des femmes reste très faible. En effet, seuls 13 % des marchés publics ont été attribués à des entreprises appartenant à des femmes entre 2016 et 2019 (ONU Femmes et New Faces, New Voices, 2019). Si les entreprises appartenant à des femmes bénéficient indirectement de certains aspects de la réglementation rwandaise en matière de passation de marchés, comme les préférences accordées aux biens produits localement, les femmes doivent toutefois entrer en concurrence avec d'autres soumissionnaires locaux.

Éthiopie

L'Éthiopie, comme le Rwanda, ne dispose pas de lois relatives aux marchés publics qui sont sensibles au genre. Le système éthiopien de passation de marchés prévoit néanmoins des préférences et des exemptions de paiement pour les petites et moyennes entreprises (PME). En dehors de la participation par le biais des PME, il n'existe aucune incitation pour les femmes éthiopiennes à participer au processus de passation de marchés. Les mesures récentes encourageant l'agrégation de la demande ou le « regroupement » des marchés ont également eu un effet dévastateur sur les PME et les entreprises appartenant à des femmes en augmentant la taille des marchés au-delà de ce que les petites entreprises peuvent gérer.



Défis et obstacles à la passation de marchés publics sensible au genre en Afrique de l'Est

Malgré les efforts déployés pour accroître la participation des femmes aux marchés publics, il existe toujours un écart important entre les genres en ce qui concerne le nombre et la valeur des marchés attribués aux entreprises appartenant à des femmes. Plusieurs obstacles empêchent les femmes d'intégrer pleinement le système de passation de marchés. Ces obstacles sont structurels et systémiques, culturels et sociétaux, juridiques et politiques, ainsi que financiers et liés à la corruption.

1. Obstacles structurels et systémiques

Il existe des obstacles structurels et systémiques qui limitent la capacité des femmes à accéder aux marchés publics et à les obtenir. Cela ne veut pas dire que ces limitations touchent toutes les femmes d'Afrique de l'Est de la même manière. Plusieurs facteurs entrent en jeu lorsque les femmes entrepreneures tentent de pénétrer dans l'espace des marchés publics dominé par les hommes : la classe socio-économique, le niveau d'instruction et la localisation sont d'autres dimensions de l'inégalité qui s'ajoutent au genre et qui expliquent le processus inégal de passation des marchés publics. Par exemple, lorsque des possibilités de marchés publics sont disponibles pour les entreprises appartenant

à des femmes, l'information est fortement limitée à celles qui ont accès à la technologie. Les femmes ayant un accès limité à Internet, notamment dans les zones rurales, sont donc exclues du processus de passation de marchés. Les systèmes de passation de marchés sont loin d'être conviviaux, avec l'utilisation d'un langage très technique. Au Kenya, la complexité et les courts délais associés aux marchés publics ont limité la capacité des femmes à remplir les documents d'appel d'offres. Ces plateformes sont généralement difficiles à utiliser pour les femmes ayant un faible niveau d'instruction et comportent souvent des exigences financières coûteuses. Le faible niveau d'instruction des femmes en Éthiopie explique pourquoi de nombreuses femmes ont du mal à s'y retrouver dans le système complexe des marchés publics. L'absence de données désagrégées par genre dans les marchés publics empêche également les principales parties prenantes d'élaborer des politiques et des pratiques sensibles au genre. En outre, le « regroupement » des marchés empêche souvent les PME et les entreprises appartenant à des femmes d'obtenir des marchés publics, car elles ne sont pas en mesure de soumissionner à des marchés regroupés (plus importants).

2. Obstacles juridiques et stratégiques

L'absence d'un cadre juridique donnant la priorité aux entreprises appartenant aux femmes limite la capacité des fonctionnaires à accorder des marchés publics sur la base de l'égalité des genres.

