



## UNE MAÎTRISE D'OUVRAGE ADAPTÉE ET RENFORCÉE AU NIVEAU DU CONSEIL RÉGIONAL

### Points clés

Une bonne maîtrise de l'itinéraire technique, institutionnel et financier : cette maîtrise demeure un atout important pour le Conseil régional de l'Est pour l'appropriation du processus de mise en œuvre des projets de pistes rurales HIMO

Un mécanisme adapté de gestion des projets d'investissements locaux : le conseil régional est doté de compétences transférées pour assurer le processus de passation des marchés et de contractualisation)

Un contrôle de qualité a toutes les étapes de mise en œuvre des pistes rurales HIMO : des prestataires formés, répertoriés et sélectionnés assurent

qualitativement et quantitativement la mise en œuvre des projets de pistes rurales HIMO, le tout appuyé par une assistance technique de proximité de Helvetas (planification – études – travaux – suivi – supervision – réception)

L'existence d'un service infrastructures et constructions au sein du Conseil régional doté d'une expertise locale : l'appropriation effective du processus de mise en œuvre des projets d'investissements locaux se fait par cette structure interne au Conseil régional qui est le lead dans tout le processus de maîtrise d'œuvre.

### FICHE DE CAPITALISATION 2

# Les compétences et les responsabilités du Conseil Régional

Le Gouvernement du Burkina Faso a placé l'amélioration du transport en milieu rural comme un outil privilégié de développement socio-économique et de lutte contre la pauvreté. La Région de l'Est, présent des opportunités en matière de développement agricole durable mais est soumise à de nombreux enjeux. Un réseau de routes nationales de plus en plus défectueux et des problématiques d'enclavement aigus rendent les chefs-lieux des communes inaccessibles pendant les deux à trois mois de saison des pluies.

## Cadre légal

Selon le Code Général des Collectivités Territoriales (décret n°2014-922, articles 9), le Conseil Régional est doté de compétence liée à la construction et l'entretien des pistes rurales en lien avec l'aménagement de l'espace rural dont les pistes s'y trouvent. Les communes rurales sont impliquées dans tout le processus de réalisation et entretien des pistes (rôle de bénéficiaire impliqué). Dans le code burkinabé des marchés publics les procédures pour la réalisation des travaux sont les mêmes au niveau de l'Etat central et des collectivités territoriales. Cela

complique le processus de construction des pistes rurales. Un plaidoyer a été donc mené auprès des services techniques de l'Etat pour permettre la déclassification de ce volet afin de faciliter la réalisation des travaux.

## Maîtrise d'ouvrage du Conseil régional

Exerçant son mandat de maîtrise d'ouvrage, le Conseil Régional de l'Est a lancé des initiatives dans une optique de désenclaver des secteurs productifs ainsi que d'améliorer l'accès aux biens et services de base pour les citoyens - comme entériné dans son plan de développement régional des pistes rurales au vu des objectifs de sécurité alimentaire. Ces efforts communs avec les collectivités communales, les services techniques respectifs, les organisations villageoises, les associations locales et le secteur privé local, visent à donner aux populations vulnérables des moyens de subsistance : par la connexion par pistes posées avec la méthode à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO), des basfonds aménagés permettent d'aller vers le marché du chef-lieu ou il y a également un accès au centre de santé et aux écoles.

## Le projet PSAE

Le projet PSAE a pour but d'améliorer la sécurité alimentaire et la résilience aux changements climatiques et aléas économiques dans la région de l'Est du Burkina Faso. Il est géré par l'Unité de Gestion du Projet (le gouvernement du Burkina Faso et les conseils régionaux), avec un appui technique fourni par Helvetas. Doté d'un budget de 1 812 604 000 FCFA, le projet est prévu pour une durée de cinq (05) ans et est financé par l'Agence Française de Développement (AFD).

Une de ses composantes consiste en la construction d'un objectif prévisionnel de 100 km de pistes rurales dans neuf (9) communes des cinq (5) provinces de la région de l'Est avec la méthode de Haute Intensité de Main d'Œuvre (HIMO)

La réalisation de **55,81 km de pistes rurale** a permis de fournir d'emplois à **-environs 7000 habitant(e)s** des communes pendant toute la période des travaux. **Une rémunération totale de 124 918 625 FCFA** a été payé aux travailleurs et travailleuses. Le désenclavement a également favorisé une dynamique de développement économique locale en améliorant les conditions de production et de commercialisation de produits agricoles et d'élevage.

