

# La commande publique, un puissant levier d'action pour l'insertion économique des jeunes dans l'UEMOA

Dr Laciné DIOMANDE<sup>1</sup>

## Résumé

Cet article explore le rôle crucial de la commande publique comme mécanisme de promotion de l'inclusion économique des jeunes au sein de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Avec plus de 60 % de la population de l'UEMOA âgée de moins de 25 ans, la région est confrontée à un chômage important des jeunes, exacerbé par l'inadéquation entre leurs compétences et les demandes du marché du travail. L'article examine les taux alarmants de chômage des jeunes, qui poussent nombre d'entre eux vers l'immigration clandestine.

Le concept de commande publique est exploré au sens strict et au sens large, soulignant son potentiel à contribuer à la réalisation d'objectifs économiques et sociaux par le biais des cadres juridiques des États membres de l'UEMOA. L'article décrit comment la commande publique peut servir de catalyseur à l'émancipation économique des jeunes, en insistant sur leur rôle dans la création d'emplois, l'entrepreneuriat et le développement économique local. Il examine divers mécanismes, tels que la préférence accordée aux petites et moyennes entreprises (PME) et la réservation de quotas pour les jeunes dans les marchés publics, susceptibles d'améliorer l'accès et les opportunités des jeunes entrepreneurs. Cependant, malgré ces avantages potentiels, l'efficacité de la commande publique en matière d'inclusion des jeunes est entravée par des difficultés normatives et pratiques liées aux cadres juridiques existants.

**Mots clés :** *Commande publique; UEMOA; insertion économique des jeunes; commande publique sociale; préférence PME; marchés réservés; allègement des procédures; émancipation économique des jeunes.*

## Abstract

*The article explores the critical role of public procurement as a mechanism for promoting economic inclusion among the youth in the West African Economic and Monetary Union (UEMOA). With over 60 % of the UEMOA's population under 25, the region faces significant youth unemployment, exacerbated by a mismatch between the skills of the young and labor market demands. The piece delves into the alarming rates of youth unemployment, pushing many towards illegal migration.*

1 Docteur en Droit public, Enseignant-chercheur; Université Virtuelle de Côte d'Ivoire (UVCI);  
E-Mail : diomandelacine72@yahoo.fr.

*The concept of public procurement is explored in both strict and broad senses, highlighting its potential for contributing to economic and social objectives through legal frameworks in UEMOA member states. The article outlines how public procurement can serve as a catalyst for youth economic emancipation, emphasizing its role in job creation, entrepreneurship, and local economic development. It discusses various mechanisms, such as the preference for small and medium enterprises (SMEs) and quota reserving for youth in public contracts, which can enhance access and opportunities for young entrepreneurs. However, despite these potential benefits, the effectiveness of public procurement in driving youth inclusion is hindered by normative and practical challenges within the existing legal frameworks.*

**Keywords:** *Public procurement; UEMOA(WAEMU); economic integration of young people; social public procurement; preference for SMEs; youth quotas in public procurement; streamlining of procedures; economic emancipation of young people.*

## **Introduction**

L'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) est confrontée à une réalité démographique majeure : plus de 60 % de sa population est âgée de moins de 25 ans, soit environ 70 millions de jeunes<sup>2</sup>. Et cette proportion avoisine 70 % de la population si l'on tient compte de la définition de la jeunesse consacrée par la Charte de Banjul du 02 juillet 2006 qui appréhende le jeune comme toute personne âgée de 15 à 35 ans<sup>3</sup>. Ces chiffres témoignent d'un dividende démographique potentiellement porteur de croissance et constituent un atout économique majeur. Car « la jeunesse est le moteur du progrès » parce que « entre les mains de la jeunesse se trouve le pouvoir de façonner les destins des nations » dit l'adage.

Cependant, force est de constater que la jeunesse africaine en général et ouest-africaine plus singulièrement fait face à de nombreux défis socio-économiques qui limitent son épanouissement et sa contribution au développement social. C'est le cas notamment du taux chômage élevé et du sous-emploi. En effet, dans son plan stratégique 2025–2030<sup>4</sup>, la Commission note que le taux de chômage des jeunes dans l'UEMOA est l'un des plus élevés du continent, avec des taux qui varient souvent de 30 % à 40 % dans certains États membres<sup>5</sup>. Pour sa part, la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) relève que « le taux de chômage global de l'UEMOA s'est établi à 12,5 % au premier trimestre 2024<sup>6</sup>.

2 *Commission de l'UEMOA, Impact 2030 : Plan Stratégique 2025–2030 de la Commission de l'UEMOA, Novembre 2024, p.72.*

3 Cfr, Charte Africaine de la Jeunesse du 02 juillet 2006, Préambule, *in fine*, définition « jeune », [https://au.int/sites/default/files/treaties/7789-treaty-0033\\_-\\_african\\_youth\\_charter\\_f.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/7789-treaty-0033_-_african_youth_charter_f.pdf).

4 *Commission de l'UEMOA, Impact 2030 : Plan Stratégique 2025–2030 de la Commission de l'UEMOA, p.72.*

5 *OIT, World employment and social outlook: Trends for Youth, 2020.*

6 *BCEAO, Rapport sur la Politique Monétaire dans l'UMOA – Septembre 2024, p.30.*

Cette situation est exacerbée par un manque de création d'emplois dans des secteurs dynamiques et le désalignement entre les compétences des jeunes et les besoins du marché. De sorte que de nombreux jeunes sont contraints au sous-emploi informel ou par des emplois vulnérables (plus de 70 % de l'emploi total en 2022)<sup>7</sup>.

En conséquence de ce fort taux de chômage ou du sous-emploi, la jeunesse ouest-africaine à la recherche désespérée d'une planche de salut se tourne malheureusement de plus en plus vers l'émigration clandestine. Ainsi, la littérature sur l'émigration clandestine des jeunes dans l'UEMOA met en lumière un phénomène préoccupant, marqué par un désir croissant de quitter la région pour des raisons économiques et sociales. Les jeunes, en particulier, sont de plus en plus nombreux à chercher des opportunités ailleurs, souvent au péril de leur vie<sup>8</sup>. En 2021, par exemple, la route migratoire vers les Canaries a été le théâtre de 124 naufrages, entraînant la perte de 4 016 vies au Sénégal<sup>9</sup>.

C'est dans ce contexte que le programme pour la promotion de l'état de droit en Afrique subsaharienne de la Fondation Konrad Adenauer et le Professeur Hartmut Hamann organise la présente conférence régionale portant sur « la participation des jeunes à la politique et à l'économie en Afrique de l'Ouest francophone ». L'objectif pour les organisateurs à travers cette conférence est de réfléchir et échanger sur le rôle de la jeunesse africaine francophone dans la sphère politique d'une part et leurs implications dans la vie économique, d'autre part. Dans cette perspective, l'on s'est proposé de discuter de : « La commande publique, un puissant levier d'action pour la promotion et l'intégration économique des jeunes dans l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) ».

Faut-il le rappeler, la notion de commande publique<sup>10</sup> est initialement un terme générique employé par la doctrine<sup>11</sup> et qui a finalement reçu une onction législative. Elle est

7 *Commission de l'UEMOA, Impact 2030 : Plan Stratégique 2025–2030 de la Commission de l'UEMOA*, Novembre 2024, p.72. *OCDE, Panorama de l'émigration ivoirienne, Talents à l'étranger*, Éditions OCDE, 2022, Paris, 100p.

8 *OCDE, Panorama de l'émigration ivoirienne, Talents à l'étranger*, Éditions OCDE, 2022, Paris, 100p, <https://www.ritimo.org/La-clandestinisation-de-l-emigration>; *CRECSI, La « clandestinisation » de l'émigration, in Sénégal, terre d'émigration*, <https://www.ritimo.org/La-clandestinisation-de-l-emigration>; 20 mars 2025.

9 *CRECSI, La « clandestinisation » de l'émigration, in Sénégal, terre d'émigration*, <https://www.ritimo.org/La-clandestinisation-de-l-emigration>; 20 mars 2025.

10 L'expression Commande publique serait apparue en France dans la décision du Conseil Constitutionnel du 26

juin 2003, DC n°2003–473. En ce sens, voir *Seynabou SAMB, Le droit de la commande publique en Afrique noire francophone, Contribution aux mutations récentes du droit des contrats administratifs au Sénégal, au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire et au Cameroun*, Thèse, Université de Bordeaux, 2014, p.58.

11 *Stéphane BRACONNIER, Précis de droit de la commande publique*, Paris, Le Moniteur, 7<sup>ème</sup> éd., 2021, 694p; *Gabriel ECKERT (sous dir.), Code de la commande publique*, LexisNexis, édition 2023, 4<sup>è</sup> éd., 1702p; *Xavier BEZANÇON, Philippe COSSALTER, Christian CUCCHIARINI, Jacques FOURNIER DE LAURIERE, Guide de la commande publique*, Le Moniteur, 4<sup>è</sup> éd., 2017, 353p; *Grégory KALFLECHE, Des marchés publics à la commande publique. L'évolution du droit*

souvent définie au sens strict dans la doctrine comme visant « les achats des personnes publiques »<sup>12</sup>. Au sens large, la notion de commande publique désigne la commande de biens, de services ou de réalisations de travaux par les personnes publiques<sup>13</sup>. C'est dans ce sens que François LLORENS définit la commande publique comme les contrats « par lesquels les personnes publiques cherchent à se procurer un bien ou un service, y compris ce service d'une nature particulière qui consiste à gérer, avec relative autonomie, une activité ou un équipement »<sup>14</sup>.

Appréhendée organiquement, la commande publique désigne l'ensemble des contrats conclus par ou pour le compte<sup>15</sup> des autorités contractantes que sont l'État, les collectivités territoriales, les Établissements publics, les agences et organismes, personnes morales de droit public bénéficiant du concours financier ou de la garantie de l'État, les sociétés d'État, les sociétés à participation financière publique majoritaire et les associations formées par une ou plusieurs de ces personnes morales de droit public en vertu de l'article 04 de la Directive 04/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2009<sup>16</sup>.

Les contrats de la commande publique relèvent juridiquement de la catégorie des contrats administratifs soit par qualifications législatives, soit en applications des critères jurisprudentiels<sup>17</sup>. Et si l'on peut se poser la question de savoir qu'est-ce donc que le contrat administratif? A cette interrogation, PEQUIGNOT répondait que « *Tout le monde peut s'accorder sur une première approximation : on appelle contrat administratif, le contrat*

des marchés publics, Thèse, Paris II, 2004, 764p; François LLORENS, « Typologie des contrats de la commande publique », Contrats et Marchés publics, Mai 2005, n°5, pp.12 – 25. Jean-Marc PEYRICAL, « L'émergence du droit de la commande publique », Le Moniteur-Contrats publics, 2010, n°100, pp. 29–32. Éric DELACOUR, « Les fondements et les orientations de la réforme de la commande publique Du marché public à l'achat public », CMP, mai 2005, n°5, pp.4 – 11.