Les cadres juridiques du Rwanda et de l'Éthiopie ne comportent actuellement aucune disposition visant à promouvoir et à faire progresser l'égalité entre les genres dans les politiques et pratiques en matière de marchés publics. L'absence de telles dispositions maintient le statu quo en faveur des entreprises détenues par des hommes. En outre, le manque d'intégration de la dimension de genre et le mauvais alignement des politiques continuent de limiter l'efficacité des initiatives de passation de marchés qui sont sensibles au genre. Par exemple, la Tanzanie reconnaît la nécessité de faire progresser l'autonomisation économique des femmes dans sa stratégie nationale pour le développement du genre, mais n'a pris aucune mesure concrète pour faire progresser cette autonomisation par le biais de son système de passation de marchés publics.

3. Obstacles culturels et

Les préjugés ouverts et cachés limitent la capacité et la confiance des femmes dans leur rôle d'entrepreneure. Les femmes entrepreneures sont souvent stigmatisées et découragées de participer à des secteurs dominés par les hommes (et souvent plus lucratifs) tels que la construction et l'ingénierie. Par exemple, les femmes en Tanzanie ont indiqué qu'elles n'avaient pas assez confiance en elles pour s'engager dans ces secteurs dominés par les hommes. Des pratiques coutumières et successorales discriminatoires limitent également les droits des femmes à hériter, à acquérir et à utiliser librement des biens. Au Kenya, seulement 1 % des titres fonciers sont au nom de femmes (Federation of Women Lawyers, non daté). La dynamique des ménages entre partenaires a également limité la capacité des femmes à formaliser ou à développer leurs entreprises. Les recherches indiquent que les femmes kenyanes consacrent environ 240 minutes de plus par jour sur des tâches non rémunérées que les hommes (Oxfam, 2021). Ces chiffres sont similaires en Tanzanie et légèrement inférieurs en Ouganda où les femmes consacrent environ 150 à 200 minutes par jour à des activités non rémunérées (Nesbitt-Ahmed et Apila, 2015). La reconnaissance, la réduction et la redistribution du travail non rémunéré des femmes dans le domaine des soins permettraient aux femmes propriétaires d'entreprise de consacrer plus de temps à leur activité, notamment à la recherche de marchés publics.

4. Obstacles

L'accès inégal à la propriété foncière a un impact négatif sur l'accès des entreprises appartenant à des femmes aux prêts dans les pays africains, car les terrains sont souvent utilisés comme garantie. En réalité, la Société financière internationale (2014) estime que les femmes entrepreneures sont confrontées à un déficit de financement de 287 milliards de dollars américains pour les PME appartenant à des femmes dans le monde. Les marchés publics présentent également des défis propres aux entreprises appartenant à des femmes dont les ressources financières limitées sont davantage contraintes par les coûts élevés de proposition et de conformité associés aux marchés publics. Les retards de paiement sont également dissuasifs pour les entreprises appartenant à des femmes, qui n'ont pas forcément les liquidités nécessaires pour absorber ces coûts. Les frais associés à la procédure de passation des marchés publics ont découragé les entreprises appartenant à des femmes au Kenya de se faire concurrence pour l'attribution de marchés.

5. Corruption

Non seulement la corruption dans les marchés publics réduit la compétitivité du processus et la confiance dans le système, mais elle constitue également un obstacle à la participation économique des femmes. En Tanzanie, de nombreuses entreprises appartenant à des femmes dans les secteurs à dominance masculine (par exemple, la construction) ne participent pas au processus de passation de marchés publics en raison de l'inégalité perçue dans le système.

Au Kenya, le vol d'identité et la collusion frauduleuse ont également limité la participation des femmes aux marchés publics. D'autres formes de corruption, telles que l'extorsion sexuelle ou la « sextorsion », ont également un effet dissuasif sur les entreprises appartenant à des femmes, qui craignent que l'attribution de marchés publics n'entraîne une stigmatisation liée à l'impression d'être sexuellement compromises ou corrompues.

Que peut-on faire?

Il existe de nombreuses façons pour les gouvernements de s'attaquer aux obstacles à la participation des femmes aux marchés publics. Cinq recommandations clés peuvent permettre de surmonter ces obstacles et d'encourager un environnement propice à la passation de marchés qui est sensible au genre.