En outre, l'approche HIMO encourage :

- La promotion de la bonne gestion des affaires publiques et le renforcement de capacités dans la gestion de l'espace rural au niveau locale notamment à travers la maîtrise d'ouvrage du conseil régional ; l'articulation de la planification locale avec les communes responsables de l'entretien des pistes et les communautés ;
- Le travail et la rémunération décente ;
- L'inclusion sociale : **68,49 % de travailleurs sont femmes**
- Le renforcement des capacités des travailleurs et des entreprises.

Le Conseil régional de l'Est dispose d'un service infrastructures et constructions avec deux techniciens supérieurs en Bâtiments et Travaux Publics (BTP). En collaboration avec la Direction régionale des infrastructures et du désenclavement, le service assure la mise en œuvre et le suivi technique de projets de réalisations des pistes.

Un service administratif, dont la Personne responsable des marchés (PRM) et le Direction de l'administration et des finances (DAF), est en charge pour le suivi administratif des projets d'investissements locaux.

Dans le cadre du PSAE tout ce personnel bénéficie d'un appui technique constant de l'AT/Helvetas et du transfert progressif de compétences

Suite à un premier transfert de fonds de la part de l'Etat Central aux Régions en guise d'expérimentation de ce domaine, le Conseil régional a procédé à la passation des marchés en 2019 de pistes à réaliser par la méthode classique HIEQ. C'est ainsi que la piste Diapangou-Balga dans la commune de Diapangou, province du Gourma et longue d'environ 11,5 km a été retenue et aménagée par une entreprise locale.

**Ouvrage** : une réalisation, un travail effectué sous contrat. Il peut s'agir de travaux, comme la construction d'une école, de fournitures, par exemple l'achat de chaises pour le bureau communal ou encore de services intellectuels, comme une étude de faisabilité.

**Maître d'ouvrage** : Personne physique ou morale de droit public ou privé qui est propriétaire d'une réalisation.

**Maîtrise d'ouvrage régionale** : Le pouvoir de décision du Conseil Régional pour promouvoir le développement régional en vertu des compétences et ressources qui lui sont transférées par l'État dans le cadre de la décentralisation. La Région est l'entité de droit public chargée d'assurer la représentation et la défense de ses intérêts, et donc de l'intérêt de ses citoyens, aux stades de la définition, l'élaboration, l'exécution et la réception des prestations, la gestion et la maintenance qui font l'objet du marché.

**Maître d'œuvre** : La personne physique ou morale désignée par le maître d'ouvrage afin d'assurer sa représentation et la défense de ses intérêts. Le maître d'œuvre est recruté pour ses compétences techniques dans le domaine...

## Une maîtrise d'ouvrage régionale renforcée et adaptée à l'approche HIMO

Le projet PSAE est autant un moyen de financement d'investissements au niveau régional ayant un impact positif sur la vulnérabilité et la sécurité alimentaire des citoyens qu'un outil de renforcement des capacités des acteurs régionaux. Afin de mieux atteindre ce dernier objectif le projet a facilité la mise en place d'un dispositif de maîtrise d'ouvrage régional focalisé sur les travaux d'infrastructures en HIMO, fonctionnel au transfert de compétences pour la construction, réhabilitation/gestion des pistes rurales de la Région.

La Région a reçu un montant d'environ 1,8 milliard de francs CFA pour toute la durée de la phase du projet, soit 5 ans pour le volet « pistes rurales » afin de leur permettre de gagner de l'expérience et de pouvoir postuler aux marchés de l'Etat Central. Ceci a l'avantage de générer des ressources financières aussi bien pour les populations riveraines des pistes, mais également pour les PME qui sont à la fois source d'emploi et de contribution au budget des collectivités territoriales et de l'Etat à partir des impôts et taxes dont elle est redevable.

Les fonds ont été versés sur le compte de la Région pour lui permettre de payer directement les prestataires. A défaut, le financement reste sur le compte du projet et la Région adresse des demandes de paiement des factures vérifiées par leur soin au projet qui se charge lui-même de payer les prestataires. Dans le présent projet, les deux cas se sont présentés à la faveur de la non-transmission des pièces justificatives par le Conseil Régional à l'UGP/PSAE après un premier approvisionnement de leur compte trésor. Ainsi l'UGP/PSAE a décidé de ne plus effectuer un versement mais se charger de payer les prestataires directement à chaque fois que des demandes de paiement de factures leur seront adressées par le Conseil Régional

Le choix des projets de pistes rurales s'est fait à partir des orientations du Plan régional du développement (PRD) sur la base des priorités fixées, c'est-à-dire la programmation des actions portant sur l'ensemble des communes que compte la région. L'équipe Helvetas y contribue par un apprentissage par l'action, c'est-à-dire appuyant la Région à justifier correctement les fonds mis à sa disposition selon les conventions de financement.

Une des missions de l'assistance technique de Helvetas est de veiller à faire progresser les capacités des services techniques (infrastructure et

construction) du Conseil Régional. Cette expérience pourrait être répliquée par le même Bailleurs (renouvellement d'une 2<sup>e</sup> phase du projet) ou par un autre au regard des expériences capitalisées.

### Les choix clés du Conseil Régional de l'Est sur les infrastructures de désenclavement

Choix	Décision
Méthode HIEQ ou HIMO	HIMO
Maitrise d'ouvrage exercée en régie ou avec un/des maîtres d'œuvre	Maîtres d'œuvre (PME)
Appel d'offre ouvert ou restreint	Restreint
Ingénierie sociale exercée en régie ou avec un/des prestataires de services	Prestataire de services

Les objectifs visés étaient l'aménagement d'un minimum de 100 km de pistes un plan de renforcement des capacités par suite à un diagnostic des besoins des agents du Conseil Régional de l'Est, a abouti à trois (03) chantiers de renforcement de capacités, notamment :

- Gestion financière (modalité de contractualisation et mise en œuvre des contrats dans le cadre d'investissement locaux dans un contexte de décentralisation
- Maitrise d'ouvrage régionale (formation en exercice de la maîtrise d'ouvrage publique des élus locaux)
- Exploitation des logiciels et outils SIG des techniciens du CRE et de la DRI-Est.

En outre d'autres formations ont été initiées à l'intention des chefs de chantiers des PME retenues pour la réalisation des travaux ainsi que le recyclage et la formation de nouvelles PME aux concepts et mise en œuvre des travaux HIMO.

### Pourquoi la méthode HIMO a été privilégié

Les méthodes dites HIMO associent des équipements légers avec de la main d'œuvre de façon optimale pour assurer la qualité en même temps qu'un coût minimum de travaux d'infrastructure tandis que pour la méthode de haute intensité d'équipement (HIEQ), l'essentiel des travaux s'effectuent par un matériel lourd mécanisé et très peu de main d'œuvre.

L'option d'investissements à HIMO conjugué à un dialogue social, a été adoptée pour la construction de ces pistes rurales. Pour les infrastructures élémentaires, il n'y a pas besoin d'approche HIEQ qui offre l'avantage d'une planification et organisation de travail plus aisée et une exécution plus rapide, mais elle est plus couteuse et a un impact moindre sur le développement économique et social.

Les investissements HIMO, par contre, offrent une approche économiquement plus viable des travaux d'infrastructure locaux et ont impact plus positif sur l'environnement. L'approche HIMO est par définition un générateur d'emplois productifs (rémunérés plus élevés) ainsi que d'habilitation et de renforcement de compétences locales – des populations, des petites et moyennes entreprises (PME) ainsi que des autorités locales. De cette façon, les travaux HIMO bénéficient la communauté au lieu de seulement l'entreprise et font appel à des matériaux, des compétences et des technologies fondées sur la main d'œuvre moins qualifiée largement disponible au niveau local.



Mission de supervision des travaux (Piste Bassiéri-Boungou-Dipienga)

## Le choix de l'HIMO à l'entreprise et de l'appel restreint

Le choix de l'HIMO à l'entreprise s'explique par la volonté de promouvoir les PME (nouveaux et anciens) afin de leur permettre d'avoir de l'expérience et de pouvoir postuler aux marchés de l'Etat Central. Ceci a l'avantage de générer des ressources financières aussi bien pour les populations riveraines des pistes, mais également pour les PME qui sont à la fois source d'emploi et de contribution au budget des collectivités territoriales et de l'Etat à partir des impôts et taxes dont elle est redevable, mais aussi et surtout leur connaissance de la région qui facilite l'utilisation des ressources locales dans la réalisation des pistes.



*Mission d'observation du bureau d'étude de l'état des lieux de la piste Gayeri -Soualimou : aval d'un dalot 2x2x2 au Pk 0+215*

### Liste restreinte de prestataires formés

Avec l'expérience de Helvetas dans la Région en ce qui concerne la réalisation des pistes rurales HIMO, et conformément à la convention entre l'UGP/PSAE et Helvetas, une liste actualisée de prestataires (sur la base de leur performance et des résultats produits lors de chantiers précédents) a été mise à la disposition du Conseil Régional aux fins de la consultation restreinte.

Aussi, ces prestataires doivent avoir bénéficié d'une formation aux techniques de réalisation des pistes selon la méthode HIMO organisé par Helvetas et/ou le Conseil Régional ceci pour éviter de sélectionner des PME sans aucune notion ou expérience sur la réalisation des pistes rurales HIMO. Cette présélection a l'avantage de ne pas consulter des entreprises défaillantes ou déjà engagés sur d'autres chantiers avec un taux de réalisation relativement faible. L'objectif étant d'apprécier les plans de

charges des PME afin de faire un meilleur choix pendant la phase de sélection. Elle permet également de mettre à concurrence les nouveaux et les anciens PME ;

Pour les projets futurs, un accent devrait être mis sur la formation et/ou le recyclage des PME afin de disposer d'une liste élargie de prestataires à consulter avant les premières mises à concurrence des PME pour les différentes phases de réalisation des travaux.

### L'assistance technique d'Helvetas

Le rôle d'Helvetas dans le projet PSAE est d'assister le service infrastructures du Conseil Régional de l'Est pour la mise en œuvre des projets de pistes rurales HIMO, notamment :

- Former le personnel administratif et financier dans les procédures de passation des marchés, la gestion et le suivi des contrats ;
- Former les collectivités territoriales de la zone du projet (communes bénéficiaires et Conseil régional) sur la maîtrise d'ouvrage des investissements locaux ;
- Mettre à la disposition du Conseil Régional une liste de prestataires préalablement formés et expérimentés dans l'exécution des pistes rurales HIMO ;
- Assister les commissions d'attribution des marchés pour la sélection des prestataires dans l'exécution des ouvrages ;
- Renforcer les capacités des prestataires (PME, bureaux d'études, opérateurs d'intermédiation sociale) pour la maîtrise du processus de mise en œuvre des projets de pistes par la méthode HIMO : itinéraire technique, institutionnel et financier ;
- Renforcer les capacités des acteurs institutionnels à l'exploitation des logiciels et outils SIG (cartographie et base de données des pistes rurales) ;
- Contribuer à toutes les étapes de mise en œuvre des projets (planification, études, travaux, suivi-contrôle et supervision, appui à la gestion des infrastructures)

# Schématisation du processus de passation de marché restreint

<p><b>Activités préparatoires</b> Durée : 3 mois</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identification du projet</li> <li>• Analyse du projet : Analyse de la préfaisabilité : la Région analyse le projet de piste HIMO qu'elle souhaite réaliser à consolider dans un « dossier d'avant-projet » avec les dispositions techniques (par exemple accès à un point d'eau, disponibilité de la matière première, etc.), socio-organisationnelle et financières</li> </ul>
<p><b>Recrutement du maître d'œuvre</b> Durée : 2 mois</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Préqualification</li> <li>• Demande de propositions</li> </ul>
<p><b>Passation du marché</b> Durée : 2 mois</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etude technique de faisabilité aboutissant à la préparation du Dossier d'appel d'offre (DAO), sur en modèle adapté aux pistes HIMO, fait par le bureau d'études</li> <li>• Appel d'offre fait par la Personne Responsable des Marchés (PRM) qui se trouve dans le service administratif et financier du Conseil régional : publication DAO, visite des lieux</li> <li>• Réception et ouverture des offres</li> <li>• Evaluation et attribution provisoire, approbation des marchés et notification définitive de marchés</li> <li>• Information aux soumissionnaires</li> </ul>
<p><b>Exécution du marché</b> Durée : 5 mois</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exécution avec un suivi de près par la Région comme maitre d'ouvrage car c'est le moment d'engagement réel du budget relatif au marché, qui implique :             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Suivi chantier (comité local de suivi mis en place pour des visites des chantier et la participation à des réunions de chantier),</li> <li>▪ Vérification (équipe comptable régionales)</li> <li>▪ Paiement des factures des PME. Après leur dépôt au Conseil régional, notamment au Service financier (DAF) elles sont transmises pour vérification par le Service infrastructures puis l'assistance technique Helvetas. Les documents à vérifier sont : l'attachement, le PV s'il y a lieu, le décompte puis la facture</li> <li>▪ Réception des travaux.</li> </ul> </li> </ul>



*Pose de cordons pierreux*



*Réunion des acteurs de mise en œuvre du projet*

# Conclusions



Les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre du projet n'ont pas permis d'atteindre les objectifs fixés au terme du calendrier initialement établi. Néanmoins des progrès ont été enregistrés à la satisfaction des bénéficiaires (communes, populations) qui disposent désormais de pistes et du maître d'ouvrage et des prestataires, qui ont pu acquérir plus d'expérience respectivement dans la gestion des contrats et la conduite des travaux HIMO

## Défis majeurs rencontrés

La lourdeur administrative qui a entraîné une grande lenteur dans le traitement des dossiers

- La lenteur dans la prise de décision du maître d'ouvrage
- La non-prise en compte de recommandations et le non-respect des engagements
- L'indisponibilité par moment de la logistique et des ressources pour la mobilité des agents du Conseil Rég
- Les avis et conseils de l'AT non contraignant vis-à-vis du Conseil Régional
- Le contexte sécuritaire particulièrement difficile dans certaines zones d'intervention qui a rendu les déplacements particulièrement difficiles
- La pandémie de la COVID 19 qui a obligé à réduire le nombre de participants aux rencontres de formation et de membres des équipes de travail ralentissant ainsi l'avancement des travaux

## Solutions avancées

- Anticiper sur les demandes d'Avis de non-objections (ANO) étant entendu que les procédures ne peuvent être simplifiées
- Suivre les dossiers soumis à chaque partenaire afin d'un traitement rapide
- Traiter les questions sensibles dans les meilleurs délais pour permettre la continuité du processus de mise en œuvre
- Prendre en compte les recommandations et ou respecter les engagements pris lors des rencontres avec le PME, les bureaux d'études et sur les chantiers
- Mettre en place des mesures d'adaptation pour atténuer les effets de la pandémie

« L'accompagnement technique assuré par Helvetas dans le cadre du projet PSAE nous a permis de renforcer nos compétences dans la maîtrise d'ouvrages des projets HIMO. Cela nous permettra de continuer à réaliser des investissements dans le développement local avec plus d'efficacité.

**Paripouguni Lompo,**  
Président du Conseil Régional de l'Est

## Leçons apprises

- Une coordination étroite entre tous les acteurs clés pour la mise en œuvre : maître d'ouvrage (Conseil Régional), services techniques régionaux, provinciales et communales, assistance technique et, les cas échéant, bailleurs de fonds
- Le calendrier de mise en œuvre doit être adapté pour prendre en compte les contraintes de procédure et du décaissement
- Une maîtrise d'ouvrage sensible à l'inclusion sociale permet d'achever un taux élevé de participation de femmes (68,49%) aux travaux dans la zone du projet ;
- Une assistance technique au profit du maître d'ouvrage prévu par la loi (en ce cas le Conseil régional) assure une meilleure appropriation du processus de réalisation et de gestion des infrastructures locales.

## Recommandations

- Travailler à renforcer les liens entre collaborateurs et partenaires en l'occurrence les STD au niveau provincial (commune) en vue de l'appropriation de la démarche par ces dernières afin de réduire les risques de blocage du processus de mise en œuvre des travaux sur le terrain
- Clarifier le mécanisme de collecte des taxes d'agrégats (si elles existent) au niveau des communes pour mettre fin aux spéculations pendant les travaux. Quelle est la partie habilitée à la collecté, quelle est la conduite à tenir (traitement particulier) par les PME vis-à-vis des propriétaires terriens pour accéder aux sites d'emprunts, etc. L'objectif étant de réduire les risques de perturbation des travaux pouvant engendrer des conflits entre les parties prenantes.
- Faire une mise à jour ou refaire des études actualisées des prix de rémunération de la main d'œuvre (référentiel technique des prix) des travaux HIMO et l'annexer au besoin dans le DAO afin de contraindre les PME à respecter le seuil minimal des prix à la tâche.