

L'ACCÈS À LA COMMANDE PUBLIQUE EN AFRIQUE DE L'OUEST

Nos recommandations en faveur
des PME ouest-africaines



Avant-propos

Depuis 2006 le projet AMADE (Accès aux Marchés de l'Aide publique au Développement) a été développé à l'initiative et avec le soutien de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF).

L'année 2010 fut une année décisive pour le projet en Afrique de l'Ouest, dans la mesure où ses partenaires ont bénéficié d'un financement du programme Pro€Invest. Ce programme a permis la mise en œuvre d'un projet spécifique de renforcement des organisations intermédiaires du secteur privé (OI) pour un meilleur accès des entreprises locales aux marchés publics (MP), qui prit le nom de AMADE Pro€Invest.

Une des activités de ce projet a été la réalisation d'une étude sur l'accès des entreprises locales, en particulier les petites et moyennes entreprises (PME), à la commande publique. Elle a été commanditée par le Comité de pilotage du projet, présidé par l'Association de promotion des exportations de Côte d'Ivoire (APEX-CI) et regroupant l'OIF, la Commission de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), et les agences de développement de la région Alsace (Alsace International) et de la Catalogne (ACCIO). Cette étude s'est déployée dans 7 pays d'Afrique de l'Ouest à savoir : le Sénégal, la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso, le Mali, le Bénin, le Togo et le Niger. Les données collectées et les consultations menées auprès des différents acteurs de la commande publique ont permis notamment de déterminer les enjeux fondamentaux de la commande publique pour la sous-région et d'identifier les principaux éléments qui freinent la participation des PME à ces marchés.

Sur la base des résultats de cette étude et de l'expérience acquise grâce à la mise en œuvre du projet, différentes recommandations ont été élaborées. Elles visent à développer de manière significative l'accès des PME ouest-africaines aux marchés publics.

Sommaire

1. Première partie: Les marchés publics en Afrique de l'ouest, un potentiel considérable pour le développement

- 1.1. Les PME en Afrique de l'Ouest : la nécessité d'un standard communautaire
- 1.2. Les enjeux fondamentaux posés par la commande publique dans la sous-région

2. Deuxième partie: Les 5 recommandations

- 2.1. Mobiliser l'UEMOA et ses États membres pour créer un cadre ouest-africain des marchés publics favorables aux PME locales
- 2.2. Mettre la gouvernance au cœur des priorités de la commande publique
- 2.3. Soutenir les PME face aux exigences de la commande publique
- 2.4. S'engager dans la dématérialisation des procédures
- 2.5. Établir un réseau de PME d'Afrique de l'Ouest

Première partie

Les marchés publics en Afrique de l'Ouest, un potentiel considérable pour le développement

1.1 Les PME en Afrique de l'Ouest, la nécessité d'un standard communautaire

Disparité de la définition de PME dans la sous-région

Le concept de PME est clairement présent dans les 7 pays qui intéressent le projet. Néanmoins, sa définition varie d'un pays à l'autre. Le tableau ci-dessous expose les notions de PME retenues dans chacun et montre que plus le PIB du pays est fort plus le seuil du chiffre d'affaires qui sépare les moyennes (ME) des grandes entreprises (GE) est élevé.

Disparité de la définition de PME dans la sous-région

Textes définissant la PME

Seuils

UEMOA

Charte communautaire des PME (projet en cours d'adoption)

Personne physique ou morale, productrice de biens ou services marchands, totalement autonome (capital détenu directement par une GE ou un autre organisme public < 25%), légalement déclarée et tenant une comptabilité régulière, en distinguant :

Micro E : < 10 salariés, CA HT < 30 M FCFA, investissement < 3 M FCFA, comptabilité allégée de trésorerie.

PE < 50 salariés, CA HT entre 30 et 150 M FCFA, investissement < 5 M FCFA, comptabilité en interne ou par un centre de gestion agréé ou structure similaire reconnue par l'État.

ME < 200 salariés, CA HT entre 150 et 1 000 M FCFA, investissement < 250 M FCFA, comptabilité selon le système en vigueur dans l'UEMOA.

Bénin

Charte Nationale des PME ayant fait l'objet d'une Loi en 2005

Ne pas être une filiale de multinationale avec un effectif de 5 à 99 salariés permanents, un capital social compris entre 1 à 50 M FCFA ou avec des investissements compris entre 5 et 500 M FCFA.