Principales recommandations :



S'attaquer aux obstacles structurels et systémiques



S'attaquer aux obstacles financiers



Remédier à l'absence de cadre juridique et au désalignement des politiques



Atténuer la corruption dans les marchés publics



S'attaquer aux préjugés culturels et sociétaux



Créer un environnement propice à la réussite de la passation de marchés sensible au genre

1. S'attaquer aux obstacles structurels et systémiques

Recommandations pour les **autorités contractantes** et les organismes de réglementation des marchés publics :

- Simplifier le processus de passation de marchés
- Utiliser diverses plateformes pour diffuser et publier les informations sur les marchés publics dans les langues locales
- Recueillir des données désagrégées par sexe sur les marchés publics
- Mettre en œuvre des mesures visant à limiter le recours au « regroupement » des marchés

2. Remédier à l'absence de cadre juridique et au désalignement des politiques

Recommandations pour les **législateurs nationaux** :

- Legislate on gender-responsive procurement in Rwanda and Ethiopia
- Integrate and coordinate existing laws on gender equality, WEE and gender-responsive procurement

3. S'attaquer aux préjugés culturels et sociétaux

Recommandations pour les **législateurs nationaux et les ministères de l'Éducation** :

- Adopter des lois anti-discrimination
- Renforcer les lois interdisant les pratiques discriminatoires en matière d'héritage
- Éduquer et sensibiliser à la discrimination fondée sur le genre
- Réduire le travail de soins non rémunéré en proposant des services de garde d'enfants à faible coût

4. S'attaquer aux obstacles financiers

Recommandations à l'intention des **organismes de réglementation des marchés publics** et du secteur des services financiers :

- Supprimer les exigences en matière de garantie de soumission
- Fournir des paiements anticipés et rapides sur les marchés publics pour les entreprises appartenant à des femmes
- Fournir des garanties gouvernementales pour les crédits proposés aux entreprises appartenant à des femmes
- Développer des produits financiers qui répondent aux défis particuliers auxquels sont confrontées les femmes entrepreneures

5. Atténuer la corruption dans les marchés publics

Recommandations à l'intention des **gouvernements**, du **système judiciaire**, des **organismes de réglementation des marchés publics** et des **institutions supérieures de contrôle** :

- Fournir une formation et des incitations éthiques aux agents publics
- Accroître la responsabilité

Références

Basheka, B.C. (2018), « Inclusive Public Procurement: Opportunities, Barriers and Strategies (OBS) to Women Entrepreneurs' Participation in Public Procurement in Uganda ». *Administratio Publica*, 26(1), 86-106.

Federation of Women Lawyers, Women's Land and Property Rights in Kenya (non daté). Disponible sur <https://land.igad.int/index.php/documents-1/countries/kenya/gender-3/625-women-s-land-and-property-rights-in-kenya/file#:~:text=FIDA%2DKenya's%20vision%20is%20to,either%20their%20gender%20or%20sex.&text=FIDA%2DKenya's%20mission%20is%20to,physical%20disability%2C%20and%20religious%20belief>.

Hivos, (2019), « Kenya's Efforts to Empower Women, Youth and Persons with Disability through Public Procurement ». Disponible sur <https://www.openupcontracting.org/assets/2018/04/Agpo-Report-Web-version-Full-Report.pdf>

Nesbitt-Ahmed, Z and Apila, HM (2015) Unpaid Care Work Programme: Uganda Country Progress Report (2012–2014), Institute of Development Studies and Action Aid. Disponible sur http://archive.ids.ac.uk/inter_eldis/unpaid-care-work/country-mlprofiles/uganda. http://archive.ids.ac.uk/inter_eldis/unpaid-care-work/country-profiles/uganda.html

OCDE, (2021) Panorama des administrations publiques, Éditions OCDE, Paris. Disponible sur <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>.