12 François LICHERE, Droit des contrats publics, Mémento, Dalloz, 3<sup>ème</sup> éd. 2020, p.26.

13 Serge GUINCHARD, Thierry DEBARD, Lexique des termes juridiques, Dalloz, 33<sup>ème</sup> éd., 2025, p.184.

14 François LLORENS « Typologie des contrats de la commande publique », CMP, mai 2005, p.12; Jean WALINE, Droit administratif, Dalloz, 22<sup>ème</sup> éd., 2008, n°434.1, p.416.

15 En effet, les contrats conclus par les autorités contractantes de droit privé mentionnées aux a et b de l'article 5 de la Directive 04/2005/CM/UEMOA pour le compte des autorités contractantes de droit public prévues à l'article 04 relèvent également de la commande publique.

16 Cfr; article 04 de la Directive 04/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine.

17 Georges PEQUIGNOT, Contribution à la théorie générale du contrat administratif, thèse, Montpellier, 1944, 625p; *Théorie générale du contrat administratif*, Paris, éd. Pédonne, 1945, rééditée sous la présentation de Laurent RICHER par la Mémoire du Droit, 2020, 572p; André de LAUBADERE, Franck MODERNE, Pierre DELVOLVE, Traité des contrats administratifs, Paris, LGDJ, 2<sup>ème</sup> éd., 1983; Laurent RICHER, François LICHERE, Droit des contrats administratifs, Paris, LGDJ, 12<sup>ème</sup> éd., 2021; Sébastien HOURSON, Philippe YOLKA, Droit des contrats administratifs, L.G.D.J., Lextenso éditions, 2<sup>ème</sup> éd., 2020, 192p; Laciné DIOMANDE, Le contrat de partenariat public-privé dans l'UEMOA. Réflexions sur une transformation du contrat administratif, Thèse, Université Thomas SANKARA, Ouagadougou, Burkina Faso, 535p; et bien d'autres.

dont la connaissance contentieuse appartient aux tribunaux administratifs »<sup>18</sup>. A cette règle du régime contentieux, s'ajoutent des règles spéciales du régime d'exécution du contrat permettant de caractériser la catégorie particulière que constitue le contrat administratif en la distinguant de manière irréductible du contrat de droit civil<sup>19</sup>. A cet égard, l'on pourra définir le contrat administratif comme étant un accord de volonté conclu par une personne publique ou pour son compte dont le contentieux relève du juge administratif et dans lequel l'autorité contractante dispose de prérogatives exorbitantes ou est soumise à des sujétions exorbitantes de droit commun en vue de la satisfaction de l'intérêt général<sup>20</sup>. Il en découle, en conséquence, de manière particulièrement importante que la nature administrative d'un contrat suggère non seulement la compétence contentieuse du juge administratif mais aussi et surtout la présence de prérogatives ou sujétions exorbitantes de droit commun en vue la satisfaction continue de l'intérêt général<sup>21</sup>.

D'un point de vue processuel, lorsqu'à l'analyse des différents éléments permettant de caractériser un contrat administratif, s'ajoutent des règles fondamentales de passation telles que les règles de publicité et d'une mise concurrence transparente, on parle alors de contrat administratif de la commande publique<sup>22</sup>. Si de nombreux contrats administratifs relèvent de la commande publique, il existe des contrats administratifs en dehors de la commande publique. De manière générale, la doctrine considère que les conventions d'occupation du domaine public et les contrats de recrutement du personnel administratif constituent des contrats administratifs en dehors de la commande publique<sup>23</sup>. La plupart des autres contrats administratifs nommés relèvent de la commande publique. Ainsi en est-il classiquement des marchés publics et des délégations de service publics qui constituaient jusqu'à l'avènement du contrat de partenariat public-privé (PPP), les deux principales catégories de contrats administratifs de la commande publique. Il en était ainsi dans l'espace UEMOA

18 Georges PEQUIGNOT, Contribution à la théorie générale du contrat administratif, précité, p.10.

19 Analysant ces règles spéciales d'exécution, Georges PEQUIGNOT écrira que « l'œuvre de la jurisprudence administrative permet de discerner certains traits qui sont de l'essence même du contrat administratif : le fait que l'Administration apparait dans un tel contrat avec ses prérogatives propres et exorbitantes du droit commun, poursuivant un but éminent, gérant des intérêts publics, ne manque pas d'entraîner de graves perturbations dans l'édifice contractuel du Code civil. Aux traits essentiels du droit privé se substituent des traits différents qui sculptent la physionomie propre du contrat administratif. Analyser ces traits, les décrire, les expliquer, les systématiser, c'est faire la théorie du contrat administratif. », Georges PEQUIGNOT, Contribution à la théorie générale du contrat administratif, précité, p.8.

20 Laciné DIOMANDE, Le contrat de partenariat public-privé dans l'UEMOA. Réflexions sur une transformation du contrat administratif, Thèse, précitée, p.30 – 31.

21 Ibidem, p.31.

22 Grégory KALFLECHE, Des marchés publics à la commande publique. L'évolution du droit des marchés publics, Thèse, Paris II, 2004, 764p; Jean-Marc PEYRICAL, « L'émergence du droit de la commande publique », Le Moniteur-Contrats publics, 2010, n°100, pp. 29–32. Éric DELACOUR, « Les fondements et les orientations de la réforme de la commande publique Du marché public à l'achat public », CMP, mai 2005, n°5, pp.4 – 11.

23 Laurent RICHER, François LICHÈRE, Droit des contrats administratifs, précité, p.699.

en vertu des deux directives jumelles n°04/2005/CM/UEMOA et n°05/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005. Elles formaient le droit commun communautaire de la commande publique<sup>24</sup> auquel s'ajoutaient les textes nationaux y relatifs dans les différents États de l'UEMOA. C'est dans cette biosphère de la commande publique qu'a été consacré le contrat de PPP dans l'UEMOA par la Directive 01/2022/CM/UEMOA du 30 septembre 2022 portant cadre juridique et institutionnel des partenariat public-privé. Il en a résulté une extension du champ de la commande publique au contrat de PPP. A titre illustratif, la réglementation générale de la commande publique (RGCP) au Burkina Faso définit celle-ci comme « *toutes les formes d'acquisition de biens, de services ou de prestations au profit des collectivités publiques, notamment le marché public, la délégation de service public et le partenariat public-privé* »<sup>25</sup>. Avec la nouvelle loi 005–2024/ALT du 20 avril 2024, la commande publique est appréhendée en son article 07 point 6 comme « *toutes les formes d'acquisition de biens et de services au profit des collectivités publiques, à savoir le marché public et le partenariat public-privé* »<sup>26</sup>. De même, dans le code des marchés publics du Niger régit par le décret 2022–743/PRN/PM du 29 septembre 2022, la commande publique désigne toutes les formes d'acquisitions de biens, de services ou de prestations relatives à l'ensemble des contrats passés par les autorités contractantes pour satisfaire leurs besoins<sup>27</sup>. A noter que depuis l'avènement de la directive du 30 septembre 2022 sur les PPP et les législations nationales de deuxième génération y relative dans les États membres, les contrats de PPP ont pratiquement absorbé les contrats de délégations de service public qui constituent désormais des sous-catégories de PPP<sup>28</sup>.

Aussi, est-il important de faire remarquer que la commande publique n'est pas seulement qu'un acte juridique. En effet, ce moyen d'action de la puissance publique constitue « *autant un acte juridique qu'un acte économique* »<sup>29</sup>. A cet égard, la commande publique constitue aujourd'hui une part importante du commerce mondial et représenterait environ 50 % des dépenses publiques des pays en développement comme ceux de l'UEMOA. Ce qui fait dire à Laurence FOLLIOT-LALLIOT que les marchés publics représentent un enjeu stratégique majeurs de développement<sup>30</sup>. Pour le mesurer, il suffit de se référer aux rapports d'activités publiés annuellement par les Autorités Nationales de régulation de la commande publique. Ainsi, en Côte d'Ivoire, une étude statistique sur les marchés publics de 2010 à

24 A ces directives, il faudra ajouter la directive 01/2012/CM/UEMOA et la directive 02/2014/CM/UEMOA relative à la réglementation de la maîtrise d'ouvrage public déléguée au sein de l'UEMOA.

25 Cfr, article 02, loi 039/2016 portant RGCP au Burkina Faso.

26 Cfr, article 07 point 6, Loi 005–2024/ALT du 20 avril 2024 portant RGCP au Burkina Faso.

27 Cfr, article 07, Décret n°2022–743/PRN/PM du 29 septembre 2022 portant Code des marchés publics et des délégations de service public.

28 Voir notre thèse *Laciné DIOMANDE*, Le contrat de partenariat public-privé dans l'UEMOA. Réflexions sur une transformation du contrat administratif, précitée, p.180 et s.

29 Patrick SCHULTZ, *Éléments du droit des marchés publics*, Paris, LGDJ, 2002, 2<sup>ème</sup> éd. p.21.

30 Laurence FOLLIOT-LALLIOT, « La globalisation du droit des marchés publics », précité.

2020 montre que de 2018 à 2020, l'État Ivoirien a passé plus 16 046 contrats de commande publique pour un montant cumulé de 4577 338 082 544 Franc CFA<sup>31</sup>. Rien qu'en 2020, la Côte d'Ivoire a consacré 1893 967 827 666 Franc CFA aux achats publics.

On le perçoit, les contrats que passent les administrations publiques et qui constituent la matière des contrats de commande publique représentent des sommes très importantes dont on a souvent peu conscience<sup>32</sup>. En France et selon les chiffres du Ministère de l'économie et des finances, le volume financier des commandes publiques s'élève à pas moins de 120 milliards d'euros par an, c'est-à-dire 10 % du produit intérieur brut français ou près de 45 % du budget de l'État. De même, dans l'Union Européenne, ils équivalent environ 16 % du PIB de l'Union, soit approximativement 1500 milliards d'euros<sup>33</sup>. Au regard de ces données économiques impressionnantes, il est aisé de comprendre qu'un domaine aussi important soit l'objet d'attentions particulières tant des pouvoirs publics que des entreprises privées en ce qu'elle constitue une source significative d'activités économiques pour ces dernières. C'est la raison pour laquelle la commande publique est de plus en plus perçue comme un outil de réindustrialisation<sup>34</sup> et/ou de relocalisation<sup>35</sup>.

Partant de là, il se pose la question de savoir dans quelle mesure la commande publique peut-elle servir de vecteur de réalisation de la cause jeune? Autrement, au-delà de la recherche de l'offre la mieux-disante, la commande publique peut-elle être mobilisée au service de l'insertion socio-économique des jeunes dans l'UEMOA dans une perspective d'économie sociale et solidaire? Tel est le questionnement sinon l'ambition qui sous-tendent la formulation de notre sujet. Il est vrai que classiquement et en application d'une prétendue « neutralité » de la commande publique, une réponse négative a souvent été donnée conduisant à maintenir et consolider l'idée selon laquelle la commande publique ne pouvait être utilisée que pour l'objectif d'un achat public de meilleure qualité au moindre coût à la suite d'une mise en concurrence ouverte et transparente<sup>36</sup>.