Burkina Faso

Projet de Charte des PME

Les critères se fondent sur le nombre de salariés, le CA, le montant des investissements et l'autonomie (dont le capital n'est pas détenu à plus de 25% par une GE).

Micro-PME : personne physique ou morale, totalement autonome, <200 salariés et CA < 2 000 M FCFA.

Côte d'Ivoire

Projet de décret sur la définition des PME + Loi de finance 2011 définissant les critères

Segmentation des PME en TPE, PE et ME.

Micro E < 10 salariés et CA < 30 M FCFA.

PE : 50 salariés et CA compris entre 50 et 150 M FCFA,

ME : < 200 salariés et CA < 1 000 M FCFA.

Mali

Projet de Charte depuis 2007

Pas de définition formelle à part celle de la DGI qui considère comme PME les entreprises ayant un CA compris entre 150 et 5000 M FCFA, fourchette appelée à être élargie entre 50 et 1000 M FCFA.

Niger

Charte des PME au Niger instituée par l'ordonnance de décembre 2010

Micro E : 1 à 3 employés, compatibilité allégée interne, CA < 10 M FCFA.
PE : 4 à 10 employés, compta allégée, CA compris entre 10 et 50 M FCFA.
ME : 10 à 50 employés, CA compris entre 50 et 500 M FCFA, investissement minimum de 5 M FCFA.

Sénégal

Loi du 28 juillet 2008 portant définition de la PME

PE : effectif compris entre 1 et 20 employés, comptabilité allégée selon le système comptable en vigueur, CA ne dépassant pas la limite pour être imposable.
ME : effectif compris entre 21 et 250 employés, comptabilité normale et certifiée par un expert-comptable avec un CA compris entre la PE et 5000 M FCFA. La loi n'aborde pas la nationalité des capitaux de la PME. Est une PME celle qui est de droit sénégalais et qui crée de la valeur et des emplois sur le territoire national.

Togo

Charte du 4 novembre 2010 sur les PME/PMI

Toute entité productrice de biens et services marchands répondant à un certain nombre de critères économiques.
PE : effectif compris entre 30 à 50 et CA entre 100 et 200 M FCFA.
ME : effectif > 50 et CA < 250 M FCFA

→ On constate que les États de l'UEMOA ont une avance variable en ce qui concerne l'adoption d'une définition de la PME. Sur les 7 concernés, 4 États membres ont adopté des chartes ou lois. Les 3 autres préparent des textes. Néanmoins chaque administration fiscale des pays de l'étude a une définition de la GE ou de la PME. À terme, il est prévu que tous les États membres se conforment dans leurs législations nationales aux seuils retenus dans la charte communautaire des PME.

Une typologie des PME d'Afrique de l'Ouest qui nécessite une standardisation

Le projet de charte des PME en cours d'adoption au sein de l'UEMOA propose une définition harmonisée du concept de PME, apportant de meilleurs éléments de décision aux pouvoirs publics pour soutenir plus efficacement les économies nationales. Contribuant à l'intégration économique de l'espace sous-régional, cette harmonisation permettra de valoriser les PME ouest-africaines. L'expertise locale sera plus sollicitée et en ressortira renforcée.

8

En l'absence de standard régional et afin de mieux comprendre comment les entreprises ouest-africaines appréhendent les marchés publics, s'y préparent et y accèdent, trois catégories de PME ont été considérées pour faciliter la compréhension des comportements, des points forts et des points faibles des PME face aux marchés de la commande publique dans la sous-région.

→ De manière générale, les structures entrepreneuriales définies sous le vocable PME en Afrique de l'Ouest sont beaucoup plus petites qu'en Europe, en Amérique ou en Asie. Pour cette raison, il est apparu nécessaire de distinguer les PME de la sous-région en 2 sous-groupes : les moyennes entreprises (ME) et les petites et très petites entreprises (TPE/PE).

→ **Les ME :** disposant de fonds propres et d'un chiffre d'affaire significatif (en moyenne de 200 à 500 millions de FCFA), il s'agit essentiellement d'entreprises familiales pour les plus grosses. Elles sont particulièrement actives dans l'acquisition de biens, les travaux et les prestations intellectuelles.