Oxfam (2021), Addressing unpaid care and domestic work for a gender-equal and inclusive Kenya WE-Care policy briefing. Doi 10.21201/2021.7314

Fonds des Nations Unies pour la population (2020), Technical Brief: COVID-19 A Gender Lensing Protecting Sexual and Reproductive Health and Rights, and Promoting Gender Equality. Disponible sur https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/COVID-19_A_Gender_Lens_Guidance_Note.pdf

ONU Femmes et New Faces New Voices (2019), « Women in Procurement Report: A study on Gender-Responsive Public Procurement in Rwanda ». Disponible sur <https://africa.unwomen.org/en/news-and-events/stories/2019/11/new-report-calls-for-deliberate-and-bold-measures-to-enhance-gender-responsive-procurement-in-rwanda>

Banque mondiale (2019), « Les Bénéfices de la parité : libérons le potentiel de l'entrepreneuriat féminin en Afrique ». Disponible sur <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31421>

Recommandations pour accroître la participation des femmes aux marchés publics

Barriers				
Obstacles systémiques	Obstacles juridiques et stratégiques	Obstacles culturels et sociétaux	Obstacles financiers	Corruption
<ul style="list-style-type: none"> • Simplifier le processus de passation de marchés • Utiliser différents types de plateformes pour diffuser et faire connaître les informations sur les marchés publics dans les langues locales • Mettre en œuvre des mesures visant à limiter le recours au « regroupement » de marchés 	<ul style="list-style-type: none"> • Légiférer sur les marchés publics sensibles au genre • Intégrer les lois existantes sur l'égalité des genres, l'autonomisation économique des femmes et les marchés publics sensibles au genre 	<ul style="list-style-type: none"> • Adopter des lois anti-discrimination • Renforcer les lois interdisant les pratiques discriminatoires en matière d'héritage • Éduquer et sensibiliser à la discrimination fondée sur le genre 	<ul style="list-style-type: none"> • Supprimer les exigences de garantie de soumission pour les entreprises appartenant à des femmes • Fournir des paiements anticipés et rapides sur les marchés publics • Fournir des garanties gouvernementales pour les entreprises appartenant à des femmes • Développer des produits financiers adaptés aux femmes entrepreneures 	<ul style="list-style-type: none"> • Fournir une formation et créer des incitations éthiques pour les agents publics • Accroître la responsabilité



L'initiative Croissance de l'économie et débouchés économiques des femmes (CEDEF) – Afrique de l'Est vise à stimuler un changement transformateur pour faire progresser l'égalité des genres dans le milieu de travail. Il s'agit du fruit d'un partenariat entre la Fondation Bill et Melinda Gates, la Fondation William et Flora Hewlett et le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) du Canada. S'appuyant sur le succès de l'initiative concertée CEDEF, CEDEF Afrique de l'Est vise à renforcer l'égalité des genres et l'autonomisation économique des femmes marginalisées dans cinq pays cibles : l'Éthiopie, le Kenya, la Tanzanie, le Rwanda et l'Ouganda. Elle favorisera l'acquisition de nouvelles connaissances, innovations et solutions dans les pays afin d'éclairer les politiques et programmes relatifs au travail non rémunéré dans le domaine des soins, à la ségrégation des sexes sur le marché du travail et à l'emploi des femmes.

La note de synthèse a été préparée par Catherine Blais-Delisle avec la contribution de Vivian Kazi et Gilbert Sendugwa, et s'appuie sur l'étude factuelle « Government Procurement and Women's Economic Empowerment in East Africa: Challenges and Opportunities » par Sope Williams avec des contributions de Diva Dhar, Annet Abenakyo Mulema et Martha Melesse.

Financé par :

BILL & MELINDA
GATES foundation

WILLIAM + FLORA
Hewlett Foundation

 **IDRC · CRDI**
International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international



Croissance de l'économie et débouchés économiques des femmes (CEDEF) – Afrique de l'Est
Centre de recherches pour le développement international; C.P. 8500, Ottawa (Ontario), Canada K1G 3H9

Téléphone : +1-613-236-6163 Télécopieur : +1-613-657-7749 Courriel : grow@idrc.ca Site Web : www.idrc.ca/grow-fr