Or, il semble désormais acquis pour la doctrine qu'un tel principe de « neutralité » de la commande publique, n'a jamais vraiment été une évidence. Ainsi, observe-t-on que la libre et égale concurrence entre les entreprises qui a été promue en vue de l'édification d'un marché unique européen, est une préoccupation différente de l'efficacité intrinsèque

31 Voir *ANRMP Côte d'Ivoire*, Études statistiques sur les marchés publics de 2010 à 2020, tableau 1.5, p.4; <https://www.anrmp.ci/images/app/contenu/1742/marches-publics-2010-a-2020.pdf>.

32 Grégory KALFLECHE, Des marchés publics à la commande publique l'évolution du droit des marchés publics, thèse, Paris 2, 2004, 765p, p.12.

33 *Ibid.* p.12.

34 Etienne MULLER, « La commande publique comme outil de réindustrialisation de la France? », Le Quotidien des Marchés Publics, 22 août 2022, <https://www.lexbase.fr/article-juridique/86647529questionsalacommandepubliquecommeoutildereindustrialisationdelafrancequestionsaetienn>.

35 Etienne MULLER, « La réciprocité dans l'accès à la commande publique Européenne : Un enjeu de politique industrielle », Contrats et Marchés Publics, n°5 mai 2021, p1-2.

36 Etienne MULLER, (ss dir.), La commande publique, un levier pour l'action publique? 1<sup>e</sup> éd., Dalloz, 12/2018, 228p, p.4.



de la commande publique, à laquelle elle n'est pas nécessairement congruente<sup>37</sup>. Ainsi, observe-t-on que la libre et égale concurrence entre les entreprises qui a été promue en vue de l'édification d'un marché unique européen, est une préoccupation différente de l'efficacité intrinsèque de la commande publique, à laquelle elle n'est pas nécessairement congruente<sup>38</sup>. A preuve, aujourd'hui, tant le droit de l'UE<sup>39</sup> que le droit français<sup>40</sup>, faisant suite à la montée en puissance du développement durable, envisagent explicitement des objectifs sociétaux extrinsèques à l'objet de la commande publique<sup>41</sup>. Il en résulte que la commande publique peut être utilisée au service d'autres causes sociales à l'instar du développement durable illustrée à travers des notions comme celles d'« *achat public durable* », « *commande publique durable* » ou « *Maché public Écologique* », etc. Aussi, à l'image de la notion de commande publique durable ou écologique, l'ensemble des pratiques et règles juridiques par lesquelles l'achat public est utilisé par les autorités contractantes comme un levier d'action au service d'objectifs sociaux peut être qualifiée de *commande publique sociale*. Celle-ci consiste à intégrer, dans les procédures de passation et d'exécution des contrats de la commande publique des mécanismes de facilitations et d'inclusion des considérations sociales, à l'exemple notamment de l'insertion professionnelle des personnes éloignées de l'emploi (jeunes, chômeurs de longue durée, les personnes handicapées) et promeut de meilleures conditions de travail (d'égalité hommes-femmes, lutte contre la discrimination) et plus largement la responsabilité sociale des entreprises (RSE). On parle aussi parfois de clauses sociales dans les marchés publics.

Envisagée en ce sens au service de la cause des jeunes, la commande publique nous apparaît comme un vecteur potentiel de promotion et d'inclusion économique des jeunes (I). Mais dans le contexte actuel, il se révèle comme un vecteur insuffisamment exploité (II).

37 *Ibidem*, p.4.

38 Etienne MULLER, (ss dir.), *La commande publique, un levier pour l'action publique?* précité, p.4.

39 En effet, considérant que « *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* » et dans l'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* », la Directive Européenne de 2014 (2014/24/UE) sur les marchés publics prévoit la possibilité pour les États membres « *de réserver le droit de participer aux procédures de passation de marchés publics ou de certains lots de ceux-ci ou d'en réserver l'exécution dans le cadre de programmes d'emplois protégés* », voir Considérant 36, Directive 2014/24/UE du parlement européen et du conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE.

40 En droit français, l'article L3.1 du Code de la commande publique (l'ordonnance n°2018-1074 du 26 nov. 2018 et du décret n° 2018-1075 du 3 déc. 2018) dispose que « *La commande publique participe à l'atteinte des objectifs de développement durable, dans leur dimension économique, sociale et environnementale* ».

41 Etienne MULLER, (ss dir.), *La commande publique, un levier pour l'action publique?* précité, p.4.



## I – Un catalyseur d'émancipation économique des jeunes dans l'UEMOA

La commande publique nous apparaît comme un instrument formidable de promotion et d'inclusion économique de la jeunesse ouest-africaine. Les retombées socio-économiques potentiellement importantes d'une réelle prise de conscience et d'usage de la commande publique devraient convaincre d'en faire un outil stratégique majeur au service de la promotion économique des jeunes dans notre sous-région. A cet effet, le terreau nous semble réellement fertile pour une utilisation optimale de la commande publique comme un levier d'action pour la cause jeune. Avant de présenter les mécanismes juridiques de promotion et d'insertion économique des jeunes par la commande publique (B), il paraît opportun de présenter en premier lieu l'effet démultiplicateur de l'usage de la commande publique au profit des jeunes(A).

### *A – L'effet démultiplicateur de la commande publique au profit des jeunes*

L'attribution de contrats de la commande publique à des jeunes ou leurs implications ou association à l'exécution de tels contrats peut avoir des effets démultiplicateurs pour le tissu économique et social. En effet, la commande publique peut servir de vecteur de renforcement de l'emploi et de la cohésion socio-économique à travers la promotion de l'entrepreneuriat (1), la création directe et indirecte d'emploi (2) et même servir de mécanisme de dynamisation des territoires.

#### 1 – Promotion de l'entrepreneuriat et de l'auto-emploi

L'attribution de contrats de la commande publique à des jeunes entrepreneurs provoque un effet d'entraînement. Ainsi, devient-il de plus en plus fréquent, de rencontrer aujourd'hui en Côte d'Ivoire et surtout au Burkina Faso, des petites et moyennes entreprises et notamment des micro-entreprises lancées par des jeunes (et particulièrement des jeunes femmes) dans le domaine des prestations de services de nettoyages, des services traiteurs et/ou de services d'hôtes pour des cérémonies à l'effet de postuler à des marchés à procédures simplifiées comme les demandes de prix et/ou de cotations pour des prestations de services courants.

Le même engouement s'observe également pour des marchés publics de fournitures par des petites et moyennes entreprises constituées par des jeunes spécialisés dans la fourniture de matérielles informatiques. Il n'est pas rare, non plus, de voir des jeunes entrepreneurs se lancer dans les marchés de travaux publics moins complexes et n'exigeant pas des garanties trop lourdes notamment de réalisations ou de reprofilage de routes et même de constructions de bâtiment sois en groupement ou co-traitance avec d'autres entreprises, soit en sous-traitance avec une entreprises principales titulaires du marché. Aussi, est-il aisé de comprendre et de se convaincre de ce qu'une procédure de passation concluante à l'issue de laquelle un jeune entrepreneur est attributaire ou même sous-traitant dans l'exécution d'un marché public constitue assurément un bon dossier de référence pour les établissements de crédits. Tant, il est vrai que ce succès facilite l'accès à des financements externes

(banques, bailleurs, investisseurs privés) et encourage davantage l'auto-emploi. De même, cela suscite naturellement un effet d'émulation et booste la culture entrepreneuriale auprès des jeunes dans la mesure où la réussite visible de jeunes entrepreneurs dans des appels d'offres publics inspire d'autres jeunes à se lancer. Conséquemment, on s'en doute bien, cela favorise le marché de l'emploi et entraîne directement ou indirectement la création d'emploi<sup>42</sup>.

## 2 – Création directe et indirecte d'emplois

A l'évidence, les commandes publiques de l'État et des collectivités territoriales, principalement les dépenses en capital, ont un effet direct sur le niveau de l'emploi. D'un côté, ils contribuent sûrement au maintien des emplois préexistants et de l'autre, offrent probablement l'opportunité à de nouveaux travailleurs de jouir d'un emploi au moins le temps de l'exécution du marché. En effet, l'exécution de contrats de la commande publique par des jeunes ou leurs associations par la sous-traitance, par exemple, à l'exécution à de tels contrats peut avoir un effet d'entraînement pour l'emploi direct d'autres jeunes. De fait, la commande publique et notamment les marchés de travaux publics ainsi que les contrats de partenariat public-privé mobilisent directement des jeunes dans des projets structurants comme la réalisation des routes, des écoles, des hôpitaux et autres infrastructures socio-économiques de base. Ainsi, l'on se souviendra notamment que la Banque Mondiale et le Bureau International du Travail (BIT) ont cité en exemple et félicité l'Agence pour l'Exécution des Travaux d'Intérêt Public (AGETIP) du Sénégal pour l'emploi massif des jeunes dans des infrastructures locales, tout en soutenant les micros-entreprises locales<sup>43</sup>. Pour preuve, l'ancien président de l'Autorité de Régulation des Marchés publics (ARMP) du Sénégal, Monsieur Mansour DIOP, fait savoir dans un article au titre évocateur (La commande publique et la création d'emplois) que les statistiques relatives à l'AGETIP font état de la création de plus de 15 000 emplois à durée déterminée par an en moyenne<sup>44</sup>. Par ailleurs, de manière indirecte, via la chaîne de valeur et la consommation locale, le

42 Olivier DESAULNAY, Grégory KALFLECHE, Cathy POMART, Eloïse GEERS, *Commande publique et pérennisation de l'emploi*, 2022, 94p, [https://www.achatpublic.info/sites/default/files/document/documents/guidecommande\\_publique\\_et\\_perennisation\\_de\\_lemploi.pdf](https://www.achatpublic.info/sites/default/files/document/documents/guidecommande_publique_et_perennisation_de_lemploi.pdf).

43 Mamadou GUEYE, « Sénégal : Création d'emplois des jeunes, l'AGETIP citée en exemple par la Banque mondiale », allAfrica, 11 octobre 2006, <https://fr.allafrica.com/stories/200610110543.htm>; En effet, l'AGETIP, été citée, par la Banque mondiale, comme modèle de créateur d'emplois, dans son dernier rapport sur le développement intitulé « Le développement et la prochaine génération ». Cette distinction fait suite à une étude menée par le Bureau international du travail sur les stratégies développées par l'AGETIP pour lutter contre la pauvreté. Elle couronne une expertise de plus de 16 ans dans la lutte contre le chômage et le sous-emploi des jeunes. Voir également l'étude du BIT sur « Travaux publics et emploi pour les jeunes travailleurs dans une économie sous ajustement: L'expérience de l'AGETIP au Sénégal », [https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/1992/92B09\\_389\\_fren.pdf](https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/1992/92B09_389_fren.pdf).

44 Mansour DIOP, « Commande publique et création d'emplois », *LeQuotidien*, 8 juillet 2021, <https://lequotidien.sn/commande-publique-et-creation-demplois/?sfw=pass1751822751>.

multiplicateur de l'emploi, tel que formalisé par Richard Kahn et Keynes, explique que chaque franc dépensé dans une commande publique génère plus d'une unité de revenu par effet de ruissellement économique. Plus concrètement, cela suggère que l'emploi de jeunes salariés accroît leur pouvoir d'achat, ce qui stimule le commerce, la restauration, le transport, etc., générant à son tour des emplois additionnels, dont une partie est aussi occupée par des jeunes. Ainsi, une simple commande de réalisation de route ou de construction peut entraîner un effet en chaîne multiplié, particulièrement bénéfique pour les jeunes peu qualifiés. A titre illustratif, l'on peut évoquer le programme THIMO (Travaux à Haute Intensité de Mains d'Œuvre) lancé régulièrement par les autorités ivoiriennes à l'initiative du Ministère de la promotion de la Jeunesse, de l'insertion professionnelle et du service civique en collaboration avec d'autres structures partenaires comme la Banque Mondiale et les collectivités locales<sup>45</sup>.