→ **Les TPE/PE :** elles sont les plus nombreuses. Il s'agit d'un ensemble hétéroclite. Ces entreprises sont faibles financièrement en termes de fonds propres et de fonds de roulement. Elles ont une trésorerie fragile et sollicitent souvent les banques, établissements financiers, institutions de micro-finance (IMF), sociétés d'assurance, sociétés de garanties interbancaires...

→ *Il en résulte que les ME sont naturellement mieux armées dans l'accès à la commande publique et vont chercher à se former et créer des partenariats avec les pouvoirs publics, tandis que les TPE/PE, moins bien organisées, auront plus de difficultés.*

1.2. Les enjeux fondamentaux posés par la commande publique dans la sous-région

Les enjeux économiques

Selon l'étude diligentée par l'APEX-CI et les données réunies par les consultants, les marchés publics (MP) représentent pour les 7 pays étudiés en 2010 : **1559 milliards FCFA, 4,6 % du PIB en moyenne, de 21 à 34 % des budgets nationaux.**¹ Ces premiers résultats méritent d'être approfondis. Ils permettent toutefois de mettre en évidence la part stratégique que représentent les MP dans le développement futur de la sous-région. La commande publique est tout d'abord une source d'activité significative pour les PME et une opportunité dont elles ne doivent pas se détourner. Par ailleurs, les avantages retirés d'une plus grande participation des PME aux marchés publics sont vitaux pour le futur de l'Afrique de l'Ouest.

La demande des Etats offre un levier de croissance important aux PME locales, créatrices d'emplois. En retour, leur participation permet d'assurer une indépendance nationale et régionale.

Les MP sont également un facteur de développement et de renforcement de la compétitivité des PME ouest-africaines. A l'image de leurs retombées dans les pays de l'OCDE et dans les pays émergents, les MP favoriseront l'innovation, la recherche et le développement au sein des PME. Les MP peuvent aussi être un instrument de transformation d'une partie du secteur informel. Dès lors, la commande publique en tant qu'investissement dans le savoir-faire des entreprises locales est une modalité d'intervention appropriée pour le développement régional.

¹. Les données collectées sont hétérogènes car dans certains pays ont été recensés les MP issus du budget national, d'autres sont issues des budgets qui intègrent l'aide budgétaire générale et sectorielle des partenaires techniques et financiers. De plus, certaines de ces données englobent les contrats issus des projets financés par les partenaires en question.

L'enjeu de gouvernance

Pour les Etats d'Afrique de l'ouest, les MP sont un enjeu de transparence, d'égalité de traitement, et de lutte contre la corruption.

→ **La bonne gouvernance en matière de MP favorise :**

- la transparence
- l'égalité de traitement
- la lutte contre la corruption
- les outils de pilotage et de mesure d'efficacité des acquisitions
- l'évaluation et une confiance réciproque entre acheteur public et fournisseur privé.

→ **Pour les organisations intermédiaires, la commande publique offre des opportunités de :**

- renforcer leur influence
- optimiser le dialogue public-privé
- appuyer efficacement les PME.

Deuxième partie

Les 5 recommandations pour favoriser l'accès des PME d'Afrique de l'Ouest aux marchés publics

2.1. Mobiliser l'UEMOA et ses États membres pour créer un cadre ouest-africain des MP favorables aux PME locales

Renforcer l'influence des PME en Afrique de l'ouest auprès des décideurs

- Prendre régulièrement contact avec les institutions de l'UEMOA pour exercer un suivi de la politique communautaire des MP.
- Améliorer l'image des PME par des actions de lobbying auprès de ces institutions.
- Mener des actions d'influence au niveau des États membres de l'UEMOA afin d'accélérer la mise en place de statistiques harmonisées sur les PME à l'échelle communautaire.

13

Convaincre les politiques ouest-africains de l'utilité de la commande publique au niveau local

- Influencer les élus et membres du gouvernement pour qu'ils considèrent que les MP sont un instrument de développement économique local.
- Inciter les OI et les groupes d'intérêts représentatifs des PME concernées à exercer une influence à la fois à l'échelon national et communautaire.

2.2. Mettre la gouvernance au cœur des priorités de la commande publique

Renforcer le contrôle des procédures et la régulation des appels d'offres

- Améliorer les capacités des autorités de contrôle et de régulation par une augmentation de leurs moyens financiers et humains.
- Développer la transparence dans les MP afin que la société civile et le secteur privé soient en mesure de mieux se préparer aux appels d'offres.
- Mener dans toutes les administrations des formations spécifiques à la rédaction d'appels d'offres à marchés publics afin de mieux standardiser l'application des procédures.

14

Instaurer une éthique de la commande publique

- Définir un guide de bonne conduite des PME à l'égard des MP et une déontologie des acteurs de la passation des MP.
- Renforcer la lutte contre la corruption avec le concours des autorités judiciaires et administratives.

Permettre de mieux s'informer sur les enjeux de la commande publique

- Approfondir les statistiques nationales sur la commande publique.
- Développer les retours d'expériences sur les procédures d'appels d'offres en répertoriant les bonnes pratiques.

2.3 Soutenir les PME face aux exigences de la commande publique

Former les dirigeants de PME aux procédures d'appels d'offres

- Organiser des formations professionnelles sur les enjeux, les risques et les exigences des MP.
- Mettre en place des outils destinés à la veille, à la réponse, et à la mise en œuvre des contrats à l'aide d'un guichet unique.
- Soutenir stratégiquement les organisations intermédiaires du secteur privé pour l'accompagnement des PME sur les marchés publics.

15

Soutenir financièrement et juridiquement les PME

- Mettre en place des mécanismes d'aide à l'accès des PME au crédit pour le financement des cautions sur marchés publics et la mise en œuvre des contrats.
- Eriger l'allotissement en principe pour créer une concurrence équitable entre les entreprises quelle que soit leur taille.
- Lors de l'appel d'offres, proportionner les exigences administratives et financières à la taille et à l'objet du marché.
- Étudier l'opportunité d'un quota de marchés publics pour les PME.
- Envisager un quota de marchés spécifique pour les PE/TPE, en vue de leur formalisation, et des clauses de développement local dans les appels d'offres.

2.4 S'engager dans la dématérialisation des procédures

Améliorer l'accès à l'information

- Centraliser les données au niveau national et régional sur les opportunités de MP.
- Développer une plateforme régionale de marchés publics en ligne qui regroupera les projets et appels d'offres des États membres de l'UEMOA et des partenaires techniques et financiers, incluant des bases de données pour les entreprises et les experts.

16

Engager un processus de dématérialisation de la commande publique

- Faire une étude d'impact sur la dématérialisation des procédures au niveau des utilisateurs.
- Planifier la mise en œuvre de la dématérialisation des appels d'offres en tenant compte de la capacité des utilisateurs et de leurs besoins d'accompagnement.

2.5 Établir un réseau de PME d'Afrique de l'Ouest

Favoriser l'émergence de coalitions d'intérêts de PME locales

- Les PME doivent se constituer en groupes de pression afin de mieux influencer les pouvoirs publics et les OI.
- Ces groupes de pression, syndicats professionnels ou organisations intermédiaires des PME, devront mettre en œuvre des actions de lobbying au niveau national, sous régional et international selon la recommandation n°1.

17

Développer les groupements d'entreprises

- Éduquer les PME sur les avantages des groupements (co-traitance et sous-traitance) pour accéder aux MP.
- Les entreprises doivent être convaincues de la pertinence des groupements nationaux, communautaires et internationaux.

Conclusion

La commande publique est une des clés du développement régional en Afrique de l'Ouest. Les enjeux économiques sont vitaux pour l'avenir des 7 pays qui ont fait l'objet de l'étude.

Les PME qui y sont localisées, tout comme les pouvoirs publics, doivent prendre conscience de la logique gagnant-gagnant qui existe grâce aux MP. Elles valoriseront ainsi leurs compétences au service de l'intérêt général.

- Pour cela, une volonté politique au niveau régional doit être impulsée. Elle permettra de créer un cadre spécifique aux PME pour leur accès à la commande publique. Cette politique publique doit également être défendue au niveau des États membres.
- Les PME ouest-africaines doivent par ailleurs se constituer en groupe d'intérêts et renforcer leur influence auprès des décideurs.
- Le rôle de l'éducation et de la formation est également décisif car il permettra de développer une déontologie des MP pour les parties prenantes. Cela requiert de mieux lutter contre les pratiques délictueuses en combattant la corruption.
- Enfin, la dématérialisation des procédures doit être mise en œuvre de manière effective dans toute la sous-région dans une logique de transparence et d'égalité des chances.

Les organisations d'appui aux entreprises peuvent jouer un grand rôle pour informer, éduquer et former les entreprises. Elles pourront mobiliser les dirigeants et les organisations professionnelles, organiser le dialogue entre les entreprises et les pouvoirs publics et faire des propositions concrètes. En conséquence, il faut impérativement les soutenir.



Créée le 10 janvier 1994 à Dakar, l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) a pour objectif essentiel l'édification, en Afrique de l'Ouest, d'un espace économique harmonisé et intégré, au sein duquel est assurée une totale liberté de circulation des personnes, des capitaux, des biens, des services et des facteurs de production, ainsi que la jouissance effective du droit d'exercice et d'établissement pour les professions libérales, de résidence pour les citoyens sur l'ensemble du territoire communautaire.

Huit États côtiers et sahéliens, liés par l'usage d'une monnaie commune, le FCFA arrimé à parité fixe à l'Euro et bénéficiant de traditions culturelles communes, composent l'UEMOA : le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo.



L'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) est une institution fondée sur le partage d'une langue, le français, et de valeurs communes. Elle rassemble à ce jour 77 États et gouvernements dont 57 membres et 20 observateurs, totalisant une population de 900 millions de personnes. Le Rapport sur la langue française 2010 établit à 220 millions le nombre de locuteurs de français. Présente sur les cinq continents, l'OIF mène des actions politiques et de coopération dans les domaines prioritaires suivants : la langue française et la diversité culturelle et linguistique ; la paix, la démocratie et les droits de l'Homme ; l'éducation et la formation ; le développement durable et la solidarité. Dans l'ensemble de ses actions, l'OIF accorde une attention particulière aux jeunes et aux femmes ainsi qu'à l'accès aux technologies de l'information et de la communication.



L'Union européenne est constituée de 27 États membres qui ont décidé de mettre graduellement en commun leur savoir-faire, leurs ressources et leur destin. Ensemble, durant une période d'élargissement de plus de 50 ans, ils ont construit une zone de stabilité, de démocratie et de développement durable tout en maintenant leur diversité culturelle, la tolérance et les libertés individuelles. L'Union européenne est déterminée à partager ses réalisations et ses valeurs avec les pays et les peuples au-delà de ses frontières. Publication élaborée avec l'aide de l'Union Européenne. Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité de l'APEX-CI et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union européenne.

LE PROJET AMADE PRO€INVEST

Le projet « Renforcement des organisations intermédiaires du secteur privé pour un meilleur accès des entreprises locales aux marchés publics » est issu du projet Accès aux Marchés de l'Aide Publique au Développement (AMADE) mis en œuvre par l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) dans 18 de ses pays membres.

Principalement financé par le programme Euro-ACP Pro€Invest, il est appelé projet AMADE-Pro€Invest. Déployé dans 7 pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), il vise le renforcement des capacités des organisations intermédiaires du secteur privé à délivrer des services d'appui aux entreprises locales pour leur accès aux marchés publics, et à intervenir dans le dialogue public-privé sur la réglementation et la régulation des marchés publics.



Les recommandations proposées pour favoriser l'accès à la commande publique des petites et moyennes entreprises (PME) ouest-africaines sont celles des organisations intermédiaires partenaires de ce projet. Fondées sur les résultats d'une étude réalisée auprès des PME ouest-africaines et sur l'expérience accumulée auprès des entreprises au cours de la réalisation du projet, elles sont des pistes à explorer et à discuter par les décideurs politiques, les entreprises et les organisations intermédiaires, afin que les achats publics deviennent un véritable levier de croissance pour les PME et la sous-région.



Le projet AMADE Pro€Invest est piloté par l'Association de Promotion des Exportations de Côte d'Ivoire (APEX-CI), en partenariat avec six autres organisations intermédiaires des pays membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) — Bénin, Burkina Faso, Mali, Niger, Sénégal, Togo — et deux organismes européens de promotion économique régionale en France et en Espagne. La Commission de l'UEMOA, la Chambre de commerce régionale de l'UEMOA et l'OIF cofinancent le projet et y sont étroitement associés.

