

L'intercommunalité

UNE RÉPONSE AUX ENJEUX DU DÉVELOPPEMENT
LOCAL DANS LE BASSIN DU FLEUVE SÉNÉGAL



GUIDE MÉTHODOLOGIQUE

Un grand merci aux représentants des intercommunalités et intercollectivités partenaires du Grdr qui ont alimenté ce guide avec leur expérience et à toutes les institutions techniques et financières françaises, européennes et africaines qui nous ont accompagnés dans ce processus de «recherche et de réalisations».

Ce travail de capitalisation est à la fois un aboutissement et une mise en perspectives pour développer des outils adéquats pour consolider les processus de maîtrise de la décision et de l'action pour un aménagement concerté des territoires.

Réalisé avec l'appui financier de l'Agence Française de Développement



et des partenaires du Programme Gouvernance Citoyenne des territoires dans le bassin du fleuve Sénégal.



Pourquoi ce guide ?

Ce guide est le fruit de la capitalisation d'expériences intercommunales menées dans le bassin du fleuve Sénégal et accompagnées par le Grdr depuis 2000 dans le cadre des différentes phases de son Programme d'Appui aux Initiatives de Développement Local financé par le MEAE entre 2000 et 2009 puis par l'AFD entre 2010 et 2015 et du Programme Gouvernance Citoyenne des Territoires (2015-2018). Les zones concernées sont la région de Kayes au Mali, les wilayas du Gorgol et du Guidimakha en Mauritanie, et les régions de Tambacounda et de Matam au Sénégal.

Son objectif...

L'objectif premier de ce guide est de donner des clés de compréhension aux élus et techniciens des collectivités locales sur les enjeux de la démarche intercommunale, ses modalités de mise en œuvre et ses résultats.

Il s'adresse également aux partenaires techniques et financiers des collectivités et des Etats, et vise plus largement à nourrir la réflexion relative aux dispositifs d'appui au développement local et de concertation multi-acteurs.

Enfin, c'est un support de diffusion des leçons apprises du programme précité ayant pour ambition d'alimenter les politiques publiques relatives à l'accompagnement juridique, financier et technique des intercommunalités par les autorités aux niveaux national et sous-régional.

Ce guide se présente en 3 parties :

- 1 COMPRENDRE L'INTERCOMMUNALITÉ DANS LE BASSIN DU FLEUVE SÉNÉGAL À TRAVERS L'HISTORIQUE DE LA DÉCENTRALISATION, LES PRINCIPES JURIDIQUES, LES CONCEPTS-CLÉS ET LEURS DÉCLINAISONS SUR LES TERRITOIRES.
- 2 S'APPROPRIER LA MÉTHODOLOGIE DE CONDUITE DU CYCLE DE PROJET INTERCOMMUNAL À TRAVERS LES OUTILS ET CONSEILS ISSUS DES EXPÉRIENCES DU GRDR ET DE SES PARTENAIRES.

- 3 DÉCOUVRIR DES RÉSULTATS INSPIRANTS ET PROMETTEURS D'INTERCOMMUNALITÉS DU BFS DANS DIVERS SECTEURS DE DÉVELOPPEMENT LOCAL ET LES RECOMMANDATIONS DU GRDR ET DE SES PARTENAIRES POUR LE RENFORCEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ DANS LE BFS.

Sommaire

• Avant-Propos

• Comprendre l'intercommunalité dans le bassin du fleuve Sénégal

07 PETITE HISTOIRE DE L'INTERCOMMUNALITÉ AU MALI, EN MAURITANIE ET AU SÉNÉGAL

14 L'INTERCOMMUNALITÉ : CONCEPTS-CLÉS ET DÉCLINAISONS DANS LE BFS

• Méthode et boîte à outils

22 L'INFORMATION, LA FORMATION ET L'APPUI-CONSEIL DES ÉLUS : CLÉS DE RÉUSSITE DE L'INTERCOMMUNALITÉ

31 LE CYCLE DE PROJET DE L'INTERCOMMUNALITÉ

56 L'INTERCOMMUNALITÉ AU CŒUR D'UNE DÉMARCHE CONCERTÉE ET PARTICIPATIVE

• Résultats et perspectives

64 L'INTERCOMMUNALITÉ, LEVIER DU DÉVELOPPEMENT INTÉGRÉ ET CONCERTÉ DU TERRITOIRE DANS LE BASSIN DU FLEUVE SÉNÉGAL : DES RÉSULTATS INSPIRANTS

73 RECOMMANDATIONS

81 BIBLIOGRAPHIE

85 ANNEXES

94 NOTES

Liste des Acronymes

ACGK : Association des Communes du Guidimakha Kafo

ADT : Agence pour le Développement Territorial de la région de Kayes

AGLC : Association de Gestion Locale Collective

AMaiG : Association des Maires du Guidimakha

AMPG : Association des Maires et Parlementaires du Gorgol

ANICT : Agence National d'Investissement des Collectivités Territoriales

ARD/ADR : Agence Régionale de Développement/ Agence de Développement Régional

AVRL : Association pour la Valorisation des Ressources Locales

BFS : Bassin du Fleuve Sénégal

CCC : Centres de Conseil Communaux

CPCD : Comité de Pilotage des Communes du Diombougou

CRACLG : Centre Régional d'Appui aux Collectivités Locales du Gorgol

CRK : Conseil Régional de Kayes

DADL : Dispositif d'Appui au Développement Local

FNACT : Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales

GIC : Groupement d'Intérêt Communautaire

GIZ : Agence de coopération internationale allemande pour le développement

PAIDEL : Programme d'Appui aux Initiatives de Développement Local

RNC : Réserve Naturelle Communautaire

SADL : Service d'Appui au Développement Local

SYCOTEN : Syndicat des Collectivités Territoriales du Cercle de Nioro



Points forts



Point de vigilance



Limites

An aerial photograph of a savanna landscape in Senegal. The foreground shows a dry, yellowish-brown field with scattered green trees and shrubs. A small, winding river or stream flows through the middle ground, surrounded by more dense vegetation. The background extends to a flat horizon under a clear sky. The entire image is framed by a red border with a thin yellow line curving across it.

**COMPRENDRE
L'INTERCOMMUNALITÉ
DANS LE BASSIN
DU FLEUVE SÉNÉGAL**

Petite histoire de l'intercommunalité au Mali, au Sénégal et en Mauritanie

Les pays du bassin du fleuve Sénégal (BFS) appartiennent à cet ensemble sous-régional qui a connu des États très structurés pendant plus de dix siècles avant la colonisation européenne. L'organisation des royaumes et empires successifs qui faisait globalement la part belle à l'autonomie des institutions locales prendra fin avec l'arrivée de l'Etat colonisateur centralisateur et c'est à partir des années 90 que les pays du BFS se lancent à nouveau dans la décentralisation, poussés par les bailleurs de fonds internationaux, qui conditionnent leur aide à la mise en œuvre de réformes restructurant l'espace géographique, politique et socio-économique.

Il s'agit d'assurer un service de qualité au plus proche des besoins des citoyens et de rapprocher les prises de décision du lieu de leur mise en œuvre afin d'accroître la responsabilité citoyenne. La commune est donc perçue comme « l'école de la citoyenneté ».

Des leaders paysans, pour la plupart, sont très vite propulsés aux rangs d'élus locaux avec un portefeuille de compétences à gérer et des attentes considérables, parfois démesurées, à satisfaire.

Après plusieurs décennies d'action, force est de constater que les collectivités locales du Mali, de la Mauritanie et du Sénégal peinent encore à exercer les compétences qui leurs sont transférées.

Les communes, de par la proximité qu'elles offrent, ont certes contribué à l'apprentissage de la démocratie par les populations mais elles sont encore dépourvues de moyens humains, techniques et financiers pour lutter efficacement contre la pauvreté et impulser des dynamiques de développement local durables. Le rôle central des collectivités locales et de la décentralisation dans le développement économique des territoires n'est également plus à démontrer.



MAIS QUELLE EFFICACITÉ ET QUELLE DURABILITÉ SANS LES MOYENS D'ACTION SUFFISANTS ?

Face à cette situation, certaines communes décident de se regrouper à un niveau supérieur, autour de projets communs pour valoriser leurs complémentarités, mutualiser leurs ressources et partager leur vision de l'aménagement du territoire.

Bien souvent, ces recompositions territoriales se fondent sur la base d'appartenances identitaires, d'intérêts mutuels et de ressources partagées.

Ces dynamiques intercommunales ont émergé dans des contextes plus ou moins favorables. Au Mali et au Sénégal, les lois de décentralisation favorisent les regroupements intercommunaux mais

différentes contraintes institutionnelles, notamment un niveau inégal d'encadrement et d'accompagnement, limitent leur efficacité.

Dans ce contexte, la structuration intercommunale suit un rythme différent d'un pays à l'autre, portée activement par les élus au Mali, davantage à l'initiative de l'Etat au Sénégal. En Mauritanie, l'émergence des intercommunalités est plus récente, grâce notamment à l'impulsion et au plaidoyer des collectivités accompagnées par le Grdr.

■ Au Mali

Bien que lancé en 1993, le processus de décentralisation a pris du temps. En 1996, la Mission de Décentralisation procède au découpage du territoire en communes et il faut attendre 1999 pour que la décentralisation entre dans sa phase opérationnelle avec la mise en place des conseils communaux suite aux premières élections municipales. Ce découpage confronte les élus à de nouvelles limites de territoire et de moyens qui ne sont pas en cohérence avec les réalités et les besoins locaux. Malgré la démarche de libre regroupement des villages qui a guidé la formation des collectivités territoriales, une pluralité de communes manque de viabilité économique et socioculturelle. Les compétences transférées par l'Etat constituent de lourdes responsabilités pour les communes qui, chacune prise isolément, ne disposent pas des ressources financières¹ et des compétences nécessaires pour les assumer. Les besoins en matière de développement économique et social des différentes communes se rejoignent et la nécessité

de traiter les problèmes à un niveau supra-communal est évidente. La reconstitution des liens sociohistoriques perturbés par le découpage administratif, et la nécessité de trouver un interlocuteur viable pour les partenaires techniques et financiers sont également au cœur des préoccupations des nouveaux élus. Toutes ces raisons vont rapidement pousser les élus à dépasser l'échelle communale.

RÉGION DE KAYES

135 COLLECTIVITÉS LOCALES (sur 137)
sont en inter-collectivités ou
intercommunalités

10 INTERCOMMUNALITÉS sont dotées
de structures formelles de coopération
(syndicats ou communautés de communes)



Dès le lendemain des premières élections communales, des communes appartenant à un bassin de vie commun, partageant des ressources naturelles et/ou faisant face aux mêmes contraintes initient un rapprochement dans le cadre d'une dynamique intercommunale. Parallèlement, suite aux premières élections locales, des structures d'accompagnement et d'appui des collectivités sont

créées pour faire face au faible niveau d'instruction des élus, à l'inexpérience du personnel des collectivités territoriales et à la faiblesse des ressources financières. Opérationnels fin 2000, les Centres de Conseil Communaux² ont trois ans pour doter les collectivités territoriales des compétences de gestion, de maîtrise d'ouvrage et de développement de leurs ressources financières. Leur disparition en 2007, suite au retrait de l'Union Européenne, prive les collectivités d'un outil d'assistance à la maîtrise d'ouvrage et accélère le développement des intercommunalités, accompagnées par l'Agence de Développement Territorial : les collectivités sont invitées à prendre la relève en se regroupant entre communes mais le transfert de compétences et de ressources est loin d'être achevé.

Dans la région de Kayes, l'émergence d'initiatives de coopération entre collectivités prend une ampleur importante : en 2009, il existe plus d'une dizaine d'intercommunalités en région de Kayes, dont les inter-collectivités de cercle. Cette dynamique nécessite un appui adapté. Fort de ce constat, le Conseil Régional de Kayes (CRK) met en place, avec l'accompagnement du Grdr, un dispositif d'appui aux processus de développement local (DADL) qui travaille en appui aux intercommunalités/collectivités pour accompagner les démarches concertées de planification et d'aménagement des territoires intercommunaux. Il a vocation à être un système durable qui œuvre en synergie avec les politiques régionales, ce qui a manqué aux approches développées jusque-là par l'Etat et ses

partenaires.

Le décret n°2015-0848/P-RM du 22 décembre 2015 détermine les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales maliennes.

Les collectivités peuvent se regrouper au sein de structures de coopération inter-collectivités qui peuvent revêtir deux formes : le syndicat inter-collectivités et la communauté de communes. Les collectivités peuvent également coopérer de façon plus souple, hors structure inter-collectivités, dans le cadre d'une convention (jumelage, contrat-plan de gestion de services publics, charte intercollectivités, organisation adhoc, association d'intérêt commun, groupement, partenariat).

Du côté des moyens, si l'existence de l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT) et de son Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT) dont elle a la gestion constitue un appui sur le volet financier, il est très insuffisant et peu accessible, et le manque de compétences, notamment relatives à la maîtrise d'ouvrage, pose problème. Depuis avril 2015, la création des Agences de Développement Régionales redessine l'organigramme de la décentralisation et apporte de nouveaux espoirs et de nouvelles questions relatives à l'assistance des collectivités territoriales dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage du développement régional et local.

■ En Mauritanie

La lente évolution du processus de décentralisation favorise peu l'émergence d'identités régionales et de dynamiques de solidarité intercommunale.

Les communes, unique échelon décentralisé jusqu'en 2017, sont créées en 1986 dans le but de rapprocher l'administration de la population et neuf compétences leur sont transférées. Mais les faibles ressources communales³ ne permettent pas de prendre en charge efficacement les missions transférées aux élus et on observe une persistance des mécanismes centralisateurs.

Le nouveau code des collectivités territoriales s'est engagé dans la diversification des formes d'intercommunalité et prévoit les groupements de collectivités territoriales : des espaces de solidarité et de coordination qui peuvent être soit des groupements de communes, soit des groupements urbains, soit des groupements mixtes, à partir de partenariats formalisés. L'avant-projet de loi portant code des collectivités territoriales élaboré en 2008 vise à réorganiser le fonctionnement administratif de la Mauritanie en conférant une place plus importante à la décentralisation : les wilayas et les groupements de collectivités territoriales seraient dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Selon ce dernier, les collectivités territoriales pourraient entreprendre des relations de coopération entre elles, ainsi que des coopérations internationales décentralisées.

Des groupements d'intérêt public pourraient être constitués entre collectivités territoriales, l'Etat, les établissements publics ou toute personne physique ou morale en vue d'une œuvre ou d'un service d'utilité partagée ou en vue d'assurer la promotion et la coordination d'actions de développement dans des domaines spécifiques.

WILAYA DU GUIDIMAKHA

9 COLLECTIVITÉS LOCALES

(sur 18) sont en intercommunalité

2 INTERCOMMUNALITÉS

sont dotées de structures formelles de coopération

WILAYA DU GORGOL

5 COLLECTIVITÉS LOCALES

(sur 29) sont en intercommunalité

1 INTERCOMMUNALITÉ

est dotée de structure formelle de coopération et 1 intercommunalité est en voie de formalisation



De tels groupements d'intérêt public détiendraient la personnalité morale.

Le projet de loi n'est pas encore adopté et le Code des Collectivités territoriales, passé en Conseil des Ministres en 2013, a été amendé et confié à un comité interministériel mais n'a toujours pas été adopté. Aujourd'hui seule la loi N° 2001-27 du 7/2/2001 modifiant et complétant l'ordonnance n° 87.289 du 20/10/1987

instituant les communes, fait référence aux coopérations communales⁴ mais les décrets d'application n'ont pas été pris. Seule exception, la Communauté Urbaine de Nouakchott (Etablissement Public de Coopération Intercommunal) instituée par la loi n°2001.51 du 19 juillet 2001. Elle exerce de plein droit, aux lieux et places des communes membres, les compétences dévolues à celles-ci aux termes de l'Ordonnance 87.289 du 20 octobre 1987, dans les domaines du développement économique et social, de l'aménagement de l'espace et de la politique urbaine, de la gestion des intérêts collectifs et de la protection de l'environnement.

Dans ce contexte, les enjeux de l'unité et de la mutualisation des moyens ne sont pas toujours bien saisis par les collectivités territoriales. Néanmoins, les élus n'ont pas attendu que l'Etat légifère avant de se regrouper et de mettre en œuvre des projets : les premières associations régionales de maires se constituent dans les années 90 et plusieurs initiatives intercommunales voient le jour. Par exemple au Gorgol, le Programme d'Appui aux Initiatives de Développement Local (PAIDEL) du Grdr a permis d'identifier plus de 10 projets intercommunaux dont 2 ont débouché sur une intercommunalité. Il existe également des dynamiques intercommunales sous d'autres formes telles que les associations d'élus de wilaya comme l'AMPG et l'AMaiG.

Enfin, le processus de la décentralisation de la gestion des ressources naturelles (Code forestier 2009) est un cadre favorable à la mise en place de dynamiques de coopération ter-

ritoriale entre villages et peut servir de base à la création de dynamiques intercommunales. Avec l'appui de la GIZ, il a permis de légiférer le transfert de compétences aux communes qui en délèguent la gestion à des associations de gestion locale collective (AGLC). Néanmoins, la gestion collective inter villageoise est plutôt ressentie comme un dispositif concurrent du point de vue des services techniques décentralisés du Ministère de l'Environnement, et de ce fait elle peine à obtenir le soutien des autorités administratives sur le terrain.

■ Au Sénégal

Les dispositions institutionnelles du Code des Collectivités Locales prévoient, depuis 1996, la possibilité pour les collectivités locales « d'entreprendre des actions de coopération entre elles » ainsi que « de réaliser des programmes d'intérêts communs ».

À partir de là, les collectivités locales ont la capacité juridique de s'engager dans des actions sectorielles de coopération relevant de leur domaine de compétences dans des ententes interrégionales, des regroupements mixtes, des ententes intercommunales, des communautés urbaines et des Groupements d'Intérêt Communautaire.

Aujourd'hui dans le cadre de l'acte III de la Décentralisation, **la loi n°2013-10 du 28/12/2013** fixe le cadre juridique de l'intercommunalité en tant que forme de coopération entre collectivités locales mais reste très succincte, n'abordant pas l'aspect organisationnel et fonctionnel des intercommunalités. Elle précise que « dans le respect du principe de libre administration, l'Etat

organise le principe de solidarité entre les collectivités locales ».

Alors que la version initiale du Code des collectivités locales (loi n°96-06 du 22 mars 1996) proposait plusieurs types de structures intercommunales (entente intercommunale, entente interrégionale, groupement d'intérêt communautaire, groupement mixte, communauté urbaine), l'Acte 3 de la Décentralisation reste à préciser par des décrets d'application qui ne sont toujours pas sortis.

Parallèlement au Code des collectivités locales, les textes relatifs à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement accordent également une grande importance à la coopération inter-collectivités comme outil et cadre permettant d'améliorer la cohérence, la coordination et de favoriser l'adhésion des populations locales, condition d'implantation de tout nouveau projet (article 4 du Code de l'environnement). Ainsi, il existe depuis 2004 des Réserves Naturelles Communautaires et des Aires du Patrimoine Communautaire. Elles se fondent sur la loi de décentralisation. La procédure de classement passe d'abord par un procès-verbal de délibération des communautés rurales, puis par un décret de création du Président du Conseil Régional et enfin son approbation par le Ministère en charge de l'Environnement.

Toutefois, depuis cette période, la coopération intercommunale est restée faiblement exploitée au Sénégal.