En outre, et en droit comparé français, l'on observe actuellement l'émergence d'un corps de métiers dans le champ de la commande publique et qui recrute régulièrement assez de jeunes en France. Il s'agit notamment du métier d'acheteur public<sup>46</sup>. Faut-il le dire, l'acheteur public effectue des achats de toute nature (travaux, fournitures et services) en vue de satisfaire les besoins des services de son employeur et contribue à la performance des achats sur le plan qualitatif, économique, juridique et environnemental. Les fonctions d'acheteur public, en France, correspondent le plus souvent au cadre d'emplois des attachés territoriaux<sup>47</sup>. Ces dernières années, l'acheteur public est devenu un acteur clé pour la gestion des finances publiques en France dans un contexte budgétaire contraint. En définitif, l'on note que la commande publique peut avoir un effet direct via des projets structurants à l'exemple des marchés publics de construction d'infrastructures (routes, écoles, centres de santé, TIC, etc.) qui demandent une main-d'œuvre locale abondante. Les jeunes sont embauchés directement avec souvent une clause d'insertion de jeunes travailleurs dans les marchés publics de travaux. De manière indirecte, à travers la chaîne de sous-traitance, les entrepreneurs bénéficiaires mobilisent des prestataires locaux, notamment des jeunes PME

45 Le programme THIMO vise à offrir des opportunités d'emploi temporaire et de formation aux jeunes, en particulier ceux en situation de vulnérabilité, notamment en milieu rural. Il s'articule autour d'activités génératrices de revenus, telles que le curage de caniveaux, le balayage des rues, l'entretien des espaces verts, et le ramassage des ordures. Les jeunes bénéficiaires reçoivent une indemnité mensuelle et sont formés à l'entrepreneuriat. Voir notamment <https://agenceemploi.jeunes.ci/site/programme/autoemploi/financement/travaux>; Adolphe ANGOUA, « Emploi des jeunes : Abobo accueille le programme THIMO avec 130 millions mobilisés », LINFODROME, 05 juillet 2025, <https://www.linfodrome.com/societe/111107-emploi-des-jeunes-abobo-accueille-le-programme-thimo-avec-130-millions-mobilises>.

46 FNCDG, Guide des métiers Territoriaux : l'acheteur public, [http://fncdg.com/wp-content/uploads/2023/05/2212903\\_GDM\\_Acheteur\\_A5\\_SR.pdf](http://fncdg.com/wp-content/uploads/2023/05/2212903_GDM_Acheteur_A5_SR.pdf), 17 septembre 2025.

47 Gérard MOUTARDE, « Professionnaliser la Commande Publique : 6 raisons fondamentales d'agir. « Un enjeu de formation majeur », février 2020, <https://jeudelacommandepublique.fr/non-classe/professionnaliser-la-commande-publique-6-raisons-fondamentales-dagir-un-enjeu-de-formation-majeur/#:~:text=La%20professionnalisation%20de%20l'achat,de%20performance%20mis%20en%20œuvre.>

de services, de transport, de restauration, etc. Cela amplifie la création d'emplois et nourrit un tissu économique dynamique autour des grands projets de développements à travers le pays. Ce qui peut, par ailleurs, contribuer dans une certaine mesure à la dynamisation des territoires lorsque des exigences de développement local sont impliquées dans la commande publique à l'exemple notamment de la politique du *local contenant* (politique publique du contenu local) par une sorte d'incitation des jeunes des zones rurales et péri-urbaines à s'engager dans des activités rentables en lien avec les marchés publics.

### *B – La diversité des mécanismes juridiques de promotion par la commande publique*

Afin d'atteindre le plein objectif de la promotion et de l'insertion économique des jeunes par la commande publique, divers mécanismes juridiques existent dans le droit de la commande publique au sein de l'espace UEMOA. Il peut s'agir notamment du bénéfice d'une préférence PME (1), de la réservation d'un quota de marchés aux jeunes (2) ou encore de mesures d'allègement du processus de passation des marchés en faveur de l'accès des PME (3).

#### **1 – L'octroi ou le bénéfice d'une préférence PME**

Afin de faciliter la promotion et /ou l'insertion des jeunes dans les activités économiques par le biais de la commande publique, l'un des moyens utilisés est assurément l'octroi ou le bénéfice d'une préférence aux micros, petites et moyennes entreprises. En effet, la plupart des États de l'UEMOA ont consacré dans leurs codes des marchés publics à la suite de la Directive 04/2005/CM/UEMOA portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA des dispositifs de préférence dans les procédures de passation des marchés publics. C'est ainsi que conformément à ses article 26 alinéa 5 et l'article 62, la directive 04/2005 prévoit notamment deux types de préférences à la disposition des autorités contractantes. En premier lieu, dans le cas d'un marché d'une collectivité locale ou de l'un de ses établissements publics, l'alinéa 5 de l'article 26 de la directive dispose que le candidat au marché qui aura prévu de sous-traiter au moins trente pour cent (30 %) de la valeur globale du marché à une entreprise de l'État membre dans lequel le marché est exécuté pourra bénéficier d'une marge de préférence de cinq pour cent (5 %). Tandis que l'article 62 alinéa 1 prévoit que lors de la passation d'un marché public ou d'une délégation de service public, une préférence de 15 % maximum du montant de l'offre doit être attribuée à l'offre présentée par une entreprise communautaire à condition d'être prévue dans le dossier d'appel d'offres<sup>48</sup>.

Ces deux préférences d'origine communautaire ont reçu dans les différents États membres des modalités variables de mise en œuvre. A ce titre, certains États de l'UEMOA

48 Voir les article 26 alinéa 5 et l'article 62 de la Directive 04/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 portant procédures de passation, d'exécution des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA.

ont consacré spécifiquement une préférence PME. En ce sens, le code des marchés publics en République du Bénin dispose en son article 77 alinéa 1<sup>er</sup> que « *Tout candidat à un marché public, qui aura prévu de sous-traiter au moins trente pour cent (30 %) de la valeur globale dudit marché à une ou plusieurs micros, petites et moyennes entreprises bénéficie d'une marge de préférence qui ne pourra être supérieure à cinq pour cent (5 %). Cette marge est cumulable avec la préférence communautaire* »<sup>49</sup>. De même, l'alinéa 3 du même article prévoit que « *Sans préjudice des dispositions relatives à la préférence communautaire, lors de la passation d'un marché public une préférence de cinq pour cent (5 %) doit être attribuée à l'offre présentée par une micro, petite et moyenne entreprise. Ce taux de préférence est cumulable avec le taux de préférence communautaire de quinze pour cent (15 %)* »<sup>50</sup>.

En Côte d'Ivoire, l'ordonnance n°2019-679 du 24 juillet 2019 portant code des Marchés publics en Côte d'Ivoire a prévu trois dispositifs de préférence destinés à promouvoir les petites et moyennes entreprises et/ou des artisans ou entreprises artisanales dans les procédures de passation des marchés publics. Premièrement, l'article 43.4 prévoit que dans le cadre d'un appel d'offres, « *toute autorité contractante doit appliquer une marge de préférence d'un taux ne pouvant pas excéder quinze pour cent (15 %) à une offre présentée par un soumissionnaire qui prévoit de sous-traiter au moins trente pour cent (30 %) de la valeur globale du marché concerné à une petite et moyenne entreprise locale* »<sup>51</sup>. Deuxièmement et au titre des marchés passés par une collectivité locale ou de l'un de ses établissements publics, il ressort de l'article 73.3 que « *le soumissionnaire qui prévoit de sous-traiter au moins trente pour cent (30 %) de la valeur globale prévisionnelle du marché à un artisan ou une entreprise artisanale qui ne peut être supérieure à cinq pour cent (5 %)* »<sup>52</sup>. Cette marge est cumulable avec la préférence communautaire. Mais sa mise en œuvre nécessite qu'elle soit préalablement prévue par l'autorité contractante dans le dossier d'appel d'offres et autres documents de mise en concurrence afférents au marché concerné. Enfin, en troisième lieu, lors de la passation d'un marché publics, l'article 73.4 de l'ordonnance portant code des marchés publics consacre une préférence artisanale de « cinq pour cent (5 %) à l'offre présentée par un artisan ou entreprise artisanale de UEMOA ». Cette préférence artisanale est cumulable avec le taux de préférence communautaire. Ici également, pour sa mise en œuvre, l'autorité contractante doit préalablement en faire mention dans le DAO et ainsi que les autres documents de mise en concurrence afférents au marché.

Dans d'autres pays de l'UEMOA, à l'exemple de la République du Niger notamment, il n'est pas prévu directement un taux de préférence en pourcentage du montant du marché

49 Voir l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article de la loi 2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin.

50 Cfr, l'alinéa 2 de l'article 77 du code des marchés publics en République du Bénin, loi précitée.

51 Voir l'article 43.4 de l'ordonnance n°2019-679 du 24 juillet 2019 portant code des marchés publics en Côte d'Ivoire.

52 Cfr, article 73.3 de l'ordonnance portant code des marchés publics en Côte d'Ivoire.

affèrent au profit des petites et moyennes entreprises. En revanche, c'est à travers le mécanisme de la sous-traitance que le code des marchés publics issu du décret 2022-743 du 29 septembre 2022 instaure un dispositif de faveur au profit des PME à travers une priorité de sous-traitance au bénéfice des PME. En effet, conformément à l'article 24 du code des marchés publics nigérien, le titulaire d'un marché public de travaux ou de services peut sous-traiter l'exécution de certaines parties de son marché, « *en recourant en priorité à des PME de droit nigérien ou à des PME communautaires* » sous réserve, bien entendu, d'avoir obtenu l'accord préalable de la personne responsable du marché et sans pour autant que la sous-traitance ne modifie substantiellement la qualification du titulaire après attribution du marché<sup>53</sup>.

Outre le dispositif de préférence accorder aux jeunes et leurs PME dans les processus de passation de la commande publique, un tout autre mécanisme d'insertion des jeunes à travers les marchés publics réside dans le dispositif de réservation de quota de parts de marchés publics à des jeunes et leurs PME.

