



Fiche n°11

Intercommunalité transfrontalière du Karakoro

RIMRAP
GUIDIMAKHA

La création d'une intercommunalité transfrontalière dans le Karakoro émane des leaders locaux, dont d'anciens migrants, avec l'appui de la coopération internationale (France, UE) engagée dans la collaboration entre collectivités locales. Vectrice de paix et d'engagement des hommes politiques pour le développement, elle a 2 dimensions :

Dimension intercommunale

L'intercommunalité est un outil de gouvernance des ressources naturelles, de mutualisation et de rééquilibrage de moyens de développement, de valorisation des complémentarités des territoires locaux et d'apaisement des rivalités. Elle constitue un outil de communication sur les mouvements agropastoraux, en vue d'une gestion concertée. Cette concertation locale avec les usagers permet de redéfinir des règles de gestion des ressources agropastorales plus légitimes et la dimension intercommunale formalise cette décision dans le cadre juridique étatique. Le système de régulation intègre les savoirs coutumiers et les systèmes modernes de gestion locale des ressources. L'intercommunalité a redynamisé la gestion communale avec la relance du recouvrement fiscal et les échanges de savoirs et pratique entre pairs.

Dimension transfrontalière : un pas vers l'intégration régionale

La démarche de validation institutionnelle est exemplaire car elle part des populations locales pour remporter l'adhésion des États. Sa capitalisation sera un outil pour la CEDEAO, l'UMEOA et l'UA, les États et les acteurs des frontières. Elle a abouti à une volonté d'aménagement concerté du bassin-versant transfrontalier, des moyens conséquents (10 millions d'euros) avec des investissements en infrastructures socio-économiques, des conventions locales de gestion de ressources naturelles, des mécanismes de régulation et de gestion des conflits, avec un soutien ciblé aux économies locales. Les réalisations transcendent la frontière : un pont, une école et un centre de santé fréquentés par les élèves maliens et mauritaniens, etc.

C'est une démarche de recherche d'actions à fort potentiel de reproductivité dans le bassin du fleuve Sénégal et la sous-région.



Contexte

Contexte & Problématique de départ :

- Le Karakoro est un affluent du Fleuve Sénégal qui dessine une frontière naturelle entre le Mali et la Mauritanie.
- Des communautés soninkés, peulhs et maures sont installées sur les deux rives.
- Le bassin constitue un espace très valorisé en agriculture pluviale et de décrue, ainsi qu'un couloir pastoral transfrontalier majeur.
- Depuis les grandes sécheresses des années 1970, son riche potentiel agrosylvopastoral est fortement convoité et se dégrade, ce qui fragilise la situation socio-économique de la

population et aboutit à des conflits sur l'accès aux ressources et à une émigration économique.

- La gestion concertée transfrontalière s'est imposée dans la vision de plusieurs leaders locaux, afin de relier les initiatives locales, de recréer des solidarités territoriales et de faire émerger un « pays frontière ».

Objectifs de l'initiative :

- Bâtir un partenariat entre les collectivités territoriales riveraines des deux pays, en suivant une démarche de décision concertée entre les acteurs locaux.

Le dispositif est parvenu à formaliser une intercommunalité transfrontalière. La concertation ascendante, du village à l'intercommunalité, sert désormais à alimenter les décisions administratives. Ce dispositif pourra aborder d'autres domaines pour les populations. Une nouvelle culture politique émerge entre les communes.

De l'idée à la réalisation

La genèse

- Sur le bassin du Karakoro, l'agriculture et l'élevage sont concentrés sur les terres les mieux arrosées. Les sols et la végétation se dégradent du fait des changements climatiques et de la pression agropastorale. Les rendements diminuent tandis que les conflits augmentent. L'agriculture, l'élevage et la cueillette demeurent les activités principales. Elles alimentent les échanges sur les deux rives dans tous les aspects de la vie des familles. L'enclavement de la zone maintient un sentiment d'appartenance à un même bassin de vie.

La démarche

- Les accords frontaliers en termes de régulation des activités agropastorales n'ont pas réussi à prévenir les conflits et à éviter la dégradation des ressources naturelles. Au contraire, les communautés se sont trouvées privées de leur légitimité de gestion dans leur territoire.
- Les changements bioclimatiques ont entraîné de fortes modifications du lit de l'oued, des zones d'abreuvement, de répartition et de superficie des terres cultivables. Cette situation justifiait de revoir les règles locales.
- L'enjeu est de développer les potentialités d'un espace transfrontalier partageant les mêmes conditions socio-économiques et environnementales, et d'acquiescer le soutien officiel des deux États.

Les dates clés

1996 2008	Genèse d'un projet de coopération transfrontalière.
2005	La CEDEAO inscrit le « Karakoro » comme troisième projet pilote de son programme d'initiative transfrontalière.
Septembre 2006	Accord des gouvernements malien et mauritanien pour l'initiative Karakoro.
Février 2007	Élaboration du plan d'action à Kayes.
Janvier 2008	Validation du document sur l'aménagement concerté du bassin du Karakoro.
2009 2015	Plusieurs projets intercommunaux et/ou transfrontaliers nourrissent la démarche.
2015 2016	Création de l'intercommunalité mauritanienne du Karakoro (INKA).
2017	Formalisation de l'intercommunalité transfrontalière (ICT) et premières mesures.
27 juillet 2017	Création officielle du cadre de concertation transfrontalier (CCT) à Chelkha Dakhna.

Fonctionnement

La conception multi-acteurs d'un dispositif

- Les élus se sont entourés d'acteurs aux compétences complémentaires :
 - Une ONG transfrontalière qui connaît bien le cadre et anime la réflexion avec les ressortissants en Europe
 - Les autorités administratives et les services techniques donnent la légitimité à l'initiative.
 - Les Agents de Développement Locaux (ADL) et les secrétaires généraux des communes apportent les compétences d'animation et le pilotage des procédures administratives.
 - Les populations locales, les personnes-ressources et les bénéficiaires prennent des décisions légitimes pour améliorer la gestion durable et équitable des ressources.
 - Les bailleurs de fonds.



Exemple des premières mesures :

la date de libération des champs de décrue

et la localisation de couloirs locaux d'abreuvement

Le changement consiste à passer de décrets exogènes, méconnus, à des accords entre usagers, validés par les collectivités puis formalisés en mesures juridiques par l'administration territoriale.

La démarche comprend les étapes suivantes :

- La concertation prend la forme d'une mission dans les villages afin de délibérer du calendrier cultural et de l'ouverture au pâturage des champs de décrue.
- Établissement du programme, de l'itinéraire et des participants.
- Diagnostic de la situation et sondage des opinions ; atteindre chaque usager pour qu'il s'approprie les enjeux ; collecter les décisions en assemblée villageoise.
- Une « assise locale concertée » réunit les autorités administratives et le CCI, pour compiler les décisions et ne retenir qu'une mesure.
- Une seconde mission de sensibilisation vise à gagner l'adhésion de la minorité non favorable à la décision prise.
- Le CCI formalise les mesures retenues, en décret préfectoral. Une étape en cours.

Formaliser les conventions d'usage locales...

Sur le Karakoro, l'absence de point d'abreuvement détermine l'itinéraire des transhumants : les troupeaux doivent s'abreuver sur les mares du Karakoro. Si les couloirs sont définis, il manquait une formalisation de la mesure et un appui des autorités pour qu'elle soit respectée. À partir d'une identification avec les usagers, une carte des couloirs d'abreuvement a été conçue pour être annexée à de futurs arrêtés préfectoraux.

Les procédures de structuration de l'INKA

- Pour chaque commune, une session extraordinaire du conseil municipal a été organisée puis maires et services techniques ont créé le Cadre de concertation intercommunal (CCI). Ils ont élaboré le règlement intérieur et ont désigné les membres du CCI. La délibération a eu lieu à Chelkha Dakhna, choisi comme siège.
- Une mission de sensibilisation a servi à débattre des problèmes du bassin et à fédérer la population autour des 1ères mesures.

La quête d'autonomie financière

- La question de l'autonomie financière de l'intercommunalité repose sur 2 constats : le manque de moyens des communes et leur incapacité à prélever les taxes et les impôts locaux.
- Une mission sur le recouvrement fiscal a conduit à décider que chaque commune concède 3 % de son budget pour l'IC.
- Le GRDR a mis en marche un dispositif communal de recouvrement pour inventorier les services qui doivent un impôt local. Une action de sensibilisation des populations est déployée sur la culture de recouvrement.

L'organisation transfrontalière émerge...

- En juillet 2017, une IC Transfrontalière (ICT) a été créée sous la forme de deux organes : un cadre de concertation qui se compose de 15 membres par pays et un comité de prévention/vigilance

pour représenter les transhumants et régler les conflits suivant le principe de l'arrangement et du consensus.

La concertation ascendante : l'innovation fondamentale

- « Avant, les couloirs de passage existaient par arrêtés. Les gens n'adhéraient pas parce qu'ils n'étaient pas impliqués, maintenant cela émane des populations. » Facilitateur INKA, 2017.



Difficultés rencontrées

- Le projet d'intercommunalité est toujours tributaire de la situation sécuritaire régionale.
- La durabilité de l'INKA puis de l'ICT est fragile : l'engagement des communes peut être remis en cause aux prochaines élections locales.

- L'autonomisation financière de l'INKA est difficile à mettre en œuvre, du fait de la mise en place du recouvrement fiscal.
- L'attente des populations est une véritable pression, mais aussi la justification de l'initiative.

Ressources mobilisées

Ressources locales

- Un terroir agropastoral à l'échelle d'un bassin-versant d'un affluent du Fleuve Sénégal.
- Les équipements agropastoraux existant dans le bassin.
- Les agropasteurs, les 7 organisations locales de gestion des ressources naturelles, les organisations de producteurs et les leaders de l'initiative.
- Les élus et leaders locaux de développement.
- La contribution des communes dans la mobilisation des élus.

Ressources externes

- Le Grdr est un accompagnateur permanent du processus depuis les années 1990 : conseil politique, institutionnel, organisationnel, plaidoyer.
- Des bailleurs de fonds successifs pour l'opérationnalisation de l'intercommunalité (UE, SCAC).
- Cadre institutionnel porteur : CEDEAO.

Résultats

Les premiers acquis de

l'intercommunalité

- Une culture de dialogue et de mutualisation pour traiter des problèmes à l'échelle du bassin transfrontalier.
- Des thématiques identifiées pour l'action intercommunale : adduction d'eau potable, aménagement des eaux de surface, partage des ressources entre agriculture et élevage.

Au niveau mauritanien

- Un dispositif de concertation ascendant, des agropasteurs aux communes, de l'intercommunalité aux autorités territoriales.
- Création du cadre de concertation intercommunale du Karakoro.
- Signature d'une convention locale sur l'intercommunalité du Karakoro, de la rive droite.
- Le soutien récent des autorités territoriales, bénéficiaires d'un outil de résolution des conflits agropastoraux.
- Construction d'un parc de vaccination intercommunal.

Au niveau transfrontalier

- Conception concertée d'un plan d'aménagement du bassin du Karakoro.
- Création d'un cadre de concertation transfrontalier et d'un comité de vigilance.
- Comité de vaccination pour les locaux et les transhumants dans le Guidimakha Kafo (projet BRACED).
- Deux premiers accords concertés transfrontaliers ont fait l'objet de conventions.

En 2019, l'intercommunalité s'est dotée d'un logo



Enseignements

Conditions au démarrage

- 1. L'initiative doit être locale et fondée sur un réseau de dialogue entre leaders locaux et élus de plusieurs communes.
- 2. Elle doit rester apolitique mais liée à l'appartenance au territoire.
- 3. La subvention d'une initiative transfrontalière demande des procédures souples pour s'adapter au montage institutionnel de coopération frontalière ou déjà prévu (voir CEDEAO/UE si l'outil est prêt).
- 4. Une démarche d'IC nécessite l'adhésion massive des gouvernants aux habitants, ce qui prend du temps.
- 5. Le processus passe par plusieurs actions de coopération localisées et par des thèmes restreints.
- 6. La méthode de concertation ascendante est non négociable : elle suppose une communication locale de masse.
- 7. Pour générer une volonté politique, l'initiative exige un contexte politico-administratif favorable et que les leaders comme le facilitateur entretiennent des relations de confiance avec les autorités territoriales.

- 8. La viabilité de l'intercommunalité repose sur la contribution financière et humaine des communes, qui doivent améliorer leur dispositif de prélèvement fiscal et garantir l'engagement humain de leurs équipes dans la promotion des bénéfices.
- 9. Promouvoir le principe de mutualisation dans la gestion communale, pour installer des formes de solidarité territoriale.
- 10. L'accompagnement technique du processus doit être confié à un agent de développement de la région qui maîtrise le cadre et est capable d'engagement militant tout en construisant une relation de confiance avec les autorités administratives ; se limiter à de la facilitation matérielle, administrative et du conseil : laisser les leaders de l'IC décider, signer et agir.

Diffusion de l'initiative

L'initiative, reconnue par la CEDEAO, l'UMEOA et l'UA, a inspiré le montage de l'initiative Katsina Maradi Kano (K2M, Niger).

Perspectives

Le projet de l'intercommunalité, comme présenté en 2008 dans le document « Aménagement concerté du bassin du Karakoro » est la référence pour une future programmation. Néanmoins, il faut le réactualiser selon le contexte politique et rural.

Volet institutionnel et stratégique

- Concernant l'INKA, quatre démarches administratives doivent asseoir son fonctionnement avant les élections locales :
 - La validation de l'adhésion de nouvelles communes.
 - La formalisation du statut associatif de l'intercommunalité mauritanienne.
 - L'opérationnalisation du prélèvement fiscal communal.
 - La signature d'une convention entre INKA et UCDOB pour l'usage du siège, en attendant la construction d'un siège propre à l'INKA.
- La sécurité alimentaire reste la priorité avant d'envisager le développement des services de santé et d'éducation. L'IC doit mieux se connecter et impliquer la société civile locale en lui accordant une meilleure représentation décisionnelle.

Chantiers de professionnalisation et de légitimation

- Le renforcement des capacités internes aux IC, le recrutement de secrétaires et d'animateurs-techniciens, la formation.
- La conduite d'une réflexion avec les émigrés du territoire pour harmoniser la vision de développement et le mode d'intervention (mission « double espace » Grdr).
- Anticiper un dialogue autour de l'articulation entre l'IC et les futurs conseils régionaux.

Personnes contact pour l'initiative

Demba Diallo

Maire de Bouilly et Président de l'INKA

Initiative documentée dans le cadre
du programme RIMRAP
financé par l'Union européenne



Priorités opérationnelles

Gouvernance environnementale

- Rendre les mesures prises opérationnelles.
- Suivi des travaux du comité de vigilance.

Sécurité alimentaire

- Travaux de conservation des sols sur les champs de culture pluviale et aménagement des eaux de surface pour les champs de décrue et sites d'abreuvement
- Organisation de l'approvisionnement en céréales, avec un réseau de banques de céréales pour rééquilibrer l'accès aux denrées agricoles vers les zones les plus déficitaires
- Création d'une banque transfrontalière des semences paysannes pour garantir la conservation de ces variétés semencières, leur disponibilité et leur accessibilité locale (suite DIAPOCO, modèle Tacharane Mali)
- Coopération transfrontalière contre les grands nuisibles agricoles (granivores, criquet, typha)
- Développement d'activités génératrices de revenu orientées vers les jeunes et les femmes, tels que le maraîchage en circuit court, la culture de l'indigo, les filières des PFNL en travaillant sur la gestion durable de la cueillette, la qualité de transformation et le partenariat avec l'industrie cosmétique et alimentaire à l'export.

Communication fédératrice

- Conception d'un logo pour l'ICT.
- Caravane transfrontalière ciblant les jeunes via la promotion de l'appartenance au « pays frontière », le territoire du Karakoro.
- Développement d'une stratégie de communication sur l'IC dans chaque commune.
- Infrastructures intercommunales et transfrontalières, sur la base d'une planification concertée à conduire : adduction d'eau, parc de vaccination, système de santé, aménagement d'un oued malien pour la protection de la zone urbaine de Melgué Mauritanie, passes et pontons sur l'oued, etc.