Les ateliers organisés en 2014 par l'Union des Associations des Elus Locaux et l'Agence de Développement Local dressent le bilan d'un outil encore peu

RÉGION DE MATAM

4 COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

sont en intercommunalité (sur 29)

1 INTERCOMMUNALITÉ

est dotée d'une structure formelle de coopération

RÉGION DE TAMBACOUNDA

21 COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (sur 49)

3 INTERCOMMUNALITÉS

sont dotées d'une structure formelle de coopération est en voie de formalisation



utilisé et peu opérationnel du fait de plusieurs facteurs : la faiblesse et le manque de clarté du cadre organisationnel et juridique régissant les initiatives d'intercommunalité, le faible portage politique de l'intercommunalité par les élus et les instances locales de décision, la faible connaissance et compréhension des enjeux de l'intercommunalité, la forte dépendance technique et financière des collectivités locales et la faible

capacité de constitution et d'exécution des intercommunalités⁵ par les élus et autres acteurs locaux .

Enfin, le manque d'information et l'influence de l'Etat sénégalais sur la structuration intercommunale peut induire un certain sentiment de méfiance ou d'incompréhension de la part des collectivités, préoccupées par la conservation de leurs prérogatives.

Néanmoins, plusieurs initiatives ont vu le jour et réaffirment l'attachement des

citoyens à l'identité communautaire et au renforcement des liens sociaux. Parallèlement, la nouvelle approche territoriale de l'Etat sénégalais, qui vise à mettre en place des pôles de développement qui regrouperaient l'ensemble des localités s'identifiant de par leur proximité et par l'homogénéité plus ou moins relative de leurs ressources naturelles, témoigne de l'intérêt de l'Etat pour le développement de la coopération territoriale au Sénégal.

En résumé...

À l'échelle du bassin du fleuve Sénégal, alors que la décentralisation a abouti au transfert, de l'Etat vers les communes, de compétences-clés pour le développement local impliquant d'importants investissements, celles-ci ne sont pas accompagnées de moyens financiers suffisants dans un contexte de faibles ressources locales.



Un manque de moyens auquel s'ajoute l'insuffisance d'aptitudes techniques et administratives des nouvelles équipes dirigeantes. D'autre part, le découpage territorial n'a pas pris en compte certaines questions primordiales pour le développement local, porteuses de conflits et pouvant menacer l'existence même des nouvelles entités décentralisées tel que les régimes de propriété foncière ou la gestion des ressources naturelles. Dans ce contexte, l'intercommunalité apparaît comme un moyen de mutualiser de rares ressources et d'engager ainsi potentiellement des actions davantage structurantes.



L'intercommunalité, concepts-clés & déclinaisons dans le BFS

QU'EST-CE QUE L'INTERCOMMUNALITÉ ?

L'intercommunalité désigne le regroupement de plusieurs communes au sein d'une structure intercommunale. C'est un outil du développement local qui vise à réunir les acteurs d'un territoire pour répondre à des enjeux territoriaux divers qui ne peuvent pas être réglés au niveau communal.

Dans le bassin du fleuve Sénégal, l'expression « intercommunalité » est un concept vaste qui désigne les différentes formes de coopération existantes entre les collectivités locales.

Au Mali, on distingue l'intercommunalité qui regroupe des communes et l'intercollectivités qui regroupe des collectivités de niveaux différents (communes + cercle ou région).

Dans le cadre de ce guide, on utilisera le terme générique d'**intercommunalité**.

Le mode de coopération des collectivités peut varier selon les contraintes qu'elles rencontrent (cf. infographie).

On distingue généralement deux objectifs dont découlent deux types d'intercommunalités :

Objectif 1

La gestion commune de certains services publics locaux ou la réalisation d'équipements locaux, de manière à mieux répartir les coûts et à profiter d'économies d'échelle

Type 1

Forme relativement souple ou « associative » de type intercommunalité de gestion qui fonctionne sans fiscalité propre, financée par les contributions des communes qui en sont membres et de leurs partenaires intervenant dans le territoire.



Objectif 2

La conduite collective de projets de développement local.

Type 2

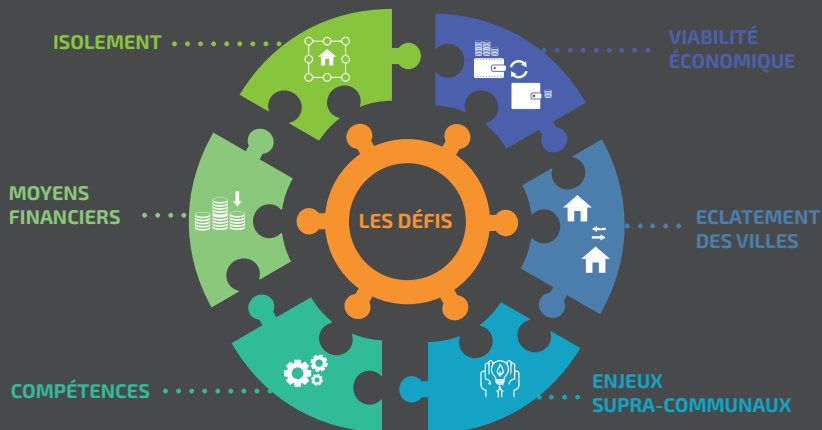
Forme de coopération plus intégrée ou « fédérative » de type intercommunalité de projet, caractérisée par l'existence de compétences obligatoires et selon la législation des pays, par une fiscalité propre,

En réalité, la frontière entre ces deux catégories d'objectifs et de coopération n'est pas si claire et figée. Bon nombre d'intercommunalités naissent autour de la volonté de la simple gestion commune d'un service public et évoluent vers une véritable coopération autour

d'un projet de territoire. L'expérience du Grdr auprès des collectivités du BFS montre que la pérennité et l'efficacité de la collaboration intercommunale tient à l'effectivité d'une vision et d'un projet partagés et d'une stratégie de développement collective.

LES DÉFIS DES COMMUNES

La commune est confrontée à plusieurs problématiques pour mettre en œuvre une stratégie de développement local en phase avec les réalités du territoire et les besoins des habitants.



LES SOLUTIONS APPORTÉES PAR L'INTERCOMMUNALITÉ :

MUTUALISATION

Pour réaliser à plusieurs ce qu'on ne peut faire seul

GESTION CONCERTÉE ET COHÉRENTE DU TERRITOIRE

Pour aborder à une échelle adaptée et avec tous les acteurs concernés l'aménagement du territoire, le développement économique, la gestion des ressources naturelles, le plaidoyer...

VIABILITÉ DES ÉQUIPEMENTS ET SERVICES

Pour doter le territoire d'infrastructures (scolaires, sportives, agricoles, ...) sans mettre en péril le budget communal grâce à l'augmentation du nombre d'utilisateurs.

IDENTITÉ ET VISION PARTAGÉE

Pour renforcer les liens de solidarité et de vivre-ensemble sur le territoire

À L'ORIGINE DE L'INTERCOMMUNALITÉ DANS LE BFS : UN TERRITOIRE ET UN PROJET

La création des intercommunalités a souvent été facilitée par le partage d'expériences, par l'accompagnement d'un partenaire extérieur ou accélérée par l'évolution du contexte juridique et institutionnel comme au Mali après la disparition des Centres de Conseil Communaux et la publication du décret 436 autorisant le regroupement des communes. Mais l'intercommunalité résulte avant tout de la volonté de reconstituer un territoire historique et cohérent sur le plan économique et/ou socio-culturel après le découpage lié à la décentralisation (au Mali notamment) et de mettre en œuvre un projet commun partagé.

L'expérience du BFS montre que lorsqu'elles sont bâties sur ces notions de territoire et de projet partagés et initiées par les acteurs locaux (élus, citoyens et diaspora le cas échéant), les intercommunalités sont plus fortes et plus viables.

Le territoire de l'intercommunalité

Le territoire de projet n'est pas forcément compatible avec le territoire institutionnel. Beaucoup d'initiatives intercommunales sont le résultat de la volonté de **rétablir une identité et une cohérence territoriales** mises à mal par l'émiettement territorial issu de la création des communes. Elles se basent sur une identité territoriale (géographique ou/et historique et socio-économique) préexistante et sur un territoire déjà traversé par de nombreuses dynamiques de coopération.



L'intercommunalité s'articule sur une notion différente de la commune, **le bassin de vie** que l'on peut définir comme un espace dans lequel on trouve plus ou moins les mêmes conditions socio-économiques et où on peut supposer que les populations rencontrent les mêmes difficultés, partagent les mêmes préoccupations et qu'il peut être opportun dans ce cas de rechercher des solutions communes.

De façon générale, l'existence d'un territoire intercommunal indépendamment de l'institution, constitutif d'une identité partagée et constituant déjà, une échelle de référence pour ses habitants facilitera l'appropriation par la population et la représentation de l'intercommunalité vis à vis des acteurs externes en renvoyant à une idée tangible et non à une idée abstraite. Il peut s'agir de marqueurs géographiques et topographiques, liés aux paysages et à la dimension physique de l'espace ; de marqueurs historiques et culturels, symboles du passé du territoire, à la fois matériel – monuments, architecture, patrimoine industriel, sportif – et immatériel – à l'image d'une personnalité identifiée au territoire ; de marqueurs sociaux qui témoignent de la réalité sociale de ce même territoire ou même de marqueurs économiques à l'image d'une filière agricole spécifique au territoire par exemple.

L'identité territoriale joue un rôle important, mais elle ne suffit pas à la création d'une intercommunalité. Les dynamiques observées sont nées **en réponse à une problématique spécifique identifiée sur le territoire** (accès limité à l'éducation, conflits agriculteurs-éleveurs, dégradation de l'environnement, etc...).

Le projet intercommunal

Qu'il s'agisse d'une intercommunalité dite de gestion ou de projet, le projet doit être au cœur de la démarche et précéder la structure intercommunale.

L'intercommunalité est un outil au service d'un projet de territoire qui exprime ce que tout ou partie des habitants d'un territoire veulent réaliser en commun. Cinq principes régissent l'élaboration du projet territorial.⁶

- Prendre en compte la totalité du territoire et de ses habitants, de son histoire, de sa géographie, de ses ressources, de ses handicaps.
- Raisonner à une échéance longue et non uniquement à l'horizon d'un projet ou d'un mandat.
- Considérer les relations entre le territoire et son environnement proche ou lointain: le territoire n'est pas isolé.
- S'engager dans la rédaction d'une charte/ d'un projet du territoire qui exprime les choix et les engagements des acteurs.

À l'origine du Comité de Pilotage des Communes du Djombougou (CPCD): des liens historiques et culturels entre les communautés du territoire et un projet

L'objectif explicite du CPCD est de « reconstituer l'entité socio-historique du Diombougou au lendemain de la création des communes et de permettre l'entraide et le partage d'expérience entre les élus, peu formés et informés, pour mener à bien leur mission ». C'est le Fonds d'appui aux partenariats entre acteurs de la formation et de l'éducation (FAPAFE)⁷ qui a initié une première démarche de concertation et d'action intercommunale, avec une entrée Education et Formation Professionnelle.

Sur cette thématique, les communes se sont questionnées sur leur projet de territoire et la méthode d'animation à mettre en place. Suite à ce projet, le CPCD a souhaité élargir cette dynamique à d'autres domaines.

LE CADRE RÉGLEMENTAIRE ET JURIDIQUE

L'intercommunalité trouve son fondement dans une solidarité territoriale mais s'organise selon un dispositif légal et réglementaire précis.

C'est un outil juridique et économique régit par le principe de la libre administration des collectivités locales posé par l'article 102 de la Constitution sénégalaise, par l'article 41 de la constitution de la 1^{ère} république au Mali et par l'article 98 de la constitution mauritanienne. Comme présenté dans le chapitre 1, le cadre réglementaire et juridique du Mali, du Sénégal et de la Mauritanie distingue différentes formes institutionnelles d'intercommunalité et d'inter-collec-

tivités, cependant, il reste inachevé et incomplet.

Parallèlement, dans le bassin du fleuve Sénégal, on observe l'existence de nombreuses intercommunalités, certaines en gestation, d'autres pleinement opérationnelles, certaines sont thématiques, d'autres pas, certaines regroupent beaucoup de communes, d'autres peu.

Le réseau des intercommunalités est

loin d'être homogène. Il n'est donc pas possible de traiter toutes les intercommunalités de la même manière et de les faire toutes rentrer dans une norme identique.

Néanmoins, six principes, qu'on retrouve de façon incomplète dans les textes relatifs à la décentralisation des trois pays, **sous-tendent l'intercommunalité.**

Le principe de subsidiarité

Le niveau communal doit être privilégié aussi longtemps que le niveau intercommunal ne peut pas agir de manière plus efficace.

Pour chaque compétence transférée, il est nécessaire de déterminer strictement le champ d'intervention de l'intercommunalité (ce qui relève de l'intérêt communautaire) et ce qui reste du ressort des communes membres.

La libre volonté des communes

Chaque commune doit délibérer librement sur sa volonté de s'engager dans l'intercommunalité.

L'égalité de responsabilité

Aucune collectivité locale ne peut établir ou exercer de tutelle sur une autre.

LES 6 PRINCIPES

JURIDIQUES

DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Le principe de réciprocité et de solidarité

L'intercommunalité doit servir l'intérêt collectif, celui de la population de l'ensemble du territoire intercommunal et non celui d'une seule commune ou de certains élus.

Le principe d'exclusivité

L'intercommunalité se trouve investie à la place des collectivités des pouvoirs de décision et d'exécution relatifs aux compétences transférés. Une même compétence ne peut pas être transférée à plusieurs structures intercommunales.

Le principe de spécialité

fonctionnelle : elle ne peut intervenir que dans le champ des compétences qui lui ont été transférées et n'est pas investie de compétences générales.

territoriale : elle ne peut intervenir en dehors de son périmètre.

LES DÉCLINAISONS INTERCOMMUNALES DANS LE BFS

La forme de coopération intercommunale la plus répandue dans le BFS est la forme associative. Les communes se regroupent autour d'un intérêt commun et sont liées par une convention à durée limitée. Petit à petit, au fur et à mesure que se précisait le cadre législatif, on a vu émerger des intercommunalités plus abouties tels que les syndicats inter-collectivités (Mali) dotés d'une autonomie morale et financière ou les groupements d'intérêts communautaires (Sénégal) qui peuvent prendre en charge la gestion et l'exploitation des terres du domaine nationale, des biens d'équipement et d'infrastructures ou de ressources intéressant plusieurs communautés rurales et une ou plusieurs communes.

La taille des intercommunalités du BFS est très variable, on en trouve des petites comme le GIC Bosséa (4 communes) au Sénégal et des très grandes, à l'échelle d'un département comme le GIC de Bakel au Sénégal ou d'un cercle comme le SYCOTEN au Mali. La plupart des coopérations intercommunales se font entre collectivités de même niveau mais on trouve également des structures inter-collectivités, entre communes et cercles, au Mali. Bien que la législation du Mali et du Sénégal distingue les intercommunalités à vocation unique de celles à vocation multiple, la majorité des coopérations intercommunales du BFS ont choisi de privilégier une forme « ouverte » de coopération permettant à l'intercommunalité de prendre en charge plusieurs compétences.

Une très grande majorité mène des actions en lien avec la gestion des ressources naturelles, la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique. C'est le premier secteur d'intervention des intercommunalités du BFS, loin devant les autres : l'entrepreneuriat, l'agriculture et l'alimentation, l'économie sociale et solidaire, le tourisme, l'éducation, les actions de promotion féminine, la gestion de conflits et la cohésion sociale ou encore le désenclavement.

De façon plus marginale, on trouve aussi des projets intercommunaux dans les secteurs de l'art et de la culture, de la santé et du contrôle citoyen de l'action publique.

À l'échelle des régions (wilayas), des pays et du BFS, des associations d'élus se sont également développées autour de missions d'information, de formation et de plaidoyer à l'image de l'association des maires du Guidimakha, de l'association des maires et parlementaires du Gorgol, de l'association des maires du Mali ou du réseau des maires des communes riveraines du fleuve Sénégal. Véritables espaces de solidarité intercommunale, ils permettent aux élus membres de partager leurs connaissances et leurs expériences, de porter ensemble un plaidoyer politique fort pour une meilleure prise en compte des enjeux de développement des territoires et pour le renforcement de la décentralisation. On retient de cette pluralité de modèles que chaque situation est différente et que le choix du statut de l'intercommunalité doit être fait au regard des spécificités de chacune.

Pour l'identifier, on peut se baser sur les critères suivants :

1 l'objectif de la coopération et la temporalité,

2 le nombre d'habitants concernés,

3 le statut

4 les compétences et

5 les moyens financiers disponibles

LES LIMITES DE LA FORME ASSOCIATIVE

De nombreuses intercommunalités du bassin du fleuve Sénégal ont opté pour une simple forme associative. La souplesse et la flexibilité fait de cette formule un choix pertinent dans des cas précis, notamment lorsque le cadre législatif ne propose pas de statut formel ou dans le cadre d'une démarche expérimentale mais elle montre rapidement de nombreuses limites :

- Inéligibilité aux financements prévus dans le cadre de la décentralisation et du transfert des compétences et des ressources adéquates de l'Etat vers les collectivités
- Inaptitude à manipuler les fonds publics des communes
- Fragilité et non pérennité du dispositif du fait de la disparition du caractère contraignant à l'expiration de la convention (date prédéterminée par les parties)
- Absence de transfert de compétences formel des communes à la structure intercommunale entraînant une confusion des rôles et responsabilités entre commune et intercommunalité et un déficit de budget pour la réalisation de projets (les cotisations permettant uniquement la prise en charge des frais de fonctionnement).

En résumé...

Les modalités de création et la forme des intercommunalités dans le BFS sont très variables d'un cas à un autre, influencées par de multiples facteurs (la législation du pays, l'arrivée d'un projet ou d'un partenaire technique et financier, le sentiment d'appartenance à un même territoire, la confrontation à une problématique dépassant le territoire ou le cadre communal, la volonté de mutualiser des moyens humains et financiers...).



Dans tous les cas, une réflexion doit être menée autour du statut de l'intercommunalité afin qu'il soit le mieux adapté à son projet et à ses caractéristiques .

MÉTHODE ET BOÎTE À OUTILS



L'intercommunalité, concepts-clés & déclinaisons dans le BFS

INFORMATION ET MOBILISATION DES ÉLUS

Dans les trois pays du bassin du fleuve Sénégal, que la législation relative à la coopération intercommunale soit en vigueur ou non, adaptée ou perfectible, les acteurs locaux ont une connaissance encore insuffisante des enjeux de la coopération intercommunale, de ses principes, de ses formes et de la méthodologie permettant de la mettre en place. Beaucoup d'intercommunalités ont souffert de ce manque de connaissance et de compréhension des textes tandis que d'autres n'ont jamais vu le jour ignorant l'existence ou les modalités de ce cadre.

L'information et la mobilisation constituent

par conséquent une étape préalable nécessaire à la démarche intercommunale. Si le processus d'information concerne l'ensemble des acteurs de la future structure intercommunale, les élus locaux qui sont ceux par qui le projet intercommunal doit être porté et développé doivent bénéficier d'un niveau d'information optimal.



OBSTACLES

- Peu ou pas de connaissance du cadre législatif et réglementaire et des dispositifs d'accompagnement existants par les élus ;
- Faible compréhension des enjeux et des plus-values de la coopération intercommunale

OUTIL 1

VOYAGE D'ÉTUDE ET D'ÉCHANGE DOUBLE-ESPACE

Des voyages d'études peuvent être organisés pour permettre à des élus qui mènent une réflexion autour de la coopération intercommunale de leurs territoires de rencontrer des élus d'intercommunalités déjà fonctionnelles.

Ces voyages, véritables moments d'information et de formation, permettent le renforcement des connaissances et des capacités des élus sur les enjeux de l'intercommunalité, les outils de la coopération

intercommunale, les modèles et les projets existants, qui vont ensuite alimenter la réflexion sur le processus de consolidation et de développement institutionnel et organisationnel du groupement.