## 2 – La réservation de quota de marchés publics aux PME

Le mécanisme de réservation de quotas de marchés publics aux jeunes et aux PME des jeunes est une mesure adoptée dans de nombreux pays pour favoriser l'accès des jeunes entrepreneurs et de leurs entreprises aux opportunités offertes par la commande publique. Cette politique vise à promouvoir l'emploi des jeunes, stimuler l'entrepreneuriat et renforcer le tissu économique local. Pratiquement, le mécanisme consiste à réserver un pourcentage déterminé des marchés publics (ou des lots de marchés) exclusivement aux jeunes ou à leurs PME afin de soutenir les jeunes entrepreneurs, favoriser l'émergence de nouvelles entreprises, réduire le chômage des jeunes et, par ricochet, promouvoir l'inclusion économique des jeunes. Les modalités de mise en œuvre d'une telle politique varient selon les pays, mais toujours est-il, qu'elle se matérialise par un quota minimum des marchés publics (par exemple 10 %, 20 %, etc.) réservé à des jeunes ou leurs PME. Le quota peut concerner soit la valeur totale des marchés, soit un nombre de marchés donnés<sup>54</sup>. Il peut, parfois, inclure uniquement des lots spécifiques au sein de marchés plus larges. Dans l'espace UEMOA, certains États ont consacré un régime de réservation de quotas de marchés publics au profit des jeunes à l'effet de faciliter leur insertion économique. Il en est ainsi du Sénégal. En effet, dans le code des marchés publics Sénégalais de 2022<sup>55</sup>, l'article 04 point 30 pose le premier jalon du cadre juridique du dispositif de quota dans les marchés publics à travers la notion de « marché réservé ». Le marché réservé s'entend des « *marché de travaux, de fournitures ou de services non intellectuels d'un montant dont les seuils sont définis par ar-*

53 Voir Décret 2022-743 du 29 septembre 2022 portant code des marchés publics, Journal Officiel de la République du Niger, Spécial n°25 du 26 octobre 2022.

54 Voir notamment les articles 16 et 16b de la Charte des MPME de la CEDEAO, 2015-2020.

55 Cfr, Décret N°2022-2295 du 28 décembre 2022 portant Code des marchés publics au Sénégal.

*rété du Ministre chargé des Finances pour lequel les candidatures éligibles sont restreintes aux acteurs de l'économie sociale et solidaire tels que les associations, coopératives ouvrières ou artisanales, les groupements d'intérêt économique et les entreprises sociales ou les Petites et Moyennes Entreprises employant au moins 30 % de personnes victimes de handicap ou 50 % de jeunes non qualifiés ou 50 % de femmes »<sup>56</sup>. En application de cette disposition, un arrêté datant du 05 juillet 2024 a effectivement été pris par le Ministre sénégalais des Finances et du Budget définissant les seuils des marchés réservés aux acteurs de l'économie sociale et solidaire et à certaines catégories de Petites et Moyennes entreprises (PME). L'alinéa 1 de l'article premier dudit arrêté dispose que « le présent arrêté fixe les quotas de marchés réservés aux acteurs de l'économie sociale et solidaire, aux petites et moyennes entreprises (PME) nationales et celles à direction féminine ». En vertu du principe de la reconnaissance mutuelle consacré en droit UEMOA de la commande publique, l'alinéa 2 de l'article premier élargit les avantages prévus par l'alinéa 1<sup>er</sup> aux mêmes acteurs des autres pays membres de l'UEMOA<sup>57</sup>. Cette obligation de réservation de quotas de marchés publics incombe aux autorités contractantes autres que les Collectivités territoriales disposant d'un budget annuel supérieur à un milliard (1 000 000 000) de Francs CFA et les Collectivités territoriales ayant un budget annuel supérieur à Cent millions (100.000.000) de Francs CFA<sup>58</sup>. Plus concrètement, les quotas de réservation sont imposés aux marchés dont les montants estimés sont inférieurs aux seuils de quatre-vingt (80) millions de Francs CFA (TTC) pour les marchés de fournitures et de services autres que de prestations intellectuelles et de cent (100) millions de Francs CFA (TTC) pour les marchés de travaux<sup>59</sup>. Et en tout état de cause, il résulte de l'article 4 de l'arrêté du 05 juillet 2024 que « le montant des marchés réservés par toute autorité contractante concernée est fixé, au minimum, à cinq pour cent (5 %) de la valeur annuelle estimée des marchés répartis ainsi qu'il suit : 3 % aux acteurs de l'économie sociale et solidaire et aux PME nationales; – 2 % exclusivement aux PME à direction féminine »<sup>60</sup>.*

Outre le Sénégal, la politique de réservation de quotas de marchés publics au profit de la jeunesse comme stratégie d'insertion dans l'économie a également convaincu les autorités Burkinabè dans la réforme de la commande publique intervenue en 2024 au Burkina Faso<sup>61</sup>.

56 Cfr, article 4 point 30, Code sénégalais des marchés publics du 28 décembre 2022.

57 Cfr, l'article premier alinéa 1 et 2 de l'arrêté du 05 Juillet 2024 du Ministre des Finances et du Budget définissant les seuils des marchés réservés aux acteurs de l'économie sociale et solidaire et à certaines catégories de Petites et Moyennes entreprises (PME).

58 Voir l'article 2 de l'arrêté précité du 05 Juillet 2024 du Ministre des Finances et du Budget du Sénégal.

59 Voir l'article 3 de l'arrêté précité du 05 Juillet 2024 du Ministre des Finances et du Budget du Sénégal.

60 Cfr, l'article 4 de l'arrêté précité du 05 Juillet 2024 au Sénégal.

61 Une nouvelle loi 005-2024/ALT du 20 avril 2024 portant Règlementation Générale de la Commande Publique (RGCP) au Burkina Faso et ses décrets d'application dont notamment le décret



En effet, le décret 2024-1748/PRES/PM/MEF du 31 décembre 2024 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics au Burkina Faso prévoit en son article 57 que chaque autorité contractante prend en compte les aspects économiques dans l'élaboration du plan de passation des marchés en réservant annuellement aux petites et moyennes entreprises (PME) au moins quinze pour cent (15 %) de la valeur prévisionnelle globale des marchés publics. Ce quota annuel de 15 % de la valeur prévisionnelle globale des marchés publics est reparti entre les différentes sous-catégories de PME conformément à l'alinéa 2 de l'article 57 avec respectivement un quota minimum de cinq pour cent (5 %) pour les micros entreprises; les petites entreprises et pour les moyennes entreprises<sup>62</sup>.

Plus spécifiquement, il est consacré au moins cinq pour cent (5 %) de la valeur prévisionnelle globale des marchés publics aux entreprises de droit burkinabè à direction féminine et aux entreprises dont l'actionnariat est détenu à plus de cinquante pour cent (50 %) par des jeunes burkinabè ou des personnes vivant avec un handicap<sup>63</sup>. Néanmoins, faut-il le rappeler, il doit être préalablement précisé dans l'avis ou le dossier d'appel à concurrence que le marché à passer ou certains de ses lots sont réservés à un (1) des trois (3) groupes de soumissionnaires que les micros entreprises; les petites entreprises ou pour les moyennes entreprises.

Par ailleurs, la réglementation burkinabè impose à l'autorité contractante que des aspects sociaux et environnementaux soient intégrés dans les marchés dont la valeur correspond au moins à cinq pour cent (5 %) de la valeur prévisionnelle globale des marchés publics<sup>64</sup>. Il s'agit, entre autres, de l'insertion professionnelle permettant l'accès ou le retour à l'emploi de personnes rencontrant des difficultés sociales et/ou professionnelles; de l'utilisation, lorsque cela est techniquement faisable et économiquement rentable, de l'approche à haute intensité de main d'œuvre (HIMO) ainsi que du respect du salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG).

Dans la même dynamique que le Sénégal et le Burkina Faso, les autorités togolaises ont également consacré le dispositif de réservation de quotas de marchés publics en faveur des jeunes par le truchement du décret n°2018-028/PR du 01 février 2018 portant attribution d'une part des marchés publics aux jeunes et aux femmes entrepreneurs. Il est aisé de lire aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de ce décret que « *chaque autorité contractante réserve une part d'au moins vingt pour cent (20 %) des marchés inscrits dans son plan annuel de passation des marchés publics aux jeunes et femmes entrepreneurs de nationalité togolaise et*

2024-1748/PRES/PM/MEF du 31 décembre 2024 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics a été adopté pour désormais régir le champ de la commande publique au Burkina Faso.

62 Cfr, article 57 alinéa 1 et 2, Décret 2024-1748/PRES/PM/MEF du 31 décembre 2024, Burkina Faso.

63 Voir l'article 57 al.3, Décret 2024-1748/PRES/PM/MEF du 31 décembre 2024, Burkina Faso.

64 Cfr, article 58, Décret 2024-1748/PRES/PM/MEF du 31 décembre 2024, Burkina Faso.

*exerçant sur le territoire national* »<sup>65</sup>. Mieux, ce quota de réservation de 20 % des marchés publics inscrit dans le plan annuel de passation des marchés (PPM) pourra être revu à la hausse sur proposition du ministre de l'économie et des finances<sup>66</sup>. Et pour en assurer une effective mise en application l'alinéa 2 de l'article 3 prévoit à la charge des autorités contractantes l'obligation de produire un rapport annuel sur la mise en œuvre du dispositif. Enfin, et à titre historique, il faut rappeler que la Côte d'Ivoire avait consacré en 2015 un dispositif similaire de quota maximum de 20 % de la valeur prévisionnelle des marchés de travaux, de fourniture de biens ou de services exclusivement réservées, annuellement, aux petites et moyennes entreprises<sup>67</sup>. Toutefois, il semble malheureusement que le nouveau code ivoirien des marchés publics issu de l'Ordonnance 2019-679 du 24 juillet 2019 en Côte d'Ivoire n'ait pas reconduit cette mesure. En effet, aucune disposition du nouveau code des marchés publics de 2019 ne mentionne le quota de marchés réservés aux PME. Qu'à cela ne tienne, il faut noter en définitive que la politique de réservation de quotas de marchés publics aux jeunes ou leurs PME vise à créer un accès préférentiel aux opportunités économiques pour les jeunes entrepreneurs, en réservant une part des marchés publics à leurs entreprises. Ce faisant, elle constitue un levier important de promotion de l'entrepreneuriat jeune, mais nécessite une mise en œuvre rigoureuse, transparente et accompagnée pour être efficace. Mais en plus de la réservation de quotas de marchés, d'autres mesures de promotion des jeunes existent à travers la commande publique.

### 3 – Allègement des procédures et conditions de participations à la commande publique

Un autre mécanisme de faciliter d'accès des jeunes à la commande publique réside également dans les mesures d'allègement des procédures et conditions de participations à la commande publique. Il s'agit de mesures variables en pratique mais qui concourent toutes

65 Voir l'article 1<sup>er</sup> alinéa.1 du Décret n°2018-028/PR du 01 février 2018 portant attribution d'une part des marchés publics aux jeunes et aux femmes entrepreneurs en République Togolaise.

66 Cfr, l'alinéa 2 de l'article 1<sup>er</sup> du Décret n°2018-028/PR du 01 février 2018, Togo.

67 En effet, en vertu de l'article 35.2 du décret n°2015-525 du 15 juillet 2015 modifiant le décret n°2009-59 du 06 août 2009 portant Code des Marchés Publics, tel que modifié par le décret n°2014-306 du 27 mai 2014 « *Chaque autorité contractante réserve annuellement aux petites et moyennes entreprises une part dans la limite de vingt pour cent (20 %) de la valeur prévisionnelle des marchés de travaux, de fourniture de biens ou de services.*

*Ces marchés sont passés à la suite de commandes réservées exclusivement aux petites et moyennes entreprises telles que définies par la loi n° 2014-140 du 24 mars 2014 portant orientation de la politique nationale de promotion des petites et moyennes entreprises, dans le respect des dispositions du présent Code. Ces commandes peuvent comprendre un ou plusieurs lots. L'avis et le dossier d'appel d'offres précisent que la totalité de la commande est réservée aux petites et moyennes entreprises. L'autorité contractante établit à la fin de chaque année, un rapport sur les marchés attribués aux petites et moyennes entreprises, qu'elle transmet à la Structure administrative chargée des marchés publics. La Structure administrative chargée des marchés publics effectue un contrôle a posteriori sur la mise en œuvre effective de cette mesure, dont un rapport annuel sera fait en Conseil des Ministres ».*

à faciliter l'accès des micros, petites et moyennes entreprises à la commande publique. Il peut s'agir notamment de modalités de garanties favorables aux PME telles que prévues par l'alinéa 3 de l'article 46 du décret 2022-743 du 29 septembre 2022 en République du Niger selon lequel « *des modalités de garanties favorables aux PME seront déterminées par arrêté du Premier Ministre* »<sup>68</sup>. De même, les mesures d'allègement des procédures de la commande publique pour la promotion économique des jeunes peuvent consister également en la détermination de procédures spécifiques au bénéfice des jeunes et/ou de leurs entreprises. En ce sens, notons à titre illustratif, le cas de l'article 2 de Décret n°2018-028/PR du 01 février 2018 portant attribution d'une part des marchés publics aux jeunes et aux femmes entrepreneurs au Togo. En effet, cette disposition prescrit que « *les attributions de marchés publics aux jeunes et aux femmes entrepreneurs seront faites selon les procédures simplifiées de cotation et d'appel d'offres restreints avec publicité* »<sup>69</sup>. Dans le même sens, le législateur Sénégalais prévoit à l'article 8 de loi 2020-01 du 06 janvier 2020 relative à la création et à la promotion de la startup au Sénégal que « *toute startup enregistrée ou labellisée bénéficie de mesures incitatives, dans les conditions prévues par la présente loi. Ces mesures, prescrites selon la réglementation en vigueur, concernent, entre autres, à la facilitation de l'accès à la commande publique* »<sup>70</sup>. Enfin, pour ce qui est de la République Béninoise, il résulte de l'alinéa 2 de l'article 77 du code des marchés publics République du Bénin que « *les grandes entreprises nationales et internationales soumissionnaires aux marchés publics et en co-traitance avec les micros, petites et moyennes entreprises exerçant en république du Bénin bénéficient de mesures spécifiques d'incitation fixées par décret pris en conseil des ministres* »<sup>71</sup>.

Certaines mesures de facilitation de la participation des jeunes à la commande publique ne procèdent pas spécifiquement à l'allègement des procédures de passation mais contribuent tout de même à garantir les conditions de cette participation. Il en est ainsi notamment au Niger de l'exigence parmi les conditions requises de qualifications des candidats de la capacité sociale.

En effet, l'article 15 du code des marchés publics Nigérien dispose que « *chaque candidat à un marché, quelle que soit la procédure de passation, doit, aux fins d'attribution, justifier de ses capacités juridiques, techniques, économiques, financières, sociales et environnementales dans son dossier d'offres. Il doit également justifier qu'il est à jour de ses obligations fiscales et parafiscales* »<sup>72</sup>. En application de cette disposition, et concernant spéci-

68 Voir l'alinéa 3 de l'article 46 du décret 2022-743 du 29 septembre 2022 en République du Niger.

69 Voir l'article 2 de Décret n°2018-028/PR du 01 février 2018 portant attribution d'une part des marchés publics aux jeunes et aux femmes entrepreneurs en République Togolais.

70 Voir article 8, loi 2020-01 du 06 janvier 2020 relative à la création et à la promotion de la startup au Sénégal.

71 Cfr. article 77, al.2, loi 2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics République du Bénin.

72 Voir l'article 15 du décret n° 2022-743/PRN/PM du 29 septembre 2022 portant Code des marchés publics et des délégations de service public au Niger.

fiquement la capacité sociale, l'article 19 prescrit que « *la justification de la capacité sociale du candidat est faite par la preuve de l'engagement du recrutement de personnel de nationalité nigérienne ou communautaire ou la preuve de la sous-traitance de 40 % du marché à des PME jeunes ou féminines de nationalité nigérienne* »<sup>73</sup>.

De tout ce qui précède, il résulte que la commande publique, par ses mécanismes de réservation de quotas jeunes, de préférences PME ou d'allègement et facilitation d'accès des jeunes à la commande publique contribue à l'inclusion et à l'insertion économique des jeunes. Ce faisant, elle apparaît un véritable catalyseur économique pour les jeunes de l'UEMOA. Cela dans la mesure où d'une part, elle facilite la création, la consolidation et la professionnalisation des jeunes entreprises et d'autre part, elle contribue à l'emploi, à la cohésion territoriale et à la formation d'une culture entrepreneuriale durable. Bien calibrée, la politique de commande publique se révèle ainsi un instrument efficient pour transformer la jeunesse en acteur de développement socio-économique. Il faut cependant regretter malgré ces perspectives et potentialités énorme, la commande publique demeure un vecteur insuffisamment exploité en faveur d'une émancipation économique des jeunes.

## II – Un levier d'action relativement obstrué

Il reste tout de même que la mise en œuvre de cette commande publique sociale n'est pas sans limites ou difficultés qui en obstrue le plein usage ou pourrait fortement l'atténuer. En effet, malgré un potentiel reconnu comme démontré ci-avant, la mise en œuvre concrète de la commande publique « sociale » se heurte à des limites d'ordre normatifs (A), d'une part, et présente, d'autre part, quelques fragilités ou délicatesses d'ordre pratiques (B).

### A. Les limites et insuffisances du cadre normatif

Les limites et insuffisances du cadre normatif de l'usage de la commande publique comme instrument d'insertion économique des jeunes dans l'espace UEMOA procède d'une part du droit communautaire UEMOA (1) et d'autre part des fragilités contenues dans les législations nationales des États (2).

#### 1. Les limites inhérentes au cadre juridique communautaire UEMOA

L'attribution des contrats de la commande publique n'est pas libre. En effet, à la différence des personnes privées qui peuvent librement choisir leurs cocontractants, les personnes publiques ne disposent pas d'une pleine liberté contractuelle<sup>74</sup>. Autant dire que la commande publique est enserrée dans les corsets de règles et de principes que l'on pourrait qualifier des « lois de la commande publique » à l'image des fameuses « *lois de Roland* » du

<sup>73</sup> Cfr, article 19 du décret précité n° 2022-743/PRN/PM du 29 septembre 2022 au Niger.

<sup>74</sup> Voir Laciné DIOMANDE, Le contrat de partenariat public-privé (PPP) dans l'UEMOA. Réflexions sur une transformation du contrat administratif, thèse précitée, pp.139 à 144.

service public<sup>75</sup>. Ainsi, apparaît-il que les contrats de commande publique sont soumis à une obligation de mise en concurrence transparente qui restreint fortement l'idée de faveur dans l'attribution des marchés publics. Conséquemment, il en résulte que les marges de manœuvres appartenant aux autorités contractantes pour la promotion et l'insertion économique des jeunes par la commande publique s'en trouvent assez limitées. D'abord, parce que la commande publique est régie par une batterie de textes tant communautaires que nationaux avec la particularité que les textes nationaux, aux peines de droit, doivent être conformes aux textes communautaires qui sont d'ailleurs directement applicables en raison du principe de l'effet direct et l'applicabilité immédiate du droit communautaire. Or, il se trouve que les directives communautaires de l'UEMOA et singulièrement la Directive n°04/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 portant procédure de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et délégations de services publics<sup>76</sup> se réfèrent aux principes fondamentaux classiques de la commande publique de libre accès, égalité de traitement et transparence<sup>77</sup>, sans prévoir expressément des mesures favorables aux jeunes entreprises ou aux PME émergentes<sup>78</sup>.

Ces « lois de la commande publique » imposent clairement une obligation de mise en concurrence transparente qui implique, par ricochet, une interdiction de toute discrimination en matière de commande publique entre candidats quelques soit leurs tailles, leurs âges, leurs nationalités ou leurs origines. D'où l'obligation de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence du processus de passation, d'exécution et de règlement de la commande publique. Autrement dit, *a priori*, le principe en droit de la commande publique est l'interdiction de tout protectionnisme en faveur des entreprises nationales en discriminant celles qui ne seraient pas nationales. Ce principe lui-même trouve son fondement dans le principe constitutionnel et communautaire

75 Voir Fabrice MELLERAY, « Retour sur les lois de Rolland » in Le droit administratif : permanences et convergences, Mélanges en l'honneur de Jean-François LACHAUME, Dalloz, 2007, 1122p, pp.709 – 722; Dodzi K. KOKOROKO, Les grands thèmes du droit administratif, PUL, 2<sup>ème</sup> éd., 2018, 289p, pp.155 – 162.

76 Voir aussi la Directive n°05/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 portant contrôle et régulation des marchés publics et délégations de services publics dans l'UEMOA.

77 En substance, et conformément à la Directive 04/2005, les procédures de passation des marchés publics et des délégations de service public, « quel que soit le montant, sont soumises à quatre principes fondamentaux » que sont « l'économie et l'efficacité du processus d'acquisition; la liberté d'accès à la commande publique; l'égalité de traitement des candidats et la reconnaissance mutuelle; la transparence du processus de passation, d'exécution et de règlement de la commande publique ».

78 Toutefois, il est juste de préciser que d'un point de vue politique le législateur communautaire semblait considérer que « toute réglementation en matière de marchés publics doit concourir à la réalisation des objectifs visant à promouvoir les petites et moyennes entreprises ». Cette proclamation dans le 4<sup>ème</sup> considérant de la Directive 04/2005/CM/UEMOA portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'Union ne semble pas avoir reçu de portée autre que cela.

de protection des deniers publics. D'où la consécration du principe « *d'économie et d'efficacité du processus d'acquisition* » en droit de la commande publique.

Ensuite, convient-il de relever que les directives communautaires 04/2005 et 05/2005 ne consacrent aucun mécanisme dédié (à savoir les quotas réservés, critères allégés, clauses sociales dédiées) à l'insertion des jeunes. Ce vide juridique régional, on s'en doute bien, fragilise fortement le contenu obligationnel des dispositifs nationaux consacrés de manière isolée et sans harmonisation dans l'espace communautaire UEMOA. Cela entraîne comme conséquence logique la variabilité des dispositifs nationaux de la commande publique sociale aux grès des mesures nationales sans une garantie communautaire en matière d'inclusion des jeunes entreprises dans l'UEMOA. Alors que l'on sait au terme du 6<sup>ème</sup> considérant de la directive 04/2005 que « *l'hétérogénéité des règles de passation des marchés publics et délégations de service public au sein de l'Union est préjudiciable au processus d'intégration.* »<sup>79</sup>. Par ailleurs, et appréhendée sous l'angle des dimensions sociales de la commande publique<sup>80</sup>, les principes fondamentaux classiques de la commande publique apparaisse, à bien des égards, inadaptés à l'insertion économique des jeunes entreprises. Cette inadaptation résulte du fait que les principes classiques de la commande publique communautaire ignorent les réalités des petites structures en ce sens que l'égalité de traitement uniformise les exigences pour toutes les entreprises, quel que soit leur âge ou leur taille. Cette neutralité procédurale si elle n'est pas corrélée peut avoir un effet d'exclusion sur l'accès des jeunes et leurs PME incapables de satisfaire aux critères de capacités techniques<sup>81</sup>, de capacités financières<sup>82</sup> ou administratifs<sup>83</sup> imposés. En outre, l'une des faiblesses du cadre communautaire de la commande publique sociale dans l'UEMOA réside dans le régime de la préférence communautaire de l'article 62<sup>84</sup> ainsi que dans le régime de la préférence nationale de l'article 26 alinéa 5<sup>85</sup> de la directive UEMOA 04/2005. Le problème de ces dispositifs qu'il convient de souligner à grand trait réside dans le fait que la notion d'entreprise nationale ou communautaire est elle-même trompeuse. En effet, dans l'UEMOA, la notion d'entreprise nationale ou communautaire se réfère au critère

79 Voir l'article.

80 Laure CATEL, « La dimension sociale des marchés publics », Légibase Collectivités, Commande publique, Focus, 13 décembre 2017, 8p.

81 Cfr, article 21, Directive 04/2005 du 09 déc. 2005.

82 Cfr, article 23, Directive 04/2005 du 09 déc. 2005.

83 Voir les articles 22 et 48, Directive 04/2005 du 09 déc. 2005.

84 Cette disposition prescrit que « *Lors de la passation d'un marché public ou d'une délégation de service public, une préférence doit être attribuée à l'offre présentée par une entreprise communautaire* ». Cette préférence quantifiée au maximum à 15 % doit être prévue au dossier d'appel d'offres conformément à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 62 de la Directive UEMOA n°4/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005.

85 En vertu de l'article 26 alinéa 5 de la Directive n°04/2005/CM/UEMOA, dans un marché public d'une collectivité locale ou de l'un de ses établissements publics « *le candidat au marché qui aura prévu de sous-traiter au moins trente pour cent (30 %) de la valeur globale du marché à une entreprise de l'État membre dans lequel le marché est exécuté* ».

géographique de la création de l'entreprise. Ainsi l'article premier tiret 11 de la Directive 04/2005 définit l'« *entreprise communautaire* » comme une « *entreprise dont le siège social est situé dans un État membre de l'UEMOA* »<sup>86</sup>. Il en est de même de la définition de l'entreprise nationale<sup>87</sup>. De sorte qu'elle ne s'entend pas nécessairement de l'entreprise appartenant à un ressortissant ou citoyen de l'État dans lequel le marché est exécuté ou ayant nécessairement la nationalité de l'un des États membres de la communauté mais simplement celle qui a son siège social dans l'un des États membres de la communauté. Or de ce point de vue, il est clair que le principe de faveur souhaité est en partie fortement atténué dans la mesure où, *in fine*, toute entreprise créée dans l'UEMOA quel que soit l'origine du capital est une entreprise communautaire et donc bénéficie légitimement de la préférence communautaire UEMOA<sup>88</sup> ainsi que de la préférence nationale. Finalement, on en conviendra, le mérite de la préférence se perd dans la mesure où tout le monde peut en bénéficier. Ce qui remet les parties dans les situations initiales.

## 2. Les fragilités résultant des législations nationales des États

Les fragilités résultant des législations nationales applicables aux dispositifs de promotion économique des jeunes à travers la commande publique s'observent à plusieurs égards.

Tout d'abord, et relativement à la portée du contenu obligationnel des mécanismes de commande publique sociale, nonobstant le fait que la plupart des États membres de l'UEMOA aient introduit des réglementations incitant à réserver des quotas de marchés publics ou sous-traiter aux PME avec le bénéfice d'une préférence communautaire ou nationale, ces dispositions restent le plus souvent non contraignantes puisqu'elles ne sont pas assorties sanctions. A titre illustratif, aucune des législations ou réglementations étudiées dans l'espace UEMOA relativement à l'insertion économique des jeunes par la commande publique

86 Voir également, entre autres, l'article 2 du Décret N°2015-0604/P-RM du 25 septembre 2015 au Mali; article 07 du Décret 2022-743 du 29 septembre 2022 au Niger; article 1<sup>er</sup> de la loi 2020-26 portant code marché public au Bénin; article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance 2029-679 portant code des marchés publics en RCI.

87 Ainsi, en est-il en Côte d'Ivoire où l'entreprise nationale est celle qui a été créée sur le territoire de la république de Côte d'Ivoire en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance de 2019. En revanche, la législation Sénégalaise ajoute au critère géographique du lieu de création de l'entreprise un critère tiré de la nationalité du personnel dirigeant et le personnel d'exécution doit être composé au moins à cinquante pour cent (50 %) de personnes physiques ressortissantes d'un pays membre de l'UEMOA en vertu de l'article 4 point 21 du décret 2022-2295 portant code des marchés publics au Sénégal.

88 Ainsi, en est-il en Côte d'Ivoire où l'entreprise nationale est celle qui a été créée sur le territoire de la république de Côte d'Ivoire en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance de 2019; Il faut relever cependant que la législation Sénégalaise ajoute au critère géographique du lieu de création de l'entreprise un critère tiré de la nationalité du personnel dirigeant et le personnel d'exécution qui doit être composé au moins à cinquante pour cent (50 %) de personnes physiques ressortissantes d'un pays membre de l'UEMOA en vertu de l'article 4 point 21 du décret 2022-2295 portant code des marchés publics en Côte d'Ivoire.



ne semble contenir des mesures de contrainte à titre de sanction contre les autorités contractantes qui ne respecteraient pas lesdits mécanismes. Ainsi, par exemple, aucune des cinq dispositions de l'Arrêté du Ministre Sénégalais des finances et du Budget du 05 juillet 2024 définissant les seuils des marchés réservés aux acteurs de l'économie sociale et solidaire et à certaines catégories de Petites et Moyennes entreprises (PME) ne prévoit expressément de sanction pour l'inobservation des quotas de marchés prescrits par ledit Arrêté ministériel<sup>89</sup>. Ce faisant, elles semblent correspondre davantage à une déclaration de bonnes intentions, sinon à un « encouragement », à une incitation et non véritablement d'une réelle obligation juridique dont l'inobservation engage la responsabilité du débiteur de l'obligation. En clair, l'inobservation des mécanismes de commande publique sociale consacrés dans l'espace UEMOA ne semblent pas pouvoir faire l'objet d'une quelconque sanction. Ce qui en réduit fortement l'efficacité et compromet sérieusement l'atteinte des objectifs qui y sont attachés. Ensuite, en raison de l'absence d'un cadre juridique communautaire étoffé régissant les mécanismes de commande publique sociale, il arrive que certains États consacrent des dispositifs de réserve de quotas de part de marchés publics au profit des jeunes puis reviennent quelques temps après pour remettre en cause ces mécanismes de promotion économique des jeunes dans la commande publique. A titre d'exemple, l'on se souvient qu'en Côte d'Ivoire en 2015, une réforme modificative du code des marchés publics<sup>90</sup> à la suite de la loi de 2014 portant orientation de la promotion des PME<sup>91</sup> avait permis la consécration d'un quota réservé de marchés publics aux jeunes. Seulement, à peine quatre (04) années après et sans que l'on puisse avoir un bilan chiffré de cette mesure sociale, le législateur ivoirien par l'adoption du nouveau code des marchés publics en 2019 à travers l'ordonnance 2019-679 ne semble malheureusement plus retenir une telle mesure sociale en faveur de l'insertion économique des jeunes dans la mesure où aucune disposition du nouveau code des marchés ne mentionne un quota de marchés réservés jeunes ou leurs PME.

### *B. Des difficultés pratiques éprouvées*

La promotion économique des jeunes et/ou de leurs petites et moyennes entreprises ne souffre pas seulement d'une incomplétude juridique telle qu'on vient de le voir. Elle rencontre également des difficultés d'ordre pratiques. En effet, l'exécution des contrats de la commande publique par des Petites et Moyennes Entreprises locales révèle parfois des difficultés sérieuses éprouvées par ces entreprises (1) et d'autres fois, l'après-exécution

89 Voir l'Arrêté du 05 Juillet 2024 du Ministre des Finances et du Budget définissant les seuils des marchés réservés aux acteurs de l'économie sociale et solidaire et à certaines catégories de Petites et Moyennes entreprises (PME).

90 Décret n° 2015-525 du 15 juillet 2015 modifiant le décret n°2009 – 259 du 06 aout 2009 portant code des marchés publics, tel que modifié par le décret n°2014-306 du 27 mai 2014.

91 Loi n°2014-140 du 24 mars 2014 portant orientation de la politique nationale de promotion des petites et Moyennes entreprises en Côte d'Ivoire.

de la commande publique débouche sur le constat de mauvaises qualités d'exécutions du marché (2).

### 1 – Des difficultés éprouvées dans l'exécution des marchés

S'il est vrai que toutes les entreprises, quelles qu'elles soient, éprouvent des difficultés dans l'exécution des contrats de la commande publique, les entreprises privées locales et notamment celles des jeunes en éprouvent encore davantage. C'est ainsi qu'à l'analyse, l'on observe des difficultés qui sont aussi bien d'ordre interne qu'externe et qui constituent des freins aux réponses que les PME locales peuvent apporter lorsqu'elles sont sollicitées dans la commande publique. Les difficultés d'ordre interne se traduisent généralement par les difficultés d'ordre financier, la faiblesse de la qualité ou de l'expertise du capital humain, les faiblesses tenant l'existence parfois de marchés captifs par certains acteurs, la propension ou la vulnérabilité aux manœuvres corruptives, etc.

Tout d'abord, s'agissant des difficultés d'ordre financier, les PME locales sont généralement handicapées par la faiblesse de leur surface ou capacité de mobilisation financière. C'est ainsi par exemple que l'exigence de garanties financières dans la commande publique constitue un obstacle non négligeable. Or l'on sait qu'en application de l'article 169 du Décret 2024-1748 du 31 décembre 2024 au Burkina Faso, « *Tout titulaire d'un marché de travaux, fournitures, équipements ou services courants est tenu de constituer un cautionnement définitif en garantie de la bonne exécution et du recouvrement des sommes dont il serait reconnu débiteur au titre du marché dénommé « garantie de bonne exécution* »<sup>92</sup>. Et cette garantie « *doit être constituée avant l'établissement de l'ordre de service de commencer les prestations* ». Il est vrai que cette garantie qui est de 5 % maximum<sup>93</sup> peut être faite par une caution constituée dès l'approbation du marché auprès d'un établissement bancaire, d'un établissement financier agréé ou une institution de micro finance agréée. Également, bien avant même l'exigence de la garantie de bonne exécution, déjà après l'approbation du marché et notamment à compter de la date de notification, le titulaire du marché doit déjà procéder, dans un délai d'un mois, à l'accomplissement des formalités d'enregistrement et de timbres en vertu de la législation fiscale. Cela correspondra en pratique à supporter un droit proportionnel de 3 %, lorsque le montant de la commande publique est égal ou supérieur à un million (1 000 000) de francs CFA hors taxes<sup>94</sup>. Aussi, dans l'hypothèse où le marché prévoit un délai de garantie, la somme constituée au titre de la garantie de bonne exécution ne sera restituée ou la caution libérée qu'à la constitution de la retenue de garantie ou carrément suite à la constitution d'une autre garantie : la garantie de parfait achèvement. Celle-ci est égale à 5 % maximum du montant du marché augmenté du montant de ses ave-

92 *Cfr*, l'article 169 al.1, Décret 2024-1748 du 31 décembre 2024 précité, Burkina Faso.

93 Le taux est 5 % maximum du prix de base du marché augmenté ou diminué le cas échéant des avenants. Voir article 169 alinéa 4, Décret 2024-1748 du 31 décembre 2024 précité, Burkina Faso.

94 Voir article 428 du CGI Burkinabé.

nants. C'est-à-dire exactement le même montant que la garantie de bonne exécution. La retenue de garantie ne sera remboursée ou la garantie de parfaite achèvement restituée qu'à la réception définitive des prestations. Et si l'on pouvait, à tout le moins, se réjouir de la perspective de la réception de la part de l'autorité contractante d'une avance de démarrage, c'est sans compter sur le fait que cette avance ne peut être reçue « *qu'après avoir constitué une caution auprès d'un établissement bancaire, d'un établissement financier agréé ou d'une institution de microfinance agréée s'engageant solidairement avec lui à rembourser s'il y a lieu la totalité du montant des avances consenties par l'autorité contractante* ». Au regard de ces charges financières, il semble évident qu'une PME locales ne peut sans difficultés y faire face. Ce d'autant plus qu'en aval, en raison notamment des grands retards accusés dans la réception des ouvrages et le règlement des marchés, parfois pour des raisons mineures si ce n'est simplement dans le but de se faire « *graisser la patte* ». Toutes choses qui sont de nature à entraîner des agios bancaires parfois très élevés pour les entreprises.

Outre, les difficultés financières, il est souvent exigé des conditions relatives aux ressources humaines qualifiées que toutes les PME locales ne peuvent s'offrir. C'est ainsi qu'un Directeur Générale d'une entreprise locale relevait pour s'en plaindre que « *Le ministère exige que les fournisseurs embauchent au moins un ingénieur chacun (avec ce que cela coûte!), alors que l'État lui-même ne dispose pas de plus de dix ingénieurs dans ce domaine.* ». Par ailleurs, les entreprises nationales sont souvent victimes de ce qu'il convient d'appeler la pratique des marchés captifs résultant des pratiques qui consistent à insérer dans les DAO des critères tel que l'exigence de l'exclusivité de certains fabricants assurant ainsi à leurs représentants une situation de quasi-monopole qui éliminent d'office la plupart des entreprises nationales. A cela, il faudrait ajouter, au titre des difficultés d'ordre externe, l'exigence de marchés similaires quoique bien fondée, cette exigence n'entrave pas moins la participation des nouvelles entreprises et des entreprises ayant peu de références similaires à la commande publique.

Les difficultés ainsi mentionnées et bien d'autres qui n'ont pas pu être mentionnées ici, rendent assez difficiles l'exécutions des contrats de la commande publique par les petites et moyennes entreprises locales. Néanmoins, certaines d'entre-elles parviennent malgré tout à obtenir l'attribution des contrats de la commande publique. Mais quand cela survient, il se pose également la question des délais d'exécution ou encore de la qualité de l'exécution des marchés.

## 2 – Les retards et mauvaises qualités d'exécution des marchés

Le 26 mai 2021, un rapport en Conseil des Ministres remettait au goût du jour la question de la mauvaise exécution des contrats de la commande publique. En effet, 48 heures plutôt, c'est-à-dire le lundi 24 mai 2021, une fillette en classe de CE2 à l'école primaire Dandé " B " dans la commune de Dandé au Burkina Faso est malheureusement décédée à la suite d'un traumatisme crânien dont elle a été victime. Des faits, il ressort selon les premières informations reçues, que les élèves de cette école étaient en pleine composition pour le

troisième trimestre de l'année, lorsque les toits de leur école auraient été décoiffés, le bâtiment de trois classes s'est par suite effondré occasionnant 24 blessés en plus de la fillette de CE2 qui en a succombé. Ce bâtiment n'avait été construit qu'en 2014, soit moins de dix ans après la construction. Ensuite, le 25 mai 2021, un autre bâtiment de trois classes au lycée de l'amitié de Koudougou toujours au Burkina Faso s'est également effondré. Le même incident se serait également produit à *Gondé* dans une autre localité du Burkina Faso. Au regard de ces incidents, le Gouvernement Burkinabè a instruit le Ministre en charge de l'Éducation nationale lors du Conseil des Ministres du 26 mai 2021 de collecter toutes les informations y relatives afin de situer les responsabilités administratives et/ou judiciaires. Ces faits survenus de manière successive ont particulièrement ému l'opinion publique Burkinabè. Cependant, malheureusement, il faut bien s'en convaincre, ces faits se produisent désormais de manière relativement fréquente dans la plupart des États de l'espace UEMOA. En effet, des ouvrages publics qui ne résistent pas aux intempéries sont de plus en légion dans nos pays et prennent des proportions inquiétantes, notamment dans le domaine du BTP. En Côte d'Ivoire, à un moment donné, l'on a pu parler de « goudron biodégradable » une expression imagée ivoirienne pour désigner des routes bitumées qui semblent se dégrader assez rapidement<sup>95</sup>. Et à juste titre, Monsieur Dramane MILLOGO, Président du Conseil de régulation de l'ARCOP au Burkina Faso soutenait lors d'une rencontre avec les journalistes en octobre 2020 que « *des bâtiments de 50 ans résistent aux intempéries alors que celles construits il y a moins de 4 ans sont emportés* ». S'il est probable que toutes ces situations de mauvaises exécutions des marchés publics ne sont pas nécessairement dues à des entreprises nationales, le fait est que pour la plupart, il s'agit belle et bien des entreprises locales. Cela pose évidemment un sérieux problème et ne milite pas du tout en faveur de la promotion d'une politique de préférence autre que le mérite du mieux-disant. De l'avis de Monsieur Tahirou SANOU, alors Secrétaire Permanent de l'ARCOP, « *nous avons un sérieux problème de capacité, de compétence dans le secteur* ». Un entrepreneur le reconnaissait d'ailleurs devant la Commission d'enquête Parlementaire sur les Marchés Publics en 2012 en soutenant que « *toutes les faiblesses constatées et les mauvaises pratiques recensées sont dues au manque de professionnalisme, d'éthique et de technicité* »<sup>96</sup>. Et pour faciliter l'obtention des marchés, les acteurs de la commande publique s'autorisent le plus souvent la courte échelle. De la sorte, il n'est plus rare de voir des entreprises qui versent dans le délit du faux et usage de faux en fournissant des documents et pièces falsifiés pour justifier leurs compétences techniques et financières. Outre le faux et l'usage de faux, la plupart des entreprises locales comptent davantage sur la corruption active ou passive des autorités contractantes ou les membres des commissions

95 Samuel KADIO, « Goudron biscuit ou biodégradable : le gouvernement répond cash à la polémique », 17 septembre 2023, LINFODROME, <https://www.linfordrome.com/politique/90359-goudron-biscuit-ou-biodegradable-le-gouvernement-repond-cash-a-la-polemique>.

96 Voir le rapport de la Commission d'enquête parlementaire sur les marchés publics de mars 2012, p.26.

d'attribution des marchés pour s'adjudger des marchés. On convient alors avec KAM Olé Alain pour dire que dans ces conditions « *Il n'est pas surprenant que les marchés publics fassent parties du honteux peloton de tête des services perçus comme les plus corrompus dans le rapport 2016 du Réseau national de lutte anti-corruption (RENLAC)* »<sup>97</sup> au Burkina Faso. A la décharge cependant des entreprises qui réalisent des ouvrages et autres équipements publics, certaines mauvaises pratiques dans la commande publique sont dues aussi à la mauvaise prévision budgétaire de certains marchés de travaux par les autorités contractantes, à la mercuriale des prix dans le secteur du BTP qui parfois est dépassée, aux délais d'exécution parfois irréalistes de certains marchés, ainsi qu'à des études préalables souvent mal faites ou dépassées. Tout cela pose la question de la mise en œuvre effective de la responsabilité des acteurs de la commande publique aussi bien des entreprises, des agents et des autorités publiques ainsi que des bureaux de contrôles et maîtres d'ouvrages délégués qui sont recrutés. Légitimement, peut-on s'interroger à quoi servent les bureaux d'études et de contrôles ainsi que les maîtres d'ouvrages délégués si finalement leurs recrutements ne peuvent nous épargner les mauvaises pratiques<sup>98</sup>?

En définitif, la commande publique apparaît comme un formidable instrument d'insertion économique des jeunes. Elle suggère néanmoins, pour en tirer la meilleure utilité, que les faiblesses et autres limites qui s'apparentent davantage comme des défis soient abordées froidement à l'effet de les juguler. Aussi, sommes-nous convaincus que si la commande publique sociale peut servir de vecteur stratégique d'insertion économique des jeunes dans l'espace communautaire UEMOA, il faut aussi prestement relever que l'un des meilleurs arguments en faveur de la promotion des jeunes et des petites et moyennes entreprises locales par la commande publique restera toujours celui d'une meilleure qualité d'exécution des marchés qui leurs seront confiés. Cela passera aussi par la mise en œuvre effective de la responsabilité pénale des acteurs. Malheureusement, jusque-là, le talon d'Achille de notre droit de la commande publique, demeure la responsabilité pénale presque jamais engagée pourtant consacrée<sup>99</sup>.

97 KAM Olé Alain, « La commande publique comme levier stratégique de développement économique et social : rôle du secteur privé » in ARCOP, Actes des premières journées de la commande publique (JCP), 2018, p.39.

98 Voir Abdoul Karim DEME, « La responsabilité dans la commande publique des acteurs ignorés : cas des bureaux d'études et de contrôle », La Revue Africaine des Sciences Administrative, Juridique et Politique, Numéro spécial, études dédiées au Professeur Filiga michel SAWADOGO, 2023, pp. 67–77.

99 Notons cependant dans l'affaire de l'effondrement d'une dalle à l'aéroport de Donsin à Ouagadougou les jugements du Tribunal de grande instance de Ziniaré qui a retenu la responsabilité pénale de Brahima Abraham TOU, responsable du cabinet de contrôle MEMO SARL; Dieudonné SOUDRE, directeur exécutif des travaux; Gildas Olive AMOUSSOU, conducteur des travaux; Benjamin Yaovi LOKOSSOU, Technicien en génie civil et Joseph TRAORE. Ils ont chacun écoupé d'une peine d'emprisonnement de 12 mois dont 2 mois ferme et des amendes allant de 250.000 fcfà à 2.000.000 fcfà. Conf. [www.lefaso.net/spip.php?article120322](http://www.lefaso.net/spip.php?article120322).