Le GIC Bakel est une intercommunalité initiée par un programme bilatéral entre le Sénégal et la France. Il a été créé par décret présidentiel en 2004 pour mettre en œuvre un programme d'investissement financé par l'Agence Française de Développement.

À la fin du projet, conscient de la plus-

value de la dynamique intercommunale, les élus ont souhaité pérenniser la structure et ont entamé une réflexion sur l'avenir du GIC, accompagnés par le Grdr. Les concertations locales n'ont pas permis de répondre à toutes les questions. C'est pourquoi, entre avril et septembre 2007, trois voyages d'étude et d'échanges ont été effectués par les membres du GIC, au Sénégal, au Mali et en France auprès d'intercommunalités confirmées (communauté de communes de Mont Revel en Bresses, de Villeneuve, de Fécamp), des Conseils généraux de l'Ain et de l'Isère, de services techniques (Mairie Conseils), d'associations (Association pour la fédération des Pays, Assemblée des Communautés de France) et de la diaspora (ressortissants de Bakel).



- ◆ Amélioration du niveau de connaissance des membres de l'intercommunalité

sur le processus de construction de l'intercommunalité, le cadre législatif et réglementaire et les mécanismes de financement.

- ◆ Découverte de démarches et projets intercommunautaires innovants (bio-carburant à l'échelle intercommunale, mécanismes d'implication des citoyens à la gestion de l'intercommunalité).
- ◆ Précision du projet intercommunal.



- ◆ Les contextes sont différents et les dispositifs, outils et démarches ne sont pas transposables d'un pays à l'autre. Les acquis de la mission peuvent alimenter la réflexion de l'équipe intercommunale mais ne sont pas des solutions clé-en-main. Un travail de contextualisation et d'adaptation est nécessaire pour ne pas être en décalage avec les réalités locales.

OUTIL 2

ATELIER D'INFORMATION ET DE PROMOTION DES COOPÉRATIONS TERRITORIALES,

Les élus ne sont pas les seuls à souffrir du manque d'information. Les services déconcentrés de l'Etat, les acteurs de la société civile et certains partenaires techniques ne maîtrisent pas toujours les enjeux de l'intercommunalité, les textes législatifs et réglementaires et les modalités de création et de gestion. Le Grdr a appuyé dans les trois pays l'organisation de temps et de cadres d'information et

de concertation autour de la coopération territoriale afin de permettre aux différents types d'acteurs de s'approprier tous ces aspects et d'identifier des opportunités de coopération entre collectivités.



En Mauritanie, dans les wilayas du Gorgol et du Guidimakha au démarrage du programme PAIDEL conduit par le Grdr dans le bassin du fleuve Sénégal, le diagnostic de la situation montre que les initiatives intercommunales initiées par certains élus peinent à se concrétiser malgré les quelques signes

d'encouragement à la coopération intercommunale existants (mutualisation des ressources des communes par le Fonds Intercommunal de Solidarité, associations d'élus militant sur le sujet). L'Association des Maires et Parlementaires du Gorgol (AMPG) et l'Association des Maires du Guidimakha (AMaIG), en partenariat technique et financier avec le Grdr, ont organisé un atelier d'information et de promotion des coopérations territoriales en novembre 2011 à Sélibaby.

Cet atelier, qui a réuni des représentants d'intercommunalités des trois pays, les communes du Gorgol et du Guidimakha, les partenaires techniques et financiers, les acteurs de la société civile et les représentants de l'Etat, a permis de sensibiliser les participants aux enjeux de l'intercommunalité par le partage d'expériences au niveau sous-régional, de partager la situation de référence de l'intercommunalité dans les wilayas du Gorgol et du Guidimakha, d'identifier les opportunités de dynamisation de la coopération intercommunale sur le territoire mauritanien, de formuler des recommandations à l'endroit des différentes parties en présence et de définir une stratégie d'appui à l'émergence et au renforcement de la coopération territoriale (intercommunale, transfrontalière et internationale).

Cette action a marqué le début d'une série d'activités en faveur de la coopération intercommunale transfrontalière qui a abouti en 2018 à la création d'une intercommunalité dans le bassin du Karakoro axée sur des projets de gestion des ressources naturelles et

de développement économique local regroupant sept communes qui inspirent les autres territoires bordant le fleuve.



- ◇ Appropriation des enjeux par l'ensemble des acteurs concernés.
- ◇ Vision partagée de la situation de référence et des potentialités de coopération intercommunale sur le territoire.
- ◇ Clarification et répartition des rôles et responsabilités pour l'émergence et le renforcement des dynamiques intercommunales.



- ◇ Un atelier d'information constitue un bon point de départ mais nécessite d'être suivi d'autres activités d'accompagnement pour que l'intérêt suscité et les dynamiques engagées ne retombent pas ensuite.

FORMATION ET ACCOMPAGNEMENT DES ÉLUS ET TECHNICIENS DES COMMUNES MEMBRES

Au Mali, aucun seuil de formation ne figure parmi les critères d'éligibilité de l'élus local.

Au Sénégal, le maire et les membres du bureau du conseil municipal doivent savoir lire et écrire dans la langue officielle.

En Mauritanie, aucun texte ne précise le statut de l'élus. Compte tenu de la nature principalement rurale de la quasi-totalité des communes dans ces trois pays et

du niveau de formation sur l'ensemble du territoire, il n'est pas concevable de formuler des critères plus restrictifs. Ceci étant, au même titre que la gestion d'une commune, la coopération intercommunale nécessite de maîtriser des règles, des principes et des outils spécifiques et la formation doit venir combler les lacunes existantes comme le reconnaît l'article 7 de la loi n° 06-043/du 18 août 2006 portant statut des élus des collectivités territoriales au Mali : « la formation est un droit pour tous les élus des collectivités territoriales et en particulier les membres du bureau ».

Le même article stipule que dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, les élus des collectivités territoriales ont droit à des stages de formation ou de perfectionnement.

Dans la limite des ressources disponibles, les dépenses de stages de formation ou de perfectionnement font l'objet d'une inscription annuelle au budget de la collectivité territoriale. La loi n°2013-10 au Sénégal stipule que « les élus des collectivités locales ont droit à une

formation adaptée à leur fonction » (article 12). À la formation s'ajoute le besoin d'appui-conseil sur plusieurs aspects, notamment l'assistance à maîtrise d'ouvrage, la planification, la maîtrise de leurs attributions, etc...Plusieurs dispositifs successifs ou simultanés ont été expérimentés, à différentes échelles mais tous rencontrent des obstacles.



OBSTACLES

Dans la pratique,

- les élus n'apportent pas toujours une importance suffisante à cette question de formation alors qu'elle est nécessaire pour une gestion efficace des affaires de la commune et de l'intercommunalité;
- les élus n'ont pas toujours accès aux supports et acteurs de formation ou sont mal informés des possibilités existantes ;
- les critères d'accès aux dispositifs d'accompagnement et de formation ne sont pas clairs
- les dispositifs existants ne sont pas toujours fonctionnels ou suffisants et rarement pérennes.

OUTIL 3

LES CENTRES DE FORMATIONS INTERCOMMUNAUX

Au Mali, avec la disparition des centres de conseils communaux en 2007, la question de l'appui technique aux collectivités territoriales reste entière. Dans la région de Kayes, plusieurs collectivités s'organisent rapidement pour mettre en place un dispositif-relais.



Dans le cercle de Yélimané, les anciens responsables des centres de conseil communaux initient au lendemain de leur fermeture, une tournée de sensibilisation des collectivités du cercle sur les enjeux de la disparition du dispositif et de l'absence de réponse aux besoins d'appui technique des élus locaux. Suite à cette activité, les collectivités du cercle décident de se regrouper au sein d'une association ayant vocation à reprendre cette mission : le 28/02/2008, l'inter-col-

lectivités Meraguemou voit le jour.

À Nioro, les communes du cercle étaient déjà réunies au sein de l'association des municipalités du cercle et autour d'un centre de formation des élus quand, en 2006 le décret n°06-436/P-RM déterminant les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales est publié et les Centres de Conseils Communaux sont supprimés. Après concertation et avec l'appui de leur partenaire Essonne Sahel, elles décident de créer le SYCOTEN : Syndicat des Collectivités Territoriales du cercle de Nioro du Sahel. Sa création est une réponse aux multiples problèmes que posaient la prise en charge de la maîtrise d'ouvrage, le portage des actions d'appui technique et de conseil et la mise en œuvre d'importants projets de coopération décentralisée au profit des collectivités territoriales du cercle de Nioro. Le SYCOTEN a créé deux pôles de services pour l'appuyer dans ses domaines d'action : 1) un Service Commun pour l'appui technique et le conseil à la maîtrise d'ouvrage, les études et conceptions de projets, le secrétariat informatique ; et 2) un Centre de Ressources et de Formation à la Décentralisation pour le renforcement de capacités des élus et agents municipaux, la documentation, la capitalisation et l'appui technique. Le SYCOTEN est un exemple de mutualisation de compétences et de réponse intercommunale au problème de formation des élus.

En Mauritanie également, les élus se mobilisent pour apporter une réponse à leurs besoins de renforcement de capacités et d'accompagnement.



L'Association des Maires et Parle-

mentaires du Gorgol a mis en place depuis 2004 le Centre Régional d'Appui aux Collectivités locales du Gorgol (CRACLG) avec l'appui de la coopération décentralisée entre la wilaya du Gorgol et la région Centre en France. Il vise à répondre aux priorités des élus, formulées lors d'un diagnostic régional en 2003, à constituer un lieu de rencontre et d'échange, de formation et d'information pour les élus de la région, mais aussi, et surtout à accompagner le processus de décentralisation en Mauritanie. Le fonctionnement du centre est assuré par 3 salariés dont un coordinateur, un volontaire et le secrétaire général de l'AMPG autour de 3 volets : l'information (gestion d'une base de données des acteurs territoriaux et de leurs activités, conduite de mission d'information sur le terrain, diffusion d'un bulletin), la formation avec des modules généraux (gestion financière et fiscale, gestion administrative, gestion communale, maîtrise d'ouvrage, informatique) ou des formules « à la carte » et l'appui-conseil pour la mise en œuvre des plans de développement locaux ou l'appui à la maîtrise d'ouvrage.



- ◇ Mutualisation des compétences et du budget dédiés à la formation des élus..
- ◇ Clarification et répartition des rôles et responsabilités pour l'émergence et le renforcement des dynamiques intercommunales.



- ◇ La pérennité de ces dispositifs est dépendante de la pérennité des

ressources de l'intercommunalité. Meragemou et le SYCOTEN reçoivent régulièrement des subventions de leurs

partenaires de coopération décentralisée et l'appui ponctuel d'ONG comme le Grdr mais elles sont limitées dans le temps.

OUTIL 4

LE DISPOSITIF D'APPUI AU DÉVELOPPEMENT LOCAL (DADL) : UN DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT EN CASCADE⁹

Parallèlement, la démarche de co-développement local expérimentée par le GRDR¹⁰ durant les phases I et II du Programme d'Appui aux Initiatives de Développement Local (PAIDEL)¹¹ dans le bassin du fleuve Sénégal a permis de développer une méthodologie et des outils qui répondaient aux besoins des acteurs locaux publics et privés et des ressortissants pour le développement de processus inclusif de développement local allant de la conception, à la mise en œuvre et au suivi des stratégies de développement local. Cette démarche et les différents outils qui la composent ont été capitalisés pour être transmis aux acteurs des territoires.

Dans la troisième phase du programme (2010-2013), sur base des enseignements et des outils issus des phases précédentes, le Grdr a accompagné le Conseil Régional de Kayes, les Agences de Développement Régionales de Matam et de Tambacounda et les associations de maires et parlementaires mauritaniens à la mise en place de dispositifs d'appui au développement local¹². Le cahier des charges de ces dispositifs se base sur les résultats d'un processus participatif et concerté d'évaluation des collectivités territoriales : la journée des

communes et du développement local. Pilotée par un comité d'évaluation régional et 6 comités locaux à l'échelle des cercles, cet exercice d'évaluation des performances des collectivités territoriales permet d'établir un état des lieux de leur fonctionnement et de s'appuyer sur des données solides pour concevoir un dispositif d'appui



au développement local adapté aux besoins des acteurs. C'est également une étape à part entière du cycle de projet de l'intercommunalité.

De ce fait, l'outil « Journées des communes » a été capitalisé et transféré aux intercommunalités (cf. II.E, Evaluation des performances de l'intercommunalité). L'approche d'intervention du DADL est basée sur la mise en place et l'animation d'un dispositif régional de transfert de compétences techniques à des services d'appui au développement local (SADL) qui ont à leur tour une mission d'accompagnement des élus et des autres

acteurs de leurs territoires respectifs dans l'ensemble du cycle d'élaboration et de mise en œuvre de leurs projets.

Cet accompagnement en cascade, adapté au contexte de chaque territoire, permet de fournir dans la durée un accompagnement de qualité aux acteurs locaux et de répondre à la problématique du renforcement de capacités des élus locaux. Il repose sur une double approche : une approche transversale basée sur le cahier des charges du dispositif et une approche « à la carte » sur sollicitation des collectivités locales.

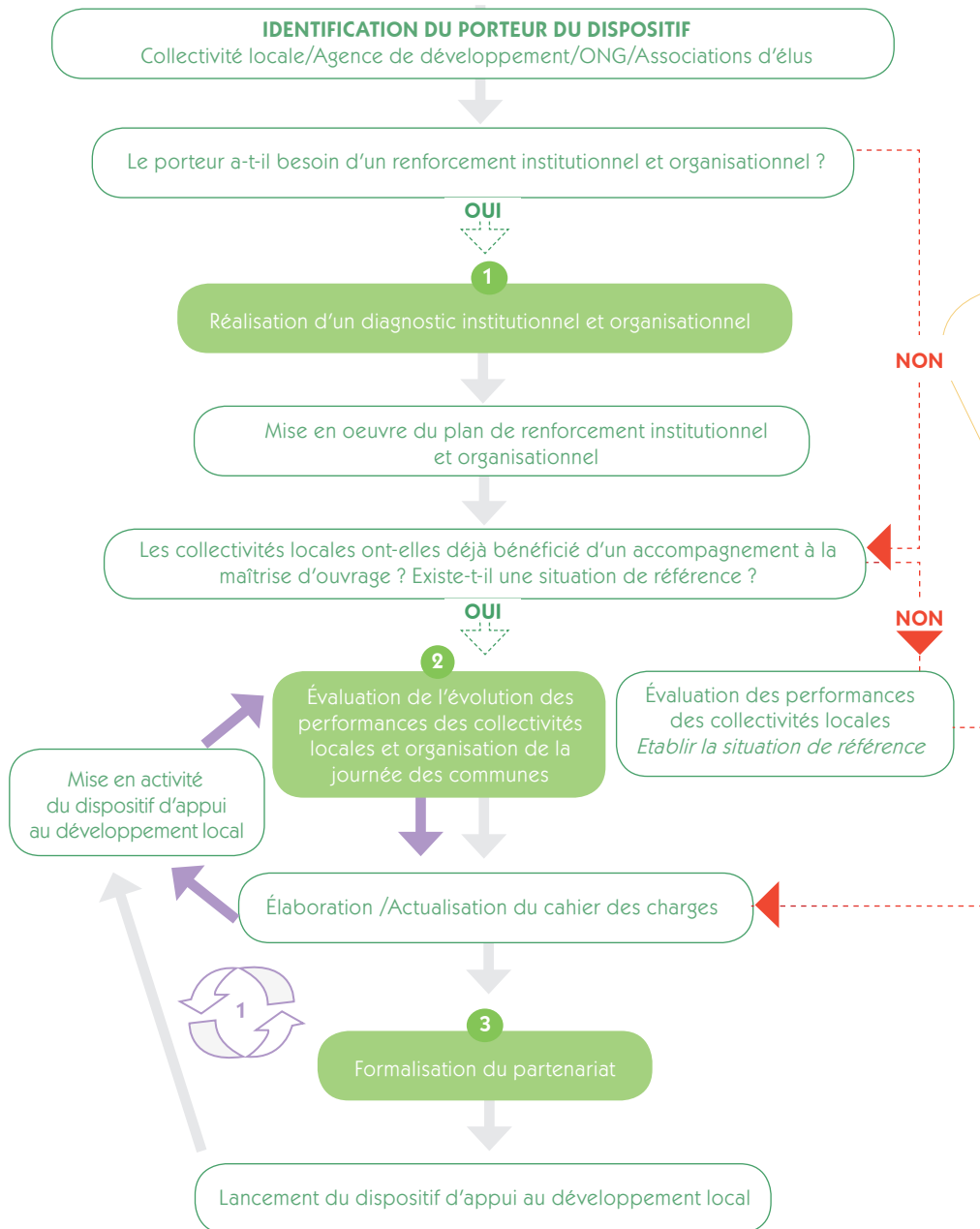
Sa mise en place s'est déroulée en plusieurs étapes :

- 1 Les structures ciblées pour accueillir le DADL ont été renforcées aux niveaux institutionnel et organisationnel et outillées par le Grdr pour être en capacités d'assurer leur rôle d'accompagnement de proximité des SADL. Elles ont reçu une dotation financière pour la mise en œuvre du cahier des charges du DADL et ont été accompagnées pour optimiser leur gouvernance interne et leurs systèmes de gestion.
- 2 Elles ont conduit le processus de sélection des territoires d'intervention et des SADL partenaires et ont contractualisé avec les SADL puis lancé le dispositif.
- 3 Sur base des résultats des journées des communes et du développement local qui ont eu lieu dans les trois pays, des bases de données répertoriant les offres de services d'appui aux collectivités territoriales et aux acteurs locaux ont été élaborées et le cahier des charges des SADL a été rédigé.
- 4 Les plans d'appui des SADL sélectionnés ont été élaborés et les SADL ont été renforcés (en matériel, formations, prise en charge dégressive de RH selon les cas) et outillés.

À Kayes, le dispositif a été logé au niveau du Conseil Régional pour couvrir l'ensemble des cercles de la région. Un diagnostic institutionnel et organisationnel du CRK a abouti à un plan de renforcement de ses capacités, un nouvel organigramme et à l'élaboration d'un manuel de procédures financières et

comptables. Le CRK a ensuite piloté le processus de sélection des SADL avec un comité: élaboration des termes de référence, collecte des données, sélection et restitution. Après la sélection et la contractualisation avec les SADL, le CRK, avec l'appui du Grdr, a réalisé de façon concertée avec les SADL un plan d'appui.

Processus de mise en œuvre d'un dispositif d'appui au développement local



Les 9 SADL ont ensuite reçu 25 formations sur diverses thématiques en lien avec leurs fonctions : la démarche intercommunale, le montage de projet de développement, les techniques de plaidoyer, la démarche concertée de développement local, l'introduction au SIG... pour l'ACGK, les techniciens du conseil régional de Kayes, les chargés de mission du PAIDEL-CT, le comité de pilotage de l'Association des Communes du Guidamakha-Kafo (ACGK) et le secrétaire permanent ont tenu un atelier de planification et élaboré un plan d'appui, en cohérence avec le cahier des charges du DADL et le plan d'actions prioritaires de l'ACGK. Dans ce cadre, la formation des élus en montage et gestion de projet, en technique de plaidoyer et sur la démarche intercommunale, sur l'élaboration d'un plan de développement local, la conduite d'un diagnostic relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage a été planifiée et réalisée.

Selon les territoires, les acteurs en présence, le niveau de décentralisation et la superficie concernée, la configuration et l'organisation du dispositif ont été adaptées. Au Sénégal, ce sont les Agences Régionales de Développement qui ont porté le dispositif. En Mauritanie, les associations d'élus assuraient le portage politique et leurs services techniques (le Centre Régional d'Appui aux Collectivités Locales du Gorgol et les chargés de mission au Guidimakha) le portage technique. Le processus a également associé la diaspora et les partenaires de coopération décentralisée des collectivités concernées.



Le Grdr a accompagné le Conseil Régional de **Kayes** dans l'organisation d'une mission d'information de la diaspora et des

partenaires de coopération décentralisées des collectivités concernées par le DADL. 3 représentants du CRK (président, secrétaire général et chef du service technique, chargé de mission co-développement), 3 SADL (UCD-Benso, ACGK, SYCOTEN) et 2 techniciens du Grdr ont participé à la mission.

Des échanges avec Plaine Commune, Essonne Sahel et le CG Essonne, la Région Ile-de-France et la CADERKAF ont permis l'appropriation du dispositif par ces différents acteurs, de dessiner les modalités d'implication de la diaspora dans le dispositif et de mobilisation des partenaires du Nord. Ce fut également un temps de formalisation du réseau des acteurs de la coopération décentralisée et de la solidarité internationale dans le cercle de Kayes, mis en place par le CRK pour favoriser la mise en lien des acteurs et l'animation de la concertation autour de cette thématique.



- ◆ Les capacités techniques des intercommunalités ont été renforcées
- ◆ Le DADL a favorisé l'émergence de démarches concertées de planification et de développement des territoires intercommunaux. Quelques exemples : élaboration du plan de développement régional de Kayes, du plan de développement local du cercle de Kéniéba, études et stratégies régionales sur les filières porteuses (Kayes, Gorgol, Guidimakha), prospective territoriale, dispositif d'appui aux porteurs de projets économiques au sein de l'ACGK et du CPCD et dans le Gorgol, monographies des communes de Djeol, Ganki, Daw, Dolol, plan de développement

communal de Monguel, Djeol, Tikobra, diagnostic économique de la commune urbaine de Kaédi, aménagement des eaux de surface dans le territoire du CPCD etc...

- ◆ Le DADL a posé les bases d'une dynamique de développement concertée à l'échelle régionale. Les outils et les acquis du dispositif ont été déjà en partie transférées à l'ADR de Kayes et appropriées par l'ARD de Matam.



- ◆ Passer de l'expérimentation soutenue par des partenaires techniques et financiers à la structuration d'un dispositif pérenne d'accompagnement n'est pas

évident. À Kayes, l'ARD a en partie repris le dispositif mais les conflits de leadership entre l'ARD et le CRK sur le portage du dispositif n'ont pas permis d'aboutir à un dispositif équivalent au DADL. Un processus de contractualisation entre l'ARD et les intercommunalités pourraient permettre de remettre en route la dynamique enclenchée. En Mauritanie, l'AMPG a internalisé certains outils développés dans le cadre du DADL, notamment l'évaluation des performances communales. Au Sénégal, le bilan est mitigé. A Tambacounda, la fin de l'appui du Grdr a signé la fin du dispositif tandis qu'à Matam, l'ADR s'est bien approprié le dispositif avec les compétences et les outils et l'a répliqué.

Le cycle de projet de l'intercommunalité



CONSTRUCTION D'UNE IDENTITÉ ET NAISSANCE DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Pour impulser une dynamique de coopération et de co-action entre les acteurs d'un même territoire, il faut d'abord les rassembler autour d'une vision partagée (du passé, du présent et de l'avenir) de ce territoire et de son développement. Mais rassembler, qu'il s'agisse de communes ou de populations, est un défi qui pose de nombreuses questions : celle des relations entre ville centre et communes périphériques, entre espaces urbains et espaces ruraux, celle du partage des responsabilités, de l'intérêt communautaire...autant de problématiques qui doivent être identifiées dès la naissance de la dynamique intercommunale pour ne pas entraver son action par la suite

et discutées, débattues pour permettre l'élaboration d'un projet de territoire adapté au contexte local, cohérent et partagé.

De ce fait, l'élaboration d'un projet de territoire passe par une succession d'étapes qui doivent toutes être conduites de façon concertées et participative pour aboutir à une vision globale partagée et à l'émergence d'une identité commune.



OBSTACLES

- Information dispersée, cloisonnée
- Vision incomplète des problématiques et potentialités du territoire
- Insuffisance des capacités locales
- Manque de leadership local des élus

OUTIL 5

LE DIAGNOSTIC INTERCOMMUNAL

DIAGNOSTIC

Vision partagée du territoire
au temps t

La co-construction d'une vision partagée passe en premier lieu par la connaissance partagée du territoire intercommunal et le renforcement des liens entre les acteurs de la nouvelle entité. Dans cette perspective, la réalisation d'un diagnostic intercommunal permet une meilleure connaissance du territoire, un renforcement de l'identité intercommunale, une mise en relation d'acteurs clés du territoire, une vision commune du territoire et de

son développement et de ce fait l'émergence d'une dynamique et d'initiatives intercommunales.

La démarche de diagnostic intercommunal formalisée en 16 étapes a été élaborée par le Grdr, sur base des expériences menées en collaboration avec deux intercommunalités de la région de Kayes au Mali, le CPCD et l'ACGK¹³.

Le premier objectif du diagnostic est de produire de manière participative une connaissance du territoire (rencontre avec les acteurs-clés, revue documentaire, enquête terrain) et de la partager d'abord en interne puis en externe par la production et la diffusion d'un document de diagnostic. Le diagnostic se fait dans une perspective de vision commune de

l'identité culturelle et socioéconomique, de mutualisation des ressources et des services en vue d'une offre plus efficiente aux populations, donc en mettant en avant la valeur ajoutée de l'intercommunalité.



À sa création, l'**ACGK** a inscrit la réalisation d'un diagnostic de territoire à l'échelle intercommunale comme un axe prioritaire de l'intercommunalité. Créée en 2004, elle initie dès 2005, avec l'accompagnement du Grdr, la réalisation des enquêtes monographiques des 6 communes fondatrices. Par la suite, le diagnostic intercommunal permet à l'ACGK d'identifier deux priorités pour le territoire : l'amélioration de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement et le désenclavement du territoire. Ce diagnostic guide les premières actions concrètes de l'intercommunalité : en 2009, en partenariat avec le Grdr, elle soumet à l'Union Européenne un projet Eau et assainissement ; en 2010, elle rédige le « plaidoyer des acteurs du Guidimakha pour un territoire et un cadre de vie meilleur » qu'elle expose au Chef de l'Etat lors d'une rencontre au sommet. De façon locale, le diagnostic participatif a permis aux populations des différentes communes de

mieux se connaître et de mieux connaître le territoire du Guidimakha.



- ◆ L'identification des priorités et potentialités de développement facilite la recherche de partenaires techniques et financiers.
- ◆ La construction d'une identité du développement du territoire renforce les liens de solidarité et de vivre-ensemble sur le territoire.



- ◆ Cet outil nécessite des moyens humains et financiers ainsi que des compétences d'enquête, d'analyse, de cartographie et de rédaction. Il est donc nécessaire d'être accompagné dans sa mise en œuvre ou de le confier à un prestataire (coût plus élevé). C'est également un processus long qui demande une animation solide sur la durée. Plusieurs intercommunalités n'ont pas terminé leur diagnostic dans la phase de projet prévue et leur finalisation a dû être à nouveau programmée lors de phases ultérieures.



OUTIL 6

LE PLAN DE DÉVELOPPEMENT INTERCOMMUNAL (PDI)



Le plan de développement intercommunal est le 1^{er} outil de pilotage de l'intercommunalité. C'est la stratégie de développement du territoire qui vise à corriger les déséquilibres existants et à faire en sorte que les principales politiques et services puissent être accessibles à tous. Il se base sur le diagnostic intercommunal en faisant la somme des différents plans de développement communal (PDC) car il nécessite un partage des enjeux du territoire par l'ensemble des acteurs s'engageant dans la démarche d'une part, et se fonde avant tout sur l'observation de la réalité d'autre part. Il réunit le **projet de territoire** et sa déclinaison programmatique, le **plan d'actions**. Dessiner le projet de territoire c'est se mettre d'accord sur les enjeux majeurs des politiques à conduire et définir les actions à mettre en place pour y répondre. Il doit répondre aux questions : « Quelles sont les politiques prioritaires à conduire sur le territoire ? », « Que voulons-nous faire ensemble sur ce territoire ? » en raisonnant à l'échelle du territoire et sans se soucier du niveau

auquel s'exercera la maîtrise d'ouvrage dans un premier temps¹⁴. Il dessine les orientations prioritaires qui permettent d'engager/ de conforter le développement du territoire. Les orientations permettront dans un second temps de définir les actions correspondantes à mettre en œuvre. Son élaboration associe les mêmes acteurs qu'à l'étape du diagnostic. L'important à cette étape est le portage politique du processus par les élus communautaires. Par l'intermédiaire d'un Président, d'un comité d'élus, les délégués communautaires animent le processus en présidant les ateliers de travail avec les élus municipaux et assurent la prévalence des approches transversales. Les contributeurs techniques, services communautaires, agents de développement local, consultants mais également les citoyens et les associations prennent part à cette étape.



Suite à la réalisation du diagnostic de son territoire, le **GIC Bakel** a élaboré un plan de développement intercommunal autour de 5 axes de développement, décliné ensuite dans un plan d'actions prioritaires : la maîtrise de l'eau, la bonne gouvernance, la coopération décentralisée, le désenclavement, la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles.

Sur base de ce plan, le GIC a obtenu un financement de 2 ans avec le syndicat des eaux d'Ile de France et un financement du Comité Français pour la Solidarité Internationale (CFSI) pour le « renforcement des compétences et des capacités politiques, institutionnelles et organisationnelles du groupement

d'intérêt communautaire du département de Bakel.



En 2012, avec l'aide d'un consultant, le **CPCD** a réalisé un plan de développement intercommunal ambitieux pour la période 2012-2016. La première moitié du PDI détaille les grandes caractéristiques du territoire du CPCD (géographie, secteurs sociaux, secteurs de développement économique et secteur secondaire) et dresse un tableau des potentialités de l'intercommunalité dans ces différents secteurs.

La seconde partie présente les résultats du diagnostic participatif : elle expose la vision à long terme de l'intercommunalité, sa mission, ses objectifs, son programme d'actions et d'investissement quinquennal, et son plan de financement. Le CPCD définit sa mission comme suit :

« améliorer les conditions socio-économiques de la population à travers la protection/restauration de l'environnement, l'augmentation significative de la production agro-sylvo-pastorale, la consolidation de la décentralisation et la bonne gouvernance. »

Dans son programme d'actions, l'intercommunalité identifie 9 axes stratégiques et 30 actions spécifiques pour un budget de 1 161 370 280 FCFA, financé à 6% par les communes, 2% par les villages, 11% par les migrants, 7% par l'ANICT et 78% par les partenaires. Le PDI est clairement trop ambitieux du fait d'une faible priorisation des orientations et de la volonté de prendre en compte un maximum de problématiques locales.

LES ÉTAPES DU PDI

1

Définition des axes stratégiques de développement du territoire : identification des chantiers prioritaires pour l'intercommunalité à partir des résultats du diagnostic.
Ex : Accès aux soins de santé primaire et secondaire.

2

Spatialisation de la stratégie : il s'agit de décider si chaque axe devra être décliné de la même façon dans chacune des communes concernées par le projet ou si l'objectif est de rendre accessible les services et équipements reconnus comme essentiels à chacun au niveau du territoire intercommunal.
Ex : S'agit-il d'avoir un centre de santé communautaire dans chaque commune ou de rendre accessible les infrastructures existantes au sein de l'intercommunalité ?

3

Définition des compétences de l'intercommunalité et de leur articulation avec celles des communes : cf. encadré «L'intérêt communautaire».

4

Déclinaison des axes en actions concrètes :

Ex : Quelles sont les infrastructures de santé prioritaires ? La population a-t-elle accès à des infrastructures de niveau primaire et secondaire ? Comment les rendre accessibles ?

5

Hierarchisation des actions (entrée financière et politique) : prioriser les actions au regard des capacités financières du territoire à assumer les charges d'investissement et de fonctionnement de chacun des équipements considérés d'une part, et des objectifs politiques de l'intercommunalité d'autre part :
Ex : Souhaite-t-elle rendre le paquet minimal de soins de santé accessible au plus grand nombre ou devenir un pôle de référence en proposant un paquet de soins élargi ?

6

Définition du système de suivi-évaluation du plan de développement intercommunal : choix des indicateurs qui permettront de mesurer l'atteinte des objectifs fixés.

7

Etape de restitution et de validation du plan de développement intercommunal



- ◇ Un des risques de cet exercice est de passer trop vite aux projets. Or, une stratégie s'exprime d'abord en termes d'objectifs et c'est seulement ensuite que peuvent être développés les projets.
- ◇ Le plan de développement intercommunal doit être réaliste et par conséquent élaboré en rapport avec les ressources disponibles et facilement mobilisables. A toutes les échelles, on voit trop souvent des collectivités élaborer des stratégies dont le coût est plusieurs fois supérieur à leur budget. La pertinence du PDI résulte de la capacité des acteurs à prioriser les orientations et les actions.



- ◇ L'élaboration d'une vision et d'un projet partagés permet ensuite la gestion concertée et cohérente du territoire.



- ◇ Cette étape est difficile à mener sans l'accompagnement d'un technicien formé à l'exercice et n'est pas encore véritablement ancrée dans les esprits.

L'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE

C'est une notion capitale qui conditionne les trois grands principes de l'intercommunalité (spécialité, exclusivité, subsidiarité). Dans d'autres pays où le processus de décentralisation est davantage avancé, l'exercice de certaines compétences des intercommunalités est subordonné à la reconnaissance préalable de leur intérêt communautaire (par exemple, la voirie ou les actions de développement économique). Ainsi, les compétences qualifiées d'intérêt communautaire relèvent de la compétence du groupement, celles ne présentant pas un tel intérêt demeurent, en revanche, de la compétence des communes membres. L'intérêt communautaire est donc le moyen, pour certaines compétences, de laisser au niveau communal la conduite des opérations intéressant à titre principal une commune ou la mise en œuvre des actions de proximité et de remonter à l'échelon intercommunal les missions nécessitant d'être exercées sur un périmètre plus large. Il s'agit de la ligne de partage entre les compétences communales et communautaires. Cette règle du jeu doit donc être stable et objective.

Dans les pays du bassin du fleuve, ce flou autour du « qui fait quoi ? » entraîne un désengagement de certains acteurs et des tensions liées à la peur d'une concurrence entre chaque échelon du territoire. La clarification de la répartition des compétences permet une meilleure lisibilité de la structuration du territoire et du rôle de chacun, le développement d'un sentiment de responsabilité chez les acteurs investis de ces compétences et globalement une plus grande efficacité de l'action publique.

Il s'agit de mettre en avant l'intérêt de l'ensemble des communes associées. La définition de l'intérêt communautaire par les communes est présentée comme un moment fort de la coopération, une sorte de mise en commun d'espaces, de logiques et d'intérêts. On dépasse la logique sectorielle, on dépasse les limites communales, on se donne les moyens de mettre en œuvre un projet de « vivre ensemble » dans un périmètre élargi.



ORGANISATION ET RECONNAISSANCE DE LA STRUCTURE INTERCOMMUNALE

Selon le cadre juridique et législatif, la reconnaissance de l'intercommunalité doit suivre plusieurs étapes auprès de différentes autorités de tutelle selon la configuration choisie. Quelque soit le pays ou le statut, les étapes suivantes restent incontournables.

- 1 Toutes les collectivités membres délibèrent pour valider la nécessité de création d'une intercommunalité et leur adhésion à celle-ci ;
- 2 Un arrêté conjoint portant création de l'intercommunalité est signé par les présidents des organes exécutifs des collectivités ayant acté leur adhésion par la délibération ;
- 3 Sur base du plan de développement intercommunal, un budget de l'intercommunalité est établi
- 4 L'intercommunalité met en place les statuts et le règlement intérieur de la structure en cohérence avec les textes définissant les modalités de fonctionnement de l'intercommunalité. Les statuts et le règlement intérieur doivent prévoir la dénomination de l'intercommunalité, son objet, sa durée, son mode de dissolution, la composition de son bureau, le mode d'élection, la durée du mandat et les compétences respectives du président, du bureau, et des différents organes de gestion, le fonctionnement des organes délibérants et exécutifs de l'intercommunalité, les règles de contrôle administratif et financier, les conditions de validité des délibérations, les procédures et

les conditions d'admission et de retrait des collectivités membres, d'extension et de réduction des attributions de la structure de coopération¹⁵.

- 5 Selon le statut et le niveau de la collectivité, elle déclare l'intercommunalité auprès de l'autorité de tutelle désignée.

Pour le Mali, le Guide sur la coopération entre les collectivités territoriales de la Direction Générale des Collectivités Territoriales détaille le processus et le cadre réglementaire des intercommunalités. Les procédures sénégalaise et mauritanienne restent encore à préciser par des décrets.



- ◇ Il est recommandé de communiquer le projet de statut de la future intercommunalité à la tutelle avant de la soumettre au vote des collectivités territoriales concernées afin d'éviter une invalidation de la tutelle qui ralentirait le processus¹⁶.

FINANCEMENT DU PLAN DE DÉVELOPPEMENT ET RECHERCHE DE PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS

La question du financement de l'intercommunalité est cruciale pour la pérennisation des structures intercommunales. Dans le BFS, les structures intercommunales n'ont pas de fiscalité propre. Sans fiscalité propre, les intercommunalités sont, par définition, dépourvues de tout pouvoir en matière fiscale (pas de vote des taux). Leurs ressources sont constituées soit d'une contribution budgétaire (les com-

munes allouent les ressources nécessaires au fonctionnement), soit d'une contribution fiscalisée (des taux additionnels aux taxes directes locales calculés par l'administration, sur la base du produit voté par le syndicat, s'ajoutent aux taux votés par la commune). Selon leur statut, elles peuvent également bénéficier des concours financiers de l'Etat (syndicat inter-collectivités au Mali, GIC ou Entente au Sénégal), percevoir des taxes, contributions ou redevances en contrepartie des services qu'elles assurent (comme l'enlèvement des ordures ménagères) et bénéficier d'aides et subventions de partenaires techniques et financiers.

Dans la pratique, les intercommunalités du BFS disposent de peu de fonds propres et leur fonctionnement repose principalement sur les cotisations annuelles des membres, pas toujours faciles à mobiliser qui plus est. Dans la plupart des cas, leurs ressources propres ne permettent pas de couvrir l'ensemble des frais de fonctionnement (secrétaire permanent, réunions) de l'intercommunalité et encore moins la mise en œuvre de projets. Peu d'intercommunalités exercent formellement une/des compétence(s) transférée(s) par les communes membres. Et lorsqu'elles bénéficient du transfert d'une compétence, le transfert des moyens correspondant n'est pas réalisé. La plupart du temps, les communes sont réticentes à céder certaines de leurs prérogatives et l'intercommunalité intervient comme maître d'ouvrage lorsqu'un projet concerne plusieurs communes membres mais n'est pas sollicitée lorsqu'une seule commune est concernée.

Dans ce cas, c'est la commune directement qui conduit la maîtrise d'ouvrage.

De plus, la faiblesse de la fiscalité locale et le transfert incomplet des ressources liées à la décentralisation renforcent la faiblesse économique des communes et de ce fait, des inter-collectivités.

Par conséquent, la recherche de partenaires est actuellement essentielle pour développer et mettre en œuvre des projets.

Les principaux partenaires financiers des intercommunalités dans le Bassin du Fleuve Sénégal sont les partenaires de la coopération décentralisée au Mali, les coopérations bilatérales en Mauritanie, la diaspora et les Fonds d'Investissement en faveur des collectivités territoriales financés par les bailleurs internationaux (ANICT au Mali, Programme National de Développement Local (PNDL) au Sénégal, Facilité pour l'Innovation au Développement Local (FIDEL) et Programme national d'appui à la décentralisation, au développement local et à l'emploi des jeunes (PNIDDLE) en Mauritanie).



OBSTACLES

- Capacité de co-financement de l'inter-collectivités faible voire nulle
- Pas toujours d'interlocuteur identifié pour les partenaires
- Capacités de conception de projets, de gestion des fonds et des projets limitées (absence de RH permanentes, faibles compétences des élus)

OUTIL 7

AMÉLIORATION DU TAUX DE RECOUVREMENT DES COTISATIONS ET DES TAXES

Face à cette situation, les intercommunalités tentent de mettre en place des stratégies d'ajustement diverses pour dans un premier temps couvrir leur frais de fonctionnement: ponctionner leur cotisation sur la TDRL¹⁷ comme Meraguemou, instaurer une cotisation « solidaire » selon laquelle plus la commune est riche plus elle paie une cotisation élevée, rechercher des partenaires publics et privés, mais toutes ces pistes ne peuvent être une solution durable à l'autonomie des intercommunalités. Tant que les difficultés financières des communes ne seront pas résolues, les cotisations resteront insuffisantes.

Dans le cadre du **PAIDEL**, les SADL ont été formés pour mettre en place des mécanismes générateurs de revenus pour l'intercommunalité, comme Malisadio sur la mobilisation de la quote-part de la référence-évacuation du district sanitaire de Bafoulabe par exemple.

L'**intercommunalité du Karakoro** a été accompagnée sur ce volet par le Grdr dans le cadre du projet d'opérationnalisation et de mobilisation des ressources financières au profit des initiatives intercommunales dans le bassin du Karakoro. En premier lieu, une étude faisant état du niveau actuel de mobilisation des ressources propres et des potentialités financières en matière fiscale pour le fonctionnement de l'intercommunalité a été réalisée. Elle a permis d'identifier les infrastructures qui constituent le potentiel fiscal en matière de ressources propres (AGLC, réseaux de vente d'eau, parcs de vaccination, réseaux téléphoniques et entreprises locales) et de formuler des recommandations pour améliorer leur fonctionnement, leurs performances et le taux de recouvrement. Suite à l'étude, l'INKA a enclenché la structuration des Associations de Gestion Locale Collective (AGLC) en collectif. Il est prévu ensuite d'effectuer des missions de recouvrement fiscal auprès des différentes infrastructures ciblées.

OUTIL 8

TRANSFERT DE COMPÉTENCES DES COMMUNES VERS L'INTERCOMMUNALITÉ

Le transfert de compétences des communes vers l'intercommunalité est nécessaire pour permettre à l'intercommunalité de disposer d'un minimum de budget d'activités, ce qui constitue souvent une condition du financement des bailleurs ou de l'Etat.

Les communes membres de l'**Union des Collectivités Territoriales de Diéma** (UCD Benso) ont transféré la compétence « formation des élus » à l'inter-collectivités et donc leurs droits de tirage au titre de la Dotation pour les Appuis Techniques. L'UCD Benso identifie les termes de référence des formations puis les soumet à la délibération des élus et

du préfet. Une fois validés, l'UCD appuie les communes au montage des dossiers d'appui technique.



Les communes du Guidimakha-Kafo ont transféré la compétence eau à l'**ACGK**, ce qui permet la réalisation d'importantes actions dans ce domaine.



Le **CPCD** a formellement reçu la compétence de la maîtrise d'ouvrage déléguée pour la promotion de la filière baobab. Après avoir vérifié la correspondance avec les principes établis par l'intercommunalité, à savoir « concerner plusieurs communes membres » et « être inscrit dans un Document-cadre », la déli-

bération a acté le transfert de cette compétence qui a été formalisé par la signature d'une convention qui spécifie le rôle et les responsabilités des parties prenantes : le Conseil Régional de Kayes, les groupements villageois d'exploitants du baobab et le CPCD au centre du dispositif.



◆ Le transfert de compétences ne peut se faire que dans le cadre d'une structure intercommunale bénéficiant de l'autonomie morale et financière. Ce statut est également une condition d'éligibilité aux dotations de l'Etat.

OUTIL 9

MARKETING TERRITORIAL

Dans le contexte actuel de la mondialisation, les territoires, à la fois ressource et objet du développement, sont confrontés à une compétition croissante à l'échelle mondiale. Chaque territoire englobe en son sein de réelles potentialités mais c'est à celui qui saura le mieux communiquer sur celles-ci.

Le marketing territorial vise à positionner un territoire sur le marché mondial en identifiant clairement le territoire et en développant une stratégie pour attirer et maintenir les partenaires et/ou les habitants. C'est un puissant moyen de promotion des investissements avec comme finalité l'attractivité territoriale, la création de richesses et l'instauration d'un développement économique local. Il se base sur une connaissance approfondie du territoire (diagnostic) et une politique

territoriale attractive (plan de développement intercommunal). Il définit l'image du territoire vis-à-vis des partenaires/habitants (marque territoriale) qui fait la spécificité du territoire en question. Elle peut faire référence aux ressources naturelles -les territoires du bassin du fleuve en sont riches et elles sont souvent sous-exploitées-, à des filières agricoles, à un potentiel touristique, etc...au regard des potentialités identifiées, jusque-là peu exploitées ou mal valorisées, le marketing territorial offre une large boîte à outils comprenant des outils méthodologiques, des techniques et bonnes pratiques permettant à un territoire de renforcer son attractivité en recherchant les meilleures réponses aux attentes des citoyens, des partenaires et des investisseurs. La mise en œuvre opérationnelle de cette activité

s'appuie généralement sur des agences spécialisées qui accompagnent l'intercommunalité dans ce processus. Pour une intercommunalité, les outils de base sont : la charte, le logo et le slogan. La conception de sites internet et la création de comptes sur les réseaux sociaux peuvent également renforcer la visibilité de la structure intercommunale et faciliter les échanges avec les partenaires et les habitants (y compris la diaspora).



Dans le cadre du programme Gouvernance citoyenne des territoires, accompagnées par le Grdr et par un développeur web, les **communes de Koniakary et de Sandaré** ont développé une mallette numérique composée d'un site internet¹⁸, d'un compte facebook et d'un compte twitter afin de promouvoir leur commune

et de faciliter les échanges avec la diaspora, les partenaires, les bailleurs et les habitants autour de la planification locale. Chaque site met également en valeur l'intercommunalité dont la commune est membre et met à disposition les documents de diagnostic (études filières, diagnostic intercommunal, etc...), le plan de développement intercommunal et les procès-verbaux des AG et réunions.

Le marketing territorial peut également avoir une influence positive au sein du territoire. Plus les habitants ont une bonne compréhension de l'intercommunalité et une bonne visibilité de ces actions et de son impact positif sur le territoire, plus le taux de recouvrement des taxes, assez problématique dans la zone, sera bon.

OUTIL 10

PORTAGE DU PROJET PARTAGÉ ENTRE INTERCOMMUNALITÉ ET ASSOCIATIONS DE LA DIASPORA

La diaspora du BFS, plus ou moins structurée selon les pays autour de diverses formes associatives, a suivi l'évolution du processus de la décentralisation et a adapté sa structuration à l'échelle des territoires. On trouve ainsi des associations inter villageoises à l'échelle communale, des associations à l'échelle des cercles ou des régions. Les migrants sont aujourd'hui en relation directe avec les Présidents des Conseils de cercle ou de Région et sont devenus des interlocuteurs reconnus des coopérations décentralisées. Dans cette logique, la diaspora doit avoir toute sa

place à l'échelle intercommunale, échelon incontournable du développement local, afin de participer au dialogue avec les élus intercommunaux et la société civile de leurs territoires d'origine. De plus, l'action de la diaspora se concentre principalement autour de l'accès aux services de base et de la valorisation des capacités économiques de leurs territoires, deux secteurs pour lesquels l'intercommunalité constitue une échelle d'intervention souvent nécessaire et complémentaire aux échelles nationale et communale.



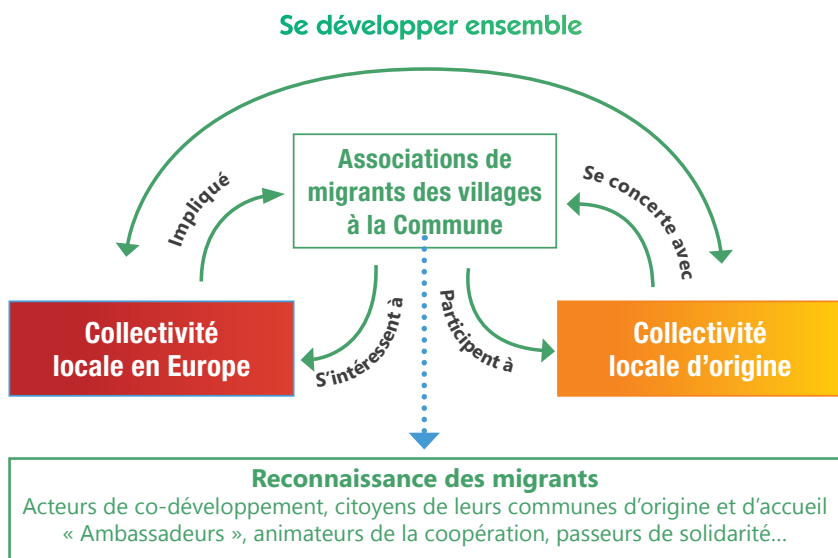
Dans certaines régions, comme celle de **Kayes au Mali** ou celle de **Matam au Sénégal**, la diaspora est structurée à

différents niveaux, y compris au niveau cercle, ce qui permet de faciliter le dialogue entre diaspora et intercommunalité, en identifiant d'office un interlocuteur viable. Lorsque ce n'est pas le cas, c'est une démarche à discuter avec les ressortissants de la zone concernée. Dans le cadre du PAIDEL, le Grdr a par exemple appuyé la création de la **Fédération des Associations du Gorgol en France** (FAGOF) en 2007.

Les diasporas sont, potentiellement, à la fois les ambassadeurs et les animateurs de la coopération de territoire à territoire. Sur base des documents de planification et de communication de l'intercommunalité, élaborés de façon concertée, ils peuvent faire connaître leur territoire d'origine aux acteurs du territoire de vie et être le vecteur privilégié de promotion et de marketing du territoire en vue de nouer des partenariats de coopération.

Ils peuvent jouer un rôle important à chaque étape de la mise en place d'un partenariat de coopération décentralisée de l'identification de potentiels partenaires à l'organisation de missions double-espace et à la contractualisation¹⁹.

Côté animation, ils sont les garants d'un dialogue continu entre les collectivités des deux pays et assurent un rôle capital de suivi de la mise en œuvre des projets et de résolution des problèmes. En effet, tandis que les collectivités étrangères limitent le suivi au remplissage d'outils à distance et à une ou deux missions sur place, les contacts téléphoniques, internet et les voyages réguliers des migrants sur place sont des opportunités précieuses de contrôle de l'avancement des projets sur place, de discussion avec les acteurs locaux impliqués et d'identification de possibles obstacles auxquels une solution pourra être recherchée avec la collectivité partenaire.



Pour que la diaspora puisse jouer ce rôle d'interface et d'animation de la coopération décentralisée, certaines conditions doivent être réunies : l'intégration des migrants à la planification locale et à l'élaboration des projets, la connaissance par la diaspora des compétences transférées aux collectivités et la compréhension des responsabilités de chacun, les habitudes de dialogue et de collaboration entre élus et « citoyens de l'extérieur²⁰ ».

Les missions double-espace²¹ des délégués intercommunaux à la rencontre de leur diaspora permettent une meilleure interconnaissance des acteurs et la mise en place des bases d'une collaboration efficiente.



Pour l'**ACGK**, c'est une mission de ce type en 2010 qui a permis le rapprochement avec l'Association Guidimakha Danka France (AGDF), représentation de la diaspora à l'échelle intercommunale. Une convention de partenariat a été signée, actant le rôle de représentation de l'AGDF auprès des partenaires de coopération décentralisée de l'ACGK.



Lors d'une mission double-espace en France, le **GIC Bakel** a rencontré l'association des ressortissants de Bakel en France pour leur présenter le GIC et ses actualités, apaiser les tensions et rectifier le manque de communication entre l'intercommunalité et sa diaspora. Celle-ci déplorait l'absence d'un répondant auprès de la communauté des ressortissants en France et les membres du GIC ont pu constater que la diaspora ne connaissait pas les objectifs du GIC

et n'étaient pas averties de la réflexion autour de la dynamique intercommunale. La rencontre a abouti à la recommandation de former une fédération des associations des ressortissants de Bakel, afin de faciliter les échanges avec le GIC. Les capacités des migrants à ouvrir leurs territoires d'origine sur l'ailleurs et à créer des coopérations/partenariats qui sont particulièrement précieux sont à prendre en compte et à valoriser par les intercommunalités et de son côté, la diaspora peut également trouver dans le dispositif intercommunal des réponses aux enjeux qu'elle rencontre actuellement dans le développement de son action sur les territoires d'origine (passage à l'échelle, coordination et mise en cohérence de leurs priorités avec celles des habitants du territoire et des élus, souvent différentes, connaissance approfondie et vision globale du territoire et de ses potentialités notamment économiques, détérioration du lien de confiance et faible dialogue entre diaspora et élus). La collaboration des deux parties à chaque étape du cycle de projet de territoire permet de mutualiser les forces, les compétences, les réseaux et les moyens pour des actions plus efficientes.

Le Grdr a élaboré en 2018 un guide méthodologique sur l'intégration de la migration dans la planification locale des collectivités maliennes²² qui propose une méthodologie complète et opérationnelle permettant l'intégration de la dimension « Migration » dans la planification locale. Deux expérimentations test ont eu lieu dans les communes de Koniakary et de Sandaré (Région de Kayes) pour éprouver les outils présentés.

La méthodologie et les outils présentés au niveau communal sont transposables au niveau intercommunal.



Le **CPCD** a adopté une démarche de montage de projet concertée avec la diaspora en 2009 en élaborant un projet de réalisation de forages, en collaboration avec l'Association des Communes du Diombougou et Séro-Diamanou en France (ACDS) qui fédère les six associations des ressortissants des communes membres du CPCD.

Suite à l'identification des villages prioritaires, le projet comprenait 18 forages, deux puits à grand diamètre, 6 blocs de latrines et aires de lavage et un important programme de formation et d'appui aux structures communales chargées de l'eau et de l'assainissement, pour un coût global prévisionnel de 387 000 €. Soutenue par les partenaires techniques, notamment pS-Eau, la recherche de financements a abouti au soutien financier de plusieurs partenaires (Alianza por el agua, Fondation Abbé Pierre, Fondation Adoma, Coallia).



- ◆ Attention cependant, si la diaspora est souvent vue comme un partenaire financier, elle doit être considérée comme un co-porteur des projets.



- ◆ Mise en cohérence des action de la diaspora avec les priorités du territoire
- ◆ L'apport de la diaspora peut servir d'effet levier pour la levée de fonds

- ◆ Le relais assuré par la diaspora dans l'animation du partenariat sur le territoire d'accueil sécurise les relations partenariales



- ◆ Forte politisation des associations de la diaspora et des relations élus-diaspora
- ◆ Multiplicité des associations et des interlocuteurs de la diaspora à cette échelle
- ◆ Actions de la diaspora géographiquement orientées et limitées aux villages d'origine des ressortissants membres des associations de la diaspora.



PARTENARIATS DE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE : DES ATOUTS IMPORTANTES POUR L'INTERCOMMUNALITÉ

À travers la coopération décentralisée, les collectivités locales étrangères sont également devenues des partenaires stratégiques pour certaines communes du bassin du fleuve Sénégal. L'approche et le contenu de ces partenariats ont beaucoup évolué depuis les années 70 : d'une approche purement humanitaire, la coopération décentralisée s'est peu à peu inscrite dans une démarche d'aide au développement. Avec l'instauration de la décentralisation dans les pays du Sahel, les collectivités étrangères ont réorienté leur appui vers le renforcement institutionnel des collectivités partenaires.

Aujourd'hui, la coopération décentralisée devient un enjeu de politique publique locale par le biais de laquelle les collectivités cherchent à répondre aux enjeux de territoire ici et là-bas. D'une relation à sens unique, on s'oriente vers une relation mutuelle, plus réciproque même si encore inégale. Après les communes, d'autres types de collectivités s'y mettent : intercommunalités, régions...du niveau communal au niveau régional, en passant par le niveau intercommunal, l'action internationale favorise une meilleure connaissance et compréhension mutuelles entre les citoyens et œuvre pour un territoire ouvert sur le monde. C'est un vecteur de promotion de la paix et de la solidarité, d'échange et de partage de connaissances, de compétences, d'expériences et de valeurs.

Plusieurs configurations de partenariat

entre intercommunalités du bassin du fleuve Sénégal et collectivités étrangères existent : entre 2 intercommunalités- mais également entre intercommunalité malienne et commune française (Méruguemou et Montreuil) et entre « intercommunalité » sénégalaise et département français (CORENA23 /Conseil général de l'Isère). Dans toutes ces configurations, on recense les plus-values spécifiques de la coopération décentralisée à l'échelle intercommunale.

Un appui au renforcement institutionnel de l'intercommunalité

La coopération décentralisée à l'échelle intercommunale est une opportunité d'échange d'expériences autour de la gouvernance des territoires et des enjeux de l'intercommunalité. Bien qu'agissant dans des contextes différents, les collectivités partenaires ont beaucoup à apprendre de leurs expériences mutuelles. Sans calquer un quelconque modèle, c'est un moyen d'acquérir des savoir-faire, de mettre en perspective les questionnements et les actions et de ce fait, de permettre une plus grande efficacité de l'action de la structure intercommunale. De plus en plus de partenariats portent ou incluent ainsi un volet sur l'« appui institutionnel » à l'intercommunalité qui englobe les actions de renforcement de capacités de la maîtrise d'ouvrage par l'intercollectivités. Cet appui peut constituer un élément essentiel pour la construction de leur légitimité puisque l'efficacité de la maîtrise d'ouvrage participe largement de l'affirmation du rôle de ces structures. Néanmoins cette forme d'action de la coopération décentralisée n'est pas à l'heure actuelle formalisée et

peine à s'opérationnaliser²⁴ ...



L'appui institutionnel est au centre de la coopération entre le **Conseil Général du Pas de Calais et le cercle de Kéniéba** formalisée depuis décembre 2011. Le Conseil Général a apporté un soutien financier à l'organisation de formations à destination des élus et techniciens du cercle, à la mise en place d'un SADL, à la finalisation d'une monographie et à l'élaboration du plan d'action prioritaire du cercle et à la rédaction d'un projet triennal, en partenariat avec l'ADT, l'AVRL et le Grdr.



Dans le cadre de la coopération décentralisée avec la **région du Gorgol, la Région Centre** a cofinancé le PAIDEL. Son appui visait notamment à renforcer les capacités de gestion et de maîtrise d'ouvrage des communes à travers le dispositif de formation et d'information du CRACLG basé à Kaédi et géré par l'AMPG.

Un appui technique et financier direct ou indirect

On l'a vu, qu'elles soient endogènes ou exogènes, les ressources des intercommunalités dans le bassin du fleuve Sénégal sont difficiles à mobiliser et les moyens qui leur sont alloués sont dérisoires au regard des compétences transférées²⁵. Dans ce contexte, les coopérations décentralisées sont un acteur stratégique de financement, direct et indirect. Partenaires de long terme, elles s'avèrent également apporter un appui décisif à la survie de certaines structures intercommunales dont elles participent aux frais de fonctionnement. De nombreux projets intercommunaux ont été cofinancés par les coopérations décentralisées, dans divers secteurs du développement local.



Sur la thématique eau et assainissement, l'**ACGK** et le Grdr ont élaboré en association avec l'AGDF (Association du Guidimakha Danka France - migrants de la région du Guidimakha) et Plaine Commune un projet global « d'amélioration de l'accès à l'eau potable des populations de l'Association des Communes du Guidimakha Kafo (ACGK) au Mali ». Le 10 novembre



2011, le bureau communautaire de Plaine Commune a approuvé la participation de la Communauté d'Agglomération à ce projet à hauteur de 20 000 €/an sur la période 2012-2014.

D'autre part, les collectivités partenaires sont une interface avec d'autres partenaires techniques et financiers, elles apportent avec elles des contacts, une crédibilité, que n'ont pas des structures souvent récentes ou faiblement expérimentées.



Le projet Eau et assainissement de l'**ACGK** a également été retenu dans le cadre de l'appel à projets 2011-2012 du Ministère de l'Intérieur français de soutien à la coopération décentralisée, pour un montant total de 60000 € et a obtenu en 2012 une aide de 185 900 € de l'Agence de l'eau Seine Normandie sur la période 2012-2016.

Un outil de valorisation de l'intercommunalité

Le partenariat avec des collectivités étrangères est également un outil de renforcement de la lisibilité et de la visibilité de la structure intercommunale auprès des acteurs du territoire. En communiquant autour des échanges et des réalisations de la coopération, l'intercommunalité renforce son image et son identité auprès des habitants du territoire. Dans des contextes fragiles, elle peut apporter une réelle légitimité à l'intercommunalité.

Une coopération multi-partenaire qui peut renforcer la concertation et la participation citoyenne des acteurs du territoire intercommunal

La dynamique intercommunale et son projet axé sur le territoire constituent

une opportunité pour associer tous les acteurs locaux aux enjeux internationaux du développement local, à travers notamment les instances de participation citoyenne mises en place.

À travers les évènements et les projets de coopération, à l'occasion des temps de concertation et de participation, de nombreux acteurs du territoire intercommunal vont être sollicités : élus bien sûr mais également associations (locales et de la diaspora), entreprises, écoles et habitants. La coopération décentralisée constitue un vecteur supplémentaire de citoyenneté locale dans le sens où elle redynamise le tissu social et associatif et permet d'ouvrir de nouveaux espaces de concertation entre élus, techniciens et habitants.

Un vecteur de promotion de l'activité économique, culturelle et touristique des acteurs du territoire

Plusieurs intercommunalités ont permis par leur travail de diagnostic et de concertation d'identifier des filières agricoles porteuses et jouent aujourd'hui un rôle important dans l'appui à la structuration et au développement de filières comme la banane dans le cercle de Kéniéba, le baobab dans le cercle de Kayes ou le balanites dans le bassin du Karakoro en Mauritanie. La coopération décentralisée appuie déjà certains projets et les potentialités de débouchés commerciaux pour certaines filières sont explorées par plusieurs partenaires de coopération décentralisée.



Dans **la réserve naturelle communautaire du Boundou**, véritable laboratoire de la coopération territoriale autour de la valorisation des ressources naturelles, le potentiel touristique (naturalisme ou

ARTICULER LES PARTENARIATS À L'ÉCHELLE COMMUNALE ET INTERCOMMUNALE

Les intercommunalités regroupent des communes dont certaines sont parfois déjà en coopération décentralisée avec des communes d'autres pays. Le passage à l'intercommunalité ne doit pas diminuer l'importance des partenariats existants mais au contraire permettre de les renforcer. Leur intégration à une structure intercommunale peut leur permettre d'envisager de nouvelles actions, grâce à l'appui financier, technique et humain de l'intercommunalité, dans le but de valoriser ses propres domaines de savoir-faire et/ou d'acquérir de nouvelles capacités d'action. D'autre part, la mise en place de l'intercommunalité peut être mise à profit pour réexaminer la pertinence et la cohérence géographique/thématique des actions menées.

Il est important de pérenniser les actions de coopération décentralisée qui portaient des fruits avant la naissance de l'intercommunalité et de veiller à la continuité des projets sur lesquels la commune s'était engagée pour ne pas perdre la confiance du partenaire. Dans le cas du transfert de compétences à l'intercommunalité, il convient d'examiner quelles actions peuvent continuer à être exercées de manière plus adéquate au niveau communal ou au niveau de l'intercommunalité.



découverte) a été documenté par le CORENA dans le cadre d'un diagnostic touristique et culturel. La réserve reçoit depuis fin 2015 des éco-volontaires pour des missions à caractère naturaliste. Des cases d'accueil ont été construites et les comités de gestion des cases d'accueil sont accompagnés par des partenaires. Le partenariat avec le département de l'Isère permet l'ouverture de la réserve sur d'autres territoires et lui permet de promouvoir ses richesses en termes de faune, de flore et de culture et d'en faire une destination attractive pour les touristes.

Un partenaire humanitaire qui peut pallier les défaillances de l'Etat

La relation de coopération décentralisée qui lie deux collectivités peut permettre dans certaines situations de répondre dans un délai court à une « crise » ou un besoin urgent.



En réponse à la crise liée à la période de soudure de 2018, et face aux difficultés budgétaires de l'Etat malien, les **Conseils Départementaux du 91 et du 78 et la commune de Draveil** ont mobilisé des fonds pour la distribution alimentaire gratuite dans les cercles de **Diéma** et **Nioro**, dans le cadre du partenariat qui lie leurs territoires depuis plusieurs années. C'est cette relation historique et ces liens étroits entre élus des deux territoires qui a permis une telle réactivité. Au-delà de ces outils, la recherche de financement est facilitée par la crédibilité et la solidité des porteurs de projet et du projet lui-même. Cette crédibilité se base notamment sur le réalisme du projet et notamment du budget, la pertinence du

projet, et l'expérience des porteurs de projet. Lorsque la structure intercommunale est récente, il faut savoir être patient et commencer par de petits projets afin de gagner en crédibilité. Une alternative est de scinder le projet en tranche. N'ayant pas acquis la totalité des financements, le CPCD et l'ACDS ont par exemple scindé leur projet en tranches opérationnelles limitées chacune à environ 50 000 €, plus facilement prises en charge par les financeurs publics sollicités. Cette stratégie s'est avérée payante. Elle s'est matérialisée par la confiance du Fonds Eau du Grand Lyon en 2011, puis du conseil régional d'Ile-de-France en 2012, de la mairie de Paris en 2013, de l'Agence des microprojets et du PRAOSIM en 2015.

MISE EN ŒUVRE DES ACTIONS PRIORITAIRES

Communes membres, partenaires et habitants ont besoin de voir des réalisations concrètes pour adhérer véritablement au projet intercommunal. Parallèlement au renforcement de capacités et à l'accompagnement essentiel mais moins visible, dans le cadre de son accompagnement, le Grdr a financé plusieurs actions des Plans de Développement Intercommunaux, ce qui a permis de rendre concret et visible rapidement le fruit de la dynamique intercommunale pour faire naître et entretenir la confiance de la population et des membres de l'intercommunalité. Du fait de plusieurs facteurs bloquants évoqués (cadre juridique, absence de financements, manque de ressources humaines), la concrétisation de la démarche intercommunale peut prendre du temps, des mois voire des années

dans certains contextes. Dans ce cas, il est essentiel de continuer à nourrir la démarche pour éviter la démobilitation des acteurs en conduisant quelques actions prioritaires et peu coûteuses.



C'est la méthodologie appliquée par les porteurs de l'**initiative Karakoro** (INKA), avec l'appui du Grdr, pendant la période transitoire de construction de l'intercommunalité qui s'est étendue de 2009 à 2015 : voyages d'échanges entre acteurs locaux, diagnostic des 9 communes, adduction d'eau pour les deux villages de Melgué, foire aux semences paysannes à Kayes et 1^{er} festival transfrontalier d'Aroundou en 2010 puis à Gouraye en 2017. Cette stratégie a également fait ses preuves du côté mauritanien où l'absence de législation adaptée ne permettait pas la reconnaissance d'une intercommunalité. Portées par les acteurs locaux, plusieurs initiatives de coopération territoriale thématiques ont vu le jour : élargissement à la commune de Baédiem de l'Union des Coopératives pour le Développement des communes de Ould Yengé et Bouilly (UCDOB) qui conduira à un projet d'alphabétisation sur les trois communes, projets de renforcement de la gouvernance des ressources naturelles dont le Projet de Gestion Intégrée des Ressources Naturelles et d'adaptation aux changements climatiques qui aboutit à la création d'un cadre de concertation intercommunale entre les communes de Khabou, Soufi et Baédiem, à l'élaboration d'un guide intercommunal de gestion des ressources naturelles²⁶ et à l'élaboration d'un Plan Intercommunal d'Actions Environnementales. En 2015, le Service de Coopération et d'Action Culturelle de l'Ambassade de

France en Mauritanie finance un projet de 18 mois d'opérationnalisation et de mobilisation des ressources financières au profit des initiatives intercommunales qui a abouti à la mise en place

- d'un cadre de concertation intercommunale inclusif
- d'un diagnostic sur la fiscalité et ressources propres des communes membres
- de l'élaboration d'un Plan de Développement Intercommunale (PDI) d'un dispositif permettant de libérer les cultures de décrue à une date unique (31 mars) en convenance avec les communes voisines du Mali
- d'un comité de prévention et de gestion de conflits et
- d'un cadre de concertation transfrontalier entre INKA et ACGK. Ces initiatives sont l'occasion d'apprendre et d'avancer vers la démarche attendue au niveau du bassin versant.

ÉVALUATION DES PERFORMANCES DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Comme on évalue un projet pour faire le bilan sur sa mise en œuvre et ses résultats, il est important d'évaluer l'intercommunalité pour déterminer la pertinence des objectifs fixés et leur degré de réalisation, l'efficacité au regard du développement, l'efficacité, l'impact et la viabilité²⁷.

Le Grdr a conduit avec les intercommunalités partenaires, deux processus qui contribuent à l'évaluation des performances de l'intercommunalité.

LE DIAGNOSTIC INSTITUTIONNEL ET ORGANISATIONNEL

Les intercommunalités accompagnées par le Grdr ont connu des temps forts et des temps morts, des succès et des échecs et ont eu besoin d'identifier leurs forces et leurs faiblesses pour améliorer leur action et leur impact sur le territoire en s'adaptant aux évolutions du contexte, juridiques notamment. Dans le cadre du programme Gouvernance Citoyenne des Territoires, le Grdr a accompagné les intercommunalités dans la conduite d'un diagnostic institutionnel et organisationnel de leur structure et dans l'élaboration d'un plan de renforcement institutionnel et organisationnel. Mené avec l'appui d'un consultant, ce diagnostic est à la fois un exercice d'auto-analyse de l'intercommunalité et d'analyse du contexte et du territoire d'action en vue d'un renforcement des capacités organisationnelles, financières et économiques de l'intercommunalité.

Début 2017, le **CPCD** a souhaité inscrire ce diagnostic organisationnel dans la perspective du renforcement de l'animation de l'intercommunalité, notamment sur le plan du développement économique local. Au terme de l'exercice, il a permis :

- d'identifier les compétences et moyens transférés par l'Etat aux intercommunalités à travers les textes de lois et décrets d'application de la décentralisation ;
- de faire des propositions pouvant aider l'intercommunalité à opter pour un choix entre syndicat et la communauté des communes conformément au

décret N°2015-0848 du 22 décembre 2015 ;

- de faire un état des lieux du fonctionnement du CPCD ;
- de faire des propositions pouvant renforcer le dispositif d'animation de l'intercommunalité pour une meilleure opérationnalisation de ses missions dans les domaines du développement local concerté, de la mobilisation des ressources propres et des potentiels partenaires de coopération décentralisée, du lien fonctionnel avec la diaspora, de la maîtrise d'ouvrage de projets planifiés ;
- de proposer un plan de renforcement institutionnel et organisationnel (PRIO) du CPCD en mettant l'accent sur le développement économique local (faire une proposition de dispositif d'appui à l'entrepreneuriat des jeunes) et
- d'outiller le CPCD d'un avant-projet de stratégie de développement Economique Local (DEL) pouvant contribuer à la valorisation des opportunités et potentialités locales, la croissance et la réduction de la pauvreté.



- ◇ Le DIO permet de redémarrer un nouveau cycle de planification intercommunale sur des bases solides et objectives.



- ◇ Pour être objectif, il doit être conduit par un prestataire externe.

OUTIL 13

L'AUTO-ÉVALUATION DES PERFORMANCES

Ce processus permet d'examiner d'une manière participative (à l'interne) les points clefs du fonctionnement des interco et des actions pour anticiper les dysfonctionnements. L'autoévaluation des intercommunalités/intercollectivités porte sur les domaines suivants : la gouvernance locale, la maîtrise du territoire, le développement économique local, les partenariats et coopérations, la capitalisation. La collectivité territoriale est l'acteur clé de l'auto-évaluation.

La mobilisation de toutes ses composantes (élus, techniciens communaux, services techniques déconcentrés, société civile, etc.) assure une totale transparence au processus. Accompagnés par les techniciens de la commune, les structures d'appui au développement local et ses partenaires techniques, lorsqu'ils existent, les élus et leurs partenaires doivent piloter de bout en bout l'évaluation et s'approprier la démarche pour, à terme, répliquer l'expérience aussi souvent que nécessaire.

Pour une collecte efficiente des données et une analyse pertinente des résultats, il est impératif que certaines étapes clés du processus soient respectées :

- 1 Constitution d'un comité de pilotage régional :** constitué de tous les acteurs locaux (des élus, des représentants des Ministères de tutelle, des Directions Générales et des instances déconcentrées, des services techniques, de la société civile, les services techniques

régionaux, etc.), ce comité est en charge de définir la méthodologie et d'accompagner les collectivités dans la conduite de l'auto-évaluation. Lui sont également assignés, l'analyse des résultats en toute transparence et la proposition d'un plan de renforcement des collectivités. Le rôle de ce comité est central et de sa composition, dépend la crédibilité du processus. En parallèle, en fonction du nombre d'échelons décentralisés, la mise en place de commissions d'évaluation à l'échelle régionale peut s'avérer nécessaire pour faciliter le pilotage du processus et sensibiliser les populations. Ainsi, **en région de Kayes**, une commission départementale a été constituée au sein de chacun des sept cercles de la région.

2 Elaboration d'une grille d'évaluation :

La grille d'évaluation (annexe 3) et les critères évalués doivent faire consensus au sein du comité, mais aussi auprès de tous les acteurs du territoire. Une grille non partagée peut conduire à une invalidation des résultats de l'auto-évaluation et une disqualification du processus par les populations. La grille se construit en 2 étapes :

- i) analyse du contexte pour fixer les orientations et le contenu de la grille : s'informer sur la préexistence d'une grille étatique, décider s'il faut se référer à cette grille ou en définir une nouvelle, identifier les enjeux et problématiques du développement local au niveau communal, départemental et régional pour

créer ou actualiser la grille ;

- ii) atelier de définition (ou actualisation selon choix antérieur) de la grille aboutissant à une grille et un PV signé. Le contenu d'une grille n'est pas statique et reste modulable en fonction des spécificités territoriales et des enjeux en constante évolution. Toutefois, la mesure des performances d'une collectivité pourrait se référer aux 6 domaines clés suivants :

- ✕ 1) capacités institutionnelles : mesure du fonctionnement des instances communales ;
- ✕ 2) gestion administrative et financière : estime la capacité des communes à initier des processus de planification et de gestion budgétaire ;
- ✕ 3) mobilisation des ressources : évalue les capacités d'auto-financement des collectivités et l'aptitude des élus à développer des pratiques innovantes ;
- ✕ 4) planification du développement local : évalue le processus itératif mené par les CL pour identifier, prioriser et programmer les actions de développement local ;
- ✕ 5) services rendus : mesure l'aptitude des CL à réaliser des actions concrètes pour répondre aux besoins des populations ;
- ✕ 6) partenariats et coopérations : mesure l'aptitude des CL à tisser des liens.

- 3 **Conduite de missions de plaidoyer :** deux missions de plaidoyer sont à prévoir, une mission de validation des outils et une mission de présentation des résultats provisoires. La grille doit être soumise à approbation aux

instances déconcentrées régionales avant toute diffusion et présentation aux élus. Les services techniques déconcentrés doivent donc être parties prenantes et être concertés à toutes les étapes de l'élaboration de l'outil. Il est vivement recommandé de les associer au comité de pilotage. Par ailleurs, la démarche méthodologique de l'évaluation ainsi que les différents outils conçus pour sa conduite, doivent être présentés, par le comité de pilotage, à la Direction Générale des collectivités et au Ministre de tutelle (si ces derniers ne sont pas membres du comité de pilotage de l'évaluation). Les termes de références de ces missions doivent être précis et communiqués aux intéressés en amont des déplacements. La validation de la démarche d'évaluation doit faire l'objet d'un PV de réunion approuvé par les différents interlocuteurs.

- 4 **Diffusion de la démarche et mise en place des commissions locales :** lors de la première évaluation, une tournée de sensibilisation des acteurs peut s'avérer nécessaire. Cependant, cette démarche étant lourde et coûteuse, une simple campagne médiatique peut-être retenue pour les éditions suivantes. Lorsque le contexte s'y prête, la mise en place de commissions locales facilite l'animation des évaluations ; les sept commissions en région de Kayes ont été formées à la méthodologie d'évaluation.

- 5 **La collecte des données et la notation :**
 - i) Le choix de l'animateur : « plusieurs » méthodes peuvent être utilisées pour

la collecte des données : prestataires, collectivité avec accompagnement technique ou techniciens de la collectivité ;

- ii) la collecte des dossiers et des archives : cette étape peut s'avérer longue (1 mois) et laborieuse mais constitue un moment clé de la démarche. Elle permet d'effectuer une pré-analyse à partir des documents fournis par les communes ;
- iii) les ateliers de notation : ces ateliers sont animés au sein des communes et sont l'unique occasion de croiser les résultats obtenus lors de la revue documentaire avec la vision des acteurs locaux. La grille définitive est ainsi complétée en totale transparence. Chaque déclaration doit être confirmée par un document officiel. Prévoir une journée pour la tenue de ces ateliers ;
- iv) l'atelier d'évaluation finale : cet atelier de consolidation des données s'étale en moyenne sur 3-4 jours. Il est organisé par le comité de pilotage régional et permet la définition du classement final, du plan de renforcement et l'identification des bonnes pratiques à valoriser lors de la Journée des Communes et du Développement local (JC DL). Les résultats de ces échanges sont soumis à une validation politique avant diffusion. Ainsi, les enseignements tirés de l'évaluation, le classement et la liste des communes lauréates doivent être approuvés par l'administration centrale. Organiser une restitution par commune peut favoriser une meilleure acceptation des résultats avant diffusion. Il est

dans tous les cas indispensable de transmettre un procès verbal de l'évaluation à chaque commune évaluée, assorti d'un délai de réaction de 7 jours ouvrables. Enfin, comme dans tout processus participatif, les risques de tensions entre élus/techniciens et la population sont importants. L'animateur doit donc faire preuve de médiation tout au long de la démarche.

- 6 L'analyse des données et l'approbation des résultats** : une analyse scrupuleuse des données permet l'élaboration du plan de renforcement, et donc du cahier des charges du dispositif d'appui au développement local. Selon l'option retenue, elle peut être réalisée par les commissions départementales mais la compilation des résultats doit être la prérogative du comité de pilotage régional.



- ◆ La pérennisation du dispositif est conditionnée par la participation active (technique et financière) du porteur.
- ◆ Un dispositif de suivi-évaluation de l'exécution du plan de renforcement doit être mis en place pour assurer sa mise en œuvre.

L'intercommunalité au cœur d'une démarche concertée et participative :

Parvenir à un objectif partagé prend du temps pour qu'il y ait transmission entre acteurs, pour qu'apparaisse, sur la base du diagnostic commun, une mobilisation de toutes les parties prenantes permettant d'aboutir à une communauté d'intérêt et à des positions communes. Cela implique des négociations puisqu'on ne peut pas tout faire à la fois, des débats pour confronter les points de vue et prendre en compte les visions des différents acteurs. Et pour qu'il y ait débat, il faut mettre en place des espaces, des temps et des outils d'échange et de participation.

Le contrôle citoyen de l'action publique et la concertation sont des exigences avérées dans la pratique de la gouvernance locale et participative. Elle exige en effet des acteurs de la décentralisation, plus particulièrement les élus, la pratique régulière de la reddition des comptes : un droit de regard pour le citoyen sur la gestion de la chose publique au niveau local. De même, l'adhésion, la motivation et la participation des élus communaux et de la population à la dynamique intercommunale sur le long terme nécessitent d'informer, d'associer et d'écouter toutes les parties concernées par le développement du territoire. Ce chapitre revient sur les enjeux de la concertation et de la participation citoyenne dans le cadre de l'inter-collectivité, les opportunités et les difficultés

de cette approche, avant de présenter quelques modèles et outils existants.

LES ENJEUX DE LA CONCERTATION ET DE LA PARTICIPATION POUR L'INTERCOMMUNALITÉ

Au-delà de la simple application du droit à l'information des citoyens et des devoirs de transparence et de redevabilité des élus, la participation citoyenne est une réponse aux principaux enjeux de la coopération intercommunale.



Enjeu financier

Des citoyens impliqués dans la gouvernance locale, ayant une vision claire des actions de la collectivité, la considérant comme un outil qui prend en compte et travaille à répondre à leurs besoins, seront plus enclins à payer leurs impôts, taxes et cotisations.

La participation permet d'accroître les recettes fiscales locales et facilite la mobilisation des cotisations des communes membres et le transfert du budget de la compétence dédiée à l'intercommunalité, le cas échéant.



Enjeu managérial

La démarche participative augmente la motivation des élus, des représentants de la société civile et de la population à faire vivre et à dynamiser la coopération intercommunale. Elle permet

ainsi un meilleur taux de participation aux instances et aux rendez-vous de l'intercommunalité. La prise en compte des idées de tous les acteurs du territoire permet également une meilleure adéquation entre les attentes de la population, ses besoins identifiés et les résultats atteints. De ce fait, leur niveau de satisfaction vis-à-vis de l'intercommunalité augmente.



Enjeu social

Au sein des espaces et des temps de concertation et de débat, les acteurs apprennent à se connaître, à écouter et à comprendre les besoins, les difficultés et les perceptions de l'autre. Les rapports sociaux se transforment et progressivement on observe le renforcement du vivre-ensemble et du lien social au sein du territoire intercommunal.

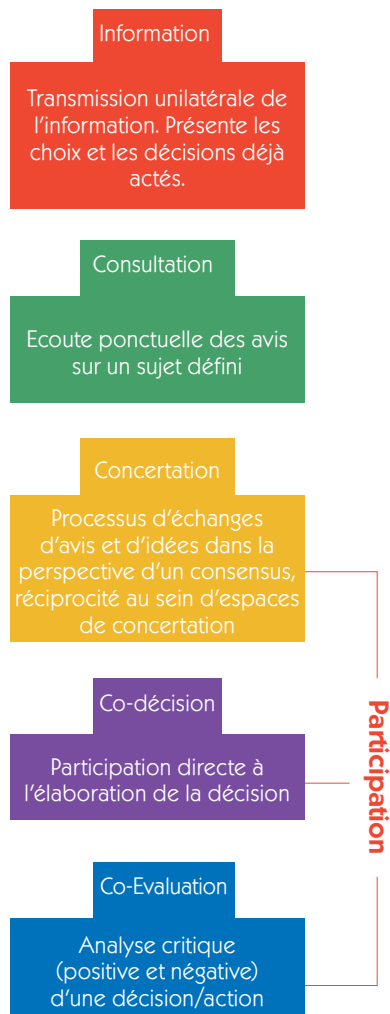


Enjeu politique

La facilitation du lien entre élus et population, l'instauration du dialogue participatif à instaurer la confiance des citoyens dans les élus.

Dans le cadre de l'intercommunalité, les élus intercommunaux ne sont pas directement élus par la population, ce qui éloigne davantage élus et citoyens. Les mécanismes de participation jouent par conséquent un rôle primordial à cette échelle pour créer et animer le lien entre citoyens et équipe intercommunale.

CONCERTATION, CONSULTATION, PARTICIPATION : DE QUOI PARLE-T-ON



Tous ces mots font référence à des degrés de communication variables. On la mesure généralement selon une échelle qui va de l'information à l'évaluation²⁸. Pour atteindre le niveau de la participation réelle, la première condition est de bâtir une relation de proximité avec les habitants. Comment ? En s'assurant

qu'il n'y ait pas un trop grand décalage entre les promesses faites par la collectivité et les attentes des citoyens d'une part, en «éduquant» élus et citoyens d'autre part (esprit civique, complexité des choix et arbitrages, esprit d'écoute mutuelle, etc...) et en mettant en place des dispositifs de veille citoyenne.

UNE PARTICIPATION CITOYENNE INSUFFISAMMENT INSTITUTIONNALISÉE

Dans certains pays du monde, la codification juridique de la participation citoyenne a permis la multiplication des dispositifs de participation sur le territoire et les textes ont peu à peu soutenu le désir de démocratie de proximité réclamée par la population.

Dans le bassin du fleuve Sénégal, les textes se limitent plutôt à l'aspect de la transparence et du droit à l'information des populations sur les affaires locales, avec quelques encouragements à la consultation des citoyens mais la concertation (1^{ère} étape de la participation) n'a presque aucune base légale et dépend de la conviction des élus locaux.

Au Mali, les articles 37, 41 et 44 de la loi n° 2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales (modifiant la loi n° 95-034 portant code des collectivités territoriales) affirment le principe de la redevabilité en définissant le caractère public des séances du conseil communal, l'affichage des comptes rendus de chaque session, la libre consultation des procès-verbaux et délibérations du conseil, les budgets et comptes de la commune et les arrêtés communaux.

La participation citoyenne, elle, a encore peu de place si ce n'est l'article 218 alinéa 2 et 3 qui stipule que le vote du budget est précédé d'un débat public qui doit porter obligatoirement sur l'état de mise en œuvre du Plan de Développement Economique, Social et Culturel (PDESC); le compte administratif de l'année écoulée; l'état de fonctionnement des organes et des services de la collectivité et le projet de budget. Le Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation pose le principe de la restitution publique de la gestion de la collectivité territoriale à travers l'objectif spécifique « Promouvoir la participation populaire et le contrôle citoyen dans la gestion des affaires locales ». Cet objectif s'est traduit dans le Programme Nationale d'Appui aux Collectivités Territoriale, phase III, à travers son résultat 1 « Les populations participent davantage à la gestion de leurs collectivités territoriales » mais en termes d'activités les ambitions restent très limitées et relèvent davantage de la consultation. En Mauritanie, on peut noter l'encouragement des procédures de participation et d'implication du public à l'occasion de projets susceptibles d'avoir un impact environnemental et social selon la loi 2006 portant code de l'Environnement (et ses décrets d'applications). Elle demande aux promoteurs la réalisation d'une étude d'impact environnemental et social pour tout projet industriel (usine, exploitation, carrière industrielle). Elle aménage ainsi un processus d'information et de consultation du public concerné en étroite collaboration avec les autorités administratives et municipales ainsi qu'avec les représentants des populations et des communautés affectées par le projet afin d'aboutir à un plan de gestion de l'environnement concerté²⁹. On retient surtout l'Article 8 de l'arrêté 680/MIDEC du 17 avril 2011 qui instaure les cadres de concertation communaux, «une structure d'orientation, de surveillance, de coordination, de suivi et d'évaluation à mettre en place pour assurer une bonne conduite de l'action publique et des projets de développement communal».

Au Sénégal, le nouveau Code général des collectivités locales (CGCL) Loi n° 2013 -10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités locales, réaffirme les conditions d'exercice d'une nouvelle citoyenneté plus représentative que participative. La démocratie représentative est organisée par la Section 2 du CGCL qui donne à toute personne physique ou morale la possibilité de faire des propositions pour l'impulsion du développement local ou l'amélioration du fonctionnement des collectivités locales. Le droit à l'information est garanti avec la possibilité d'avoir accès aux procès-verbaux et aux comptes. La loi rend aussi possible la participation des populations à travers la création de cadres de concertation par les maires et président de département et renvoie pour les modalités à un décret. Enfin, la loi démocratise le processus budgétaire en rendant obligatoire le débat d'orientation budgétaire avant le vote du budget.

CONCERTATION ET PARTICIPATION À TOUTES LES ÉTAPES DU CYCLE DE PROJET DE L'INTERCOMMUNALITÉ

La participation citoyenne doit intervenir à toutes les étapes du cycle de projet de l'intercommunalité, du diagnostic de territoire à l'évaluation des performances, en passant par l'élaboration du plan de développement intercommunal, le suivi des activités et les instances de l'intercommunalité.

De nombreux outils de participation citoyenne existent et peuvent trouver leur place au sein des intercommunalités. La particularité des territoires du BFS, à savoir des territoires à forte émigration, doit être prise en compte dans la mise en place de lieux de concertation. De même, les partenaires de la coopération décentralisée, acteurs stratégiques des intercommunalités, doivent trouver leur place au sein de ces dispositifs.



OBSTACLES

- Faible institutionnalisation de la participation citoyenne
- Mode de désignation des élus intercommunaux (nomination ou suffrage indirect)
- Prolifération et enchevêtrement des dispositifs de participation (niveau village, commune, interco, cercle, etc...)
- Faible mobilisation des collectivités autour de la participation
- Faible communication autour des dispositifs de participation



OUTIL 14

UN ORGANE DE PILOTAGE DE L'INTERCOMMUNALITÉ OUVERT À LA SOCIÉTÉ CIVILE

Il est possible de mettre en place un organe mobilisant différents acteurs du territoire (associatifs, culturels, touristiques, économiques, organisations professionnelles, élus minoritaires...) qui permet d'apporter un éclairage citoyen sur les enjeux stratégiques locaux. Plusieurs missions peuvent être confiées à cet organe de pilotage : garantir les objectifs du plan de développement intercommunal et participer à son suivi et à son évaluation, faire réaliser des études et identifier de nouveaux enjeux du territoire pour proposer des orientations, formuler des avis sur les projets et décisions, informer et sensibiliser la population résidente, promouvoir l'intercommunalité et créer une interface avec d'autres territoires. Sorte de commission pluridisciplinaire, son fonctionnement et ses relations avec l'organe décisionnel de l'inter-collectivité devront être régis par un règlement intérieur validé lors de sa mise en place.

Si la législation de certains pays, particulièrement celle du Mali, encadre la création des organes de l'inter-collectivité en spécifiant leur nombre, qualité et composition³⁰, une marge de manœuvre est laissée à l'intercommunalité dans la création de services ou commissions complémentaires.

Ainsi, rien n'empêche d'associer la population et les autres acteurs du développement à d'autres instances de la structure. Bon nombre d'intercommunalités ont mis en place des commissions de travail thématiques qui permettent d'associer tout type d'acteur aux réflexions de la structure.



Le Syndicat inter-collectivités MERAGUE-MOU (cercle de Yélimané, région de Kayes) a directement impliqué les migrants au sein de ses commissions thématiques en tant que membres à part entière.

Pour les structures associatives comme l'ACGK qui ne relève pas du statut à proprement parler d'intercollectivités, il est même possible d'élargir l'instance décisionnelle de l'intercommunalité à des représentants de la population.



Ainsi, le Comité de pilotage de l'**ACGK**, organe décisionnel, est composé de la façon suivante :

chaque commune choisit pour la représenter au sein du Comité deux élus, une représentante des femmes, un représentant des jeunes et un représentant des chefs de village. Les ressortissants de l'intercommunalité ne sont eux pas représentés mais sont consultés. Pour les structures intercommunales, il s'agit de créer un organe de pilotage qui travaillerait en collaboration avec l'organe décisionnel.

OUTIL 15

UNE STRUCTURE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE À L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE

Il est également possible de mettre en

place une structure parallèle pour assurer le suivi et l'évaluation de l'action de l'intercommunalité et assurer la représentation des acteurs de la société civile.

Fort de l'expérience communale réussie de certains de ses membres et conscient du rôle de la mobilisation citoyenne dans le renforcement de la coopération intercommunale, le **SYCOTEN** a souhaité expérimenter le contrôle citoyen de l'action publique à l'échelle inter-collectivités par la mise en place d'un dispositif de veille citoyenne qui doit contribuer à bâtir une relation de confiance entre les autorités intercommunale et municipale avec la population, afin de contribuer significativement à l'amélioration des recettes fiscales locales et à la maîtrise des enjeux de développement.

La mise en place du dispositif nécessite plusieurs étapes : la formation, le choix de la configuration du comité et le développement des outils. La formation est particulièrement importante pour permettre aux acteurs de rompre avec une approche descendante de la gouvernance au profit d'une approche ascendante, basée sur les besoins et idées exprimés par la population en leur rappelant les concepts-clés de la décentralisation et de la gouvernance locale (redevabilité, etc.), leurs responsabilités et en leur permettant de tester et de prendre en main des outils.

La mise en place du Comité local de veille citoyenne nécessite ensuite un travail d'analyse de l'existant et de concer-

tation entre les acteurs du territoire. Dans 7 des 16 communes membres du SYCOTEN, des Comités Communaux de Veille Citoyenne, mis en place avec l'appui de Helvetas, existaient depuis 2 ans. L'idée a donc consisté à étendre ce modèle à l'ensemble des communes et à créer l'équivalent intercommunal avec le Comité local de veille citoyenne. Il importe de comprendre qu'il s'agit d'organe sans existence physique réelle et permanente, d'espaces de dialogue dont l'existence se justifie à travers des activités spécifiques et dont le fonctionnement est régulé par un simple règlement intérieur.

Ils réunissent uniquement des organisations de la société civile et ont pour mission d'être un relais pour l'exécutif communal dans la sensibilisation de la population à l'importance de la mobilisation des ressources fiscales, de suivre et de participer au cycle budgétaire de la commune/inter-collectivité, d'initier des espaces de dialogue sur des thématiques et activités données, de permettre des visites d'échange sur les bonnes pratiques de gouvernance et de mener des enquêtes de satisfaction citoyenne. Une fois le cadre en place, le comité devra s'assurer de la mise en place d'un cycle de veille citoyenne allant de la participation à l'évaluation à travers plusieurs outils dont voici des exemples.

OUTIL 16

LE BUDGET PARTICIPATIF

Le budget participatif est un outil qui vise à renforcer la transparence budgétaire

et la participation citoyenne. Il place les citoyens au cœur du dispositif décisionnel budgétaire où les populations dans leurs différentes composantes donnent

leurs avis sur la façon de mobiliser les ressources financières de la communauté et comment elles seront dépensées. Les expériences de budget participatif sont très différentes et très variables d'une collectivité à l'autre. La plupart du temps, seul un petit pourcentage du budget d'investissement de la collectivité est soumis à la gestion participative. Certaines collectivités proposent des enveloppes plus larges³¹ au vote citoyen ou des enveloppes thématiques à une catégorie d'acteurs directement concernés³². Cela permet de promouvoir et d'encourager le débat sur les éléments du budget et même de favoriser une meilleure compréhension des problèmes et contraintes budgétaires de la part du grand public qui peut aussi susciter un engagement civique plus ferme aux niveaux de la mise en œuvre et du suivi-évaluation du budget. L'engagement civique du grand public peut ensuite améliorer la recette du budget en cours.



Les collectivités locales du **Gorgol** et du **Guidimakha**, en Mauritanie, éprouvent d'énormes difficultés pour la mobilisation de leurs ressources propres. Dans le cadre du PAIDEL, Le Grdr en partenariat avec l'**AMPG** et l'**AMaiG** a organisé une session

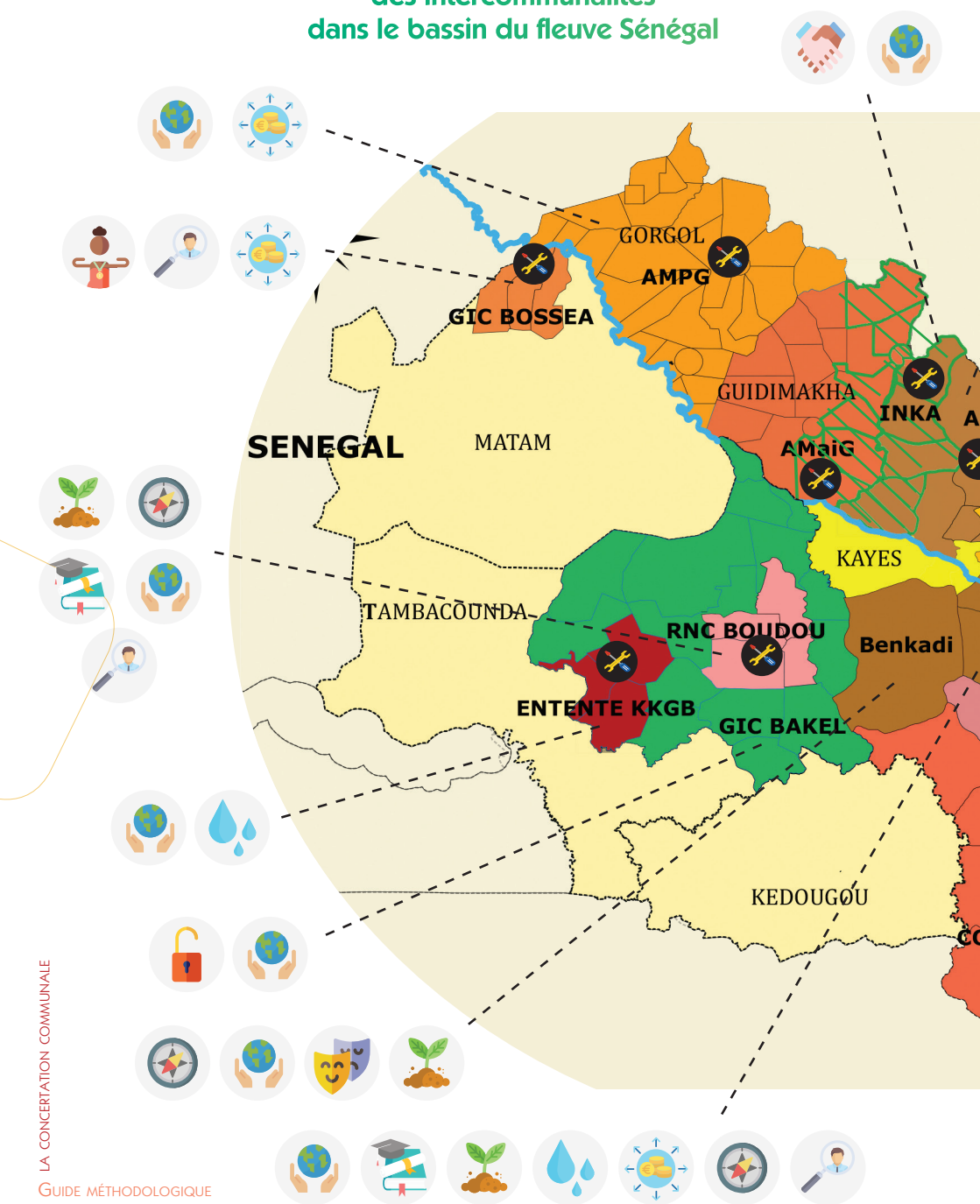
de formation sur le contrôle citoyen de l'action publique et le budget participatif. Sur 4 jours, 29 maires accompagnés de leurs secrétaires généraux, des responsables administratifs et financiers, des animateurs de développement local, des membres des cadres de concertation et des représentants de la société civile, ont été formés au processus d'élaboration et de mise en œuvre du budget participatif et accompagnés dans l'élaboration d'un plan de dissémination du budget participatif dans leurs collectivités. Beaucoup d'autres initiatives de participation citoyenne ont été expérimentées partout dans le monde (votations populaires, jurys citoyens, conseils de quartiers, comités d'usagers). Les visites double-espace sont un moyen pertinent de partir à la découverte d'expériences variées dans des contextes certes différents mais avec des enjeux similaires de redevabilité des élus et de contrôle citoyen de l'action publique. Signalons également l'opportunité que représentent les nouvelles technologies dans ce domaine. Au Mali et au Sénégal, de jeunes start-ups ont développé des applications autour de la redevabilité des élus et des institutions.

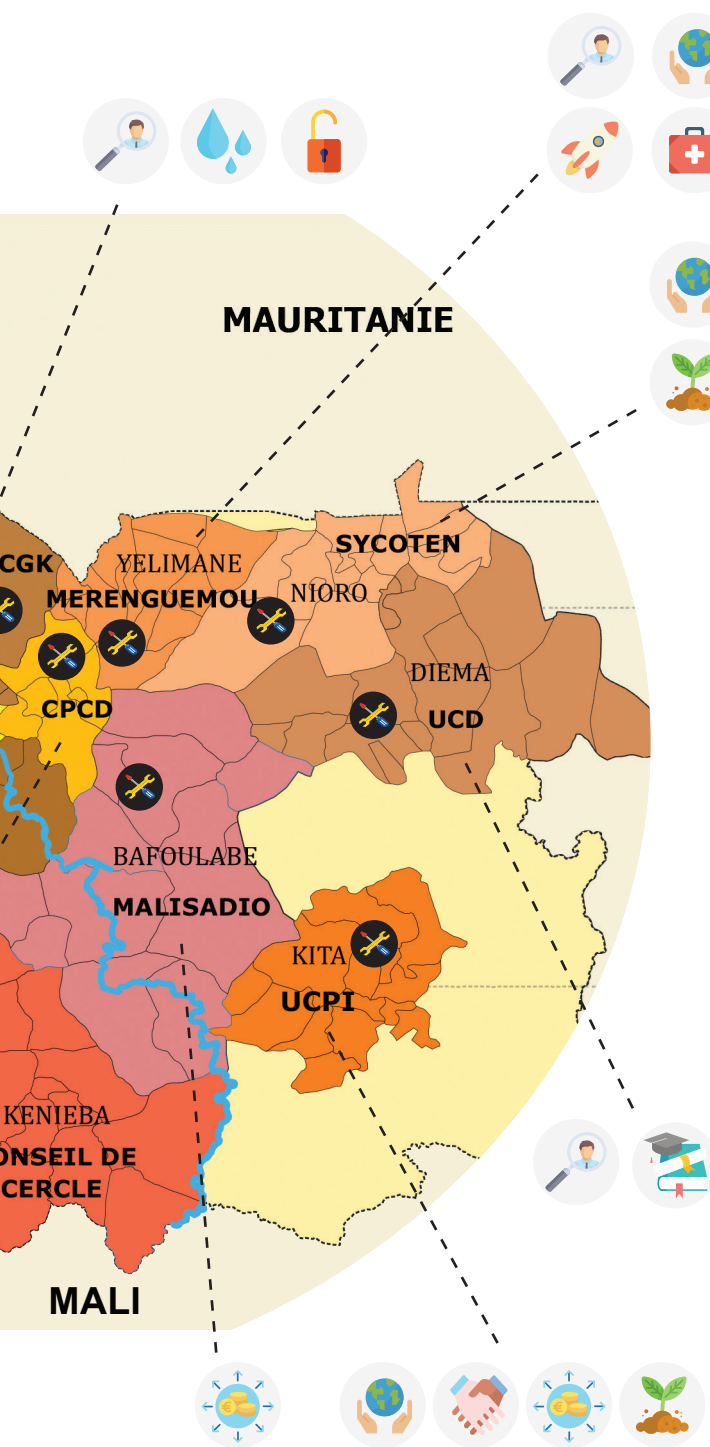


RÉSULTATS ET PERSPECTIVES



Les principaux secteurs d'intervention des intercommunalités dans le bassin du fleuve Sénégal





Légendes



Gestion des ressources naturelles, protection de l'environnement et lutte contre le changement



Gestion des conflits et cohésion sociale



Désenclavement



Tourisme



Entrepreneuriat



Agriculture et élevage



Santé



Culture



Education et alphabétisation



Economie sociale et solidaire



Promotion féminine



Eau et assainissement



Contrôle citoyen de l'action publique



Services techniques

L'intercommunalité, levier du développement intégré et concerté du territoire dans le bassin du fleuve Sénégal :

des résultats inspirant

Malgré les difficultés liées au manque de moyens, au caractère incomplet du cadre législatif, à l'insuffisance de dispositifs d'appui-conseil ou au manque d'information, les intercommunalités du BFS ont en quelques années réalisé des projets dans divers domaines et enregistré des résultats qui ont impacté durablement

et positivement le développement des territoires.

À travers une carte et quelques focus-expériences (page suivante), cette partie donne un aperçu des réalisations des intercommunalités qui ont bénéficié du DADL.



INKA

Un dialogue transfrontalier qui prévient et désamorce les conflits

Rôles de l'intercommunalité : animation de la concertation et planification

L'intercommunalité est avant tout un espace de dialogue et de concertation entre les acteurs des communes membres. Elle joue de ce fait un rôle clé dans la prévention et la résolution des conflits sur l'étendue du territoire. A Kita par exemple, les conflits entre agriculteurs et éleveurs sont la genèse même de l'Union des Communes pour l'Intercommunalité de Kita (UCPI-Kita). La résolution d'un conflit ayant impliqué 7 communes a donné naissance à une dynamique de coopération intercommunale qui s'est concrétisée avec l'appui-conseil de l'ONG-Agro Action Allemande en octobre 2007.

Après une démarche d'information et de sensibilisation auprès des élus des autres

communes du cercle, 7 nouvelles communes ont adhéré à l'initiative.

La dynamique intercommunale a permis des résultats similaires à l'échelle transfrontalière, dans la zone du Karakoro. La vision des leaders locaux, basée sur la gestion concertée transfrontalière et la concertation entre les acteurs de deux intercommunalités riveraines, réparties sur deux pays mais appartenant au même bassin de vie a donné naissance en 2018 à la première intercommunalité transfrontalière du bassin du fleuve Sénégal. Suite à la ratification de la convention d'entente intercommunale entre les 5 communes puis élargie à deux autres du bassin du

Karakoro par l'administration territoriale mauritanienne, un cadre de concertation transfrontalière a été mis en place et a adopté, parmi ses premières mesures, une date commune de libération des champs de décrue et la localisation de couloirs d'abreuvement pastoraux. Des mesures ayant pour objectif l'apaisement des tensions entre éleveurs et agriculteurs des deux rives, notamment en période post hivernale. Bien d'autres problématiques locales génératrices de conflits pourront être abordées par l'intercommunalité par la suite : dégradation des ressources naturelles, gestion du foncier et changements bioclimatiques.



LA CONCERTATION ASCENDANTE : L'INNOVATION FONDAMENTALE

«Avant les couloirs de passage existait par arrêté. Les gens n'adhéraient pas parce qu'ils n'étaient pas impliqués, maintenant ça émane des populations.» (Facilitateur Intercommunalité Karakoro (INKA), 2017).

L'INKA a permis d'élaborer des règles partagées et légitimes par la concertation ascendante, de la population vers l'autorité, opérant un changement fondamental vers le développement local concerté qui consiste à « passer des décrets administratifs exogènes, centralisés et méconnus des usagers, à des accords entre usagers, validés par les collectivités puis formalisés en mesures juridiques par l'administration territoriale » (arrêté préfectoral). Le processus de concertation a connu 4 étapes :

- 1 Mission de sensibilisation et de concertation dans tous les villages pour délibérer du calendrier culturel et de l'ouverture au pastoralisme. Plus spécifiquement, elle visait à a) diagnostiquer la situation et sonder les opinions (outils : cartes des ressources à l'échelle villageoise, communales et intercommunale, inventaire des infrastructures à dimension intercommunale), b) atteindre « chaque usager de chaque village » pour qu'il s'approprie les enjeux de l'intercommunalité et du transfrontalier passant par un discours d'appartenance à un territoire commun c) collecter des décisions en assemblées villageoises sur des questions concrètes, en termes d'accès et de partage des ressources naturelles. Le choix de la date de décrue et la localisation des couloirs d'abreuvement sont définis.
- 2 Une « assise locale concertée » sous forme d'atelier régional réunit les autorités administratives (wali, hakem et chef d'arrondissement et le CCI, avec l'objectif de compiler les décisions villageoises, et de retenir une mesure sur la base de la majorité d'entre elles et de l'avis des autorités territoriales, afin d'ancrer les mesures en travaux dans le cadre légal et de susciter une volonté politique favorable.
- 3 Une seconde mission de sensibilisation vise enfin à gagner l'adhésion de la minorité non favorable à la décision prise.
- 4 Démarche de formalisation administrative des mesures retenues, en décret préfectoral.



ACGK

Des infrastructures de base consolidées et pérennisées

Rôles de l'intercommunalité : diagnostic, planification et appui à la maîtrise d'ouvrage

L'Association des Communes du Guidimakha - Kafo (ACGK) est une intercommunalité située au nord-ouest de la région dans le cercle de Kayes à la frontière mauritanienne. Ce territoire, composé de 9 communes dont 7 rurales, compte environ 150 000 habitants. L'accès à l'eau potable et à l'assainissement y figurent au rang des principales difficultés.

Le diagnostic territorial avait permis d'identifier les principales causes de ces difficultés : pompes non fonctionnelles, multiplication des constructions sommaires sans système d'évacuation des eaux usées rendant l'environnement villageois insalubre et propice à la propagation de maladies, capacités faibles de gestion des ouvrages publics de l'eau, de l'hygiène et de l'assainissement, ou de réparation et d'entretien des installations et déficit organisationnel autour des points équipés de pompes.

Un projet porté à l'échelle intercommunale a permis d'organiser le service public de l'eau et de faciliter l'accès à l'assainissement dans les communes de l'intercommunalité du Guidimakha. Concrètement, 45 pompes à motricité humaine en pannes ont été remises en service permettant à environ 62 000 habitants de l'Association des Communes du Guidimakha Kaffo d'avoir à nouveau accès à l'eau potable ; 35 comités de gestion des points d'eau ayant pour mission d'assurer le service public de l'eau ont été rendus fonctionnels et ont été renforcés sur les questions liées aux procédures, à la gestion des ressources

financières et à l'entretien des systèmes d'adduction en eau potable. Les maires et secrétaires généraux des communes de l'intercommunalité ont reçu des formations de maîtrise d'ouvrage communale et d'organisation du service de l'eau et de l'assainissement dans la collectivité ; 3600 élèves de 16 établissements ont désormais accès à des latrines en milieu scolaire.

Des « clubs d'hygiène » ont été mis en place afin d'assurer la maintenance des ouvrages d'assainissement, de garantir la propreté dans tout l'établissement (gestion des déchets solides et liquides...) et de promouvoir l'assainissement et l'hygiène ; 128 puisards ont été construits dans les différentes localités pour mieux traiter les eaux usées ; 54 maçons locaux ont été formés à la construction de puisards et 12 à la construction de latrines et 2 campagnes de sensibilisation aux questions relatives à l'hygiène et à l'assainissement ont été mises en œuvre.





ACGK

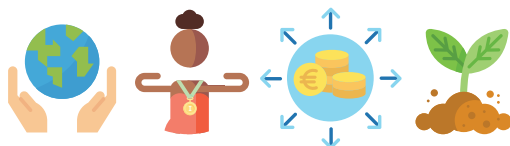
L'intercommunalité pour faire entendre la voix des élus locaux

Rôles de l'intercommunalité : diagnostic, planification et plaidoyer

Le travail de diagnostic intercommunal et d'élaboration d'un plan de développement intercommunal de l'ACGK a permis dans un premier temps l'identification des priorités de développement du territoire qui a ensuite servi de base à la rédaction du « Plaidoyer des acteurs du Guidimakha pour un territoire et un cadre de vie meilleur ». Ce plaidoyer a été porté dans un second temps par l'intercommunalité auprès de l'Etat lors d'une rencontre avec le Président de la République au cours de laquelle l'accent

a été mis sur le désenclavement du territoire de l'ACGK.

Cette action a permis à l'intercommunalité de faire valoir son choix sur le tracé, de demander l'organisation d'une concertation avec la population, de s'enquérir de l'avancement du financement de l'opération et d'accélérer le processus. Une action qui n'aurait pu avoir cet impact si elle n'avait pas été portée par une entité capable de faire entendre la voix des élus locaux.



RNC Boundou

Une échelle pertinente pour le développement économique durable des territoires

Rôles de l'intercommunalité : planification, appui à la maîtrise d'ouvrage et animation de partenariat

En 2009, la Réserve naturelle communautaire (RNC) du Boundou³³, au Sénégal, regroupe 21 villages sur une superficie totale de 120 000 ha. Elle est le fruit d'un partenariat entre 4 communautés rurales et le Conseil régional de Tambacounda soutenu par le Conseil général de l'Isère. Ses objectifs sont la préservation des milieux naturels et le développement local durable autour des villages. Elle s'inscrit dans une réelle dynamique

de coopération territoriale comme en témoignent son mode de gestion, la méthodologie de cycle de projet intercommunal utilisée et les outils mis en place. La concertation entre communautés rurales de la réserve, le Conseil Régional, l'Agence Régionale de développement de Tambacounda et le Conseil général de l'Isère a permis l'adoption d'un plan de gestion de la réserve et la conduite de nombreuses actions de préservation notamment la

mise en place de comités de vigilance et le recrutement d'éco-gardes volontaires. Elle élabore et met à jour régulièrement ses outils de planification et dispose ainsi d'un plan pastoral pour 2017-2023 et d'un plan de développement territorial pour la période 2016-2023.

Pour répondre aux enjeux de conservation et de valorisation des ressources naturelles de la réserve naturelle du Boundou et permettre l'amélioration des conditions de vie des femmes, le CORENA³⁴ a lancé avec l'appui du Grdr, une expérimentation autour de la promotion des produits forestiers non ligneux en vue de contribuer à dynamiser le développement économique des territoires de la réserve, en droite ligne avec l'acte 3 de la décentralisation qui promeut la mise en place de territoires viables et compétitifs. L'expérimentation positionne les collectivités locales regroupées au sein du CORENA au cœur d'une stratégie de marketing territorial, au service d'un écolabel territorial centré autour de la promotion des filières de produits forestiers non ligneux (fruit de baobab particulièrement) qui vise l'augmentation des revenus des producteurs ainsi que la création de valeur ajoutée locale. Avant l'expérimentation, la transformation de ces produits était peu connue des habitants et les produits se limitaient à la vente directe. Par ailleurs, la production n'était soumise à aucune réglementation en termes de calendrier et de technique de collecte. L'exploitation se faisait de manière individuelle sans capacité de transformation à grande échelle. L'expérimentation est intervenue à trois niveaux : amélioration

de l'organisation des acteurs de la filière entre les 4 communes (création des GIE et d'une fédération) et de la qualité de la démarche (cahier des charges), appui technique aux GIE de femmes transformatrices et amélioration de la visibilité des produits (étiquetage, autorisation FRA³⁵, participation à des foires à Dakar et au Mali, stratégie marketing).

Des résultats encourageants sont constatés après quelques mois : le développement de la transformation redynamise le maillon de la production à travers l'augmentation des volumes d'achats ; l'augmentation de la production combinée à la revalorisation du prix du sac de fruit de baobab (de 2000f à 7000f) a permis une augmentation significative des revenus des producteurs ; la visibilité du produit a boosté la demande aussi bien sur le marché national qu'au niveau de la sous-région ; l'activité nourrit une logique d'économie sociale et solidaire : les bénéfices des groupements d'intérêt économique alimentent un fonds de microcrédit destiné à financer les femmes membres dans le cadre d'autres activités économiques (le maraîchage, la couture, le commerce, l'élevage) permettant le renforcement du tissu économique au niveau local.

Au-delà d'une vision exclusivement économique, l'approche intercommunale a permis le développement d'une stratégie économique durable, concertée et cohérente avec la stratégie de développement local et par conséquent avec les enjeux de préservation de la réserve qui s'étend sur l'ensemble des 4 communes. L'échelle

intercommunale permet également un partenariat dynamique et inclusif entre les acteurs par la proximité avec les femmes qui constitue une clé de la réussite de l'expérimentation.

Enfin, l'organisation en fédérations renforce la dynamique de concertation entre les femmes transformatrices des communes membres et facilite la recherche de partenaires.



CPCD

La filière baobab pour relancer l'économie locale

Rôle de l'intercommunalité : diagnostic, planification, appui à la MO

Un autre exemple est celui du CPCD qui, sur la base des études filières réalisées par le Grdr en région de Kayes, a identifié la valorisation de la filière baobab comme une priorité de l'intercommunalité. Un choix justifié par la potentialité que représente la filière en termes de création d'emplois et/ou de revenus pour un grand nombre de ménages ; de structuration de l'économie locale, contribution à l'amélioration des recettes de la commune et de valorisation et préservation des ressources naturelles du terroir. Cette priorité a été formellement identifiée après une délibération du CPCD par la ratification d'une convention qui spécifie le rôle et les responsabilités des parties prenantes (le Conseil Régional de Kayes, les groupements villageois d'exploitants du baobab et le CPCD au centre du dispositif).

Le CPCD a piloté (avec le concours de compétences externes) :

- la réalisation d'une étude qui a permis d'apprécier le potentiel baobab dans l'espace Diombougou, d'identifier

les exploitants et enfin la réalisation d'une étude du marché ;

- l'élaboration d'un plan triennal d'appui à la promotion de la filière baobab ;
- la formation des exploitants locaux.

Une unité de transformation est en train d'être mise en place et le CPCD travaille avec le Grdr à la mise en place d'un dispositif d'appui à l'entrepreneuriat sur les différents maillons de la filière baobab (production – transport – transformation – commercialisation).

Outre les premiers résultats relatifs au développement de la filière, cette action a permis l'établissement de liens fonctionnels entre deux niveaux de collectivité : la région et l'intercommunalité de Diombougou et constitue une souscription de taille pour la mise en œuvre du Schéma Directeur Régional de relance de l'économie locale.



SYCOTEN

Questionner et renforcer la redevabilité des élus et la participation citoyenne à l'échelle intercommunale

Rôle de l'intercollectivité : diagnostic, concertation, planification

Le SYCOTEN regroupe 17 collectivités soit 16 communes du cercle de Nioro et le conseil de cercle de Nioro. Souhaitant initier un cadre de référence pour que les citoyens contrôlent l'activité de l'intercommunalités et des communes et bâtissent une relation de confiance avec leurs institutions, le SYCOTEN, avec l'appui du Grdr, a initié depuis 2017 des actions de renforcement du contrôle citoyen de l'action publique :

- le diagnostic des mécanismes existants de CCAP au sein des communes de l'intercollectivités,
- le renforcement des élus, techniciens et membres de la société civile sur la décentralisation, le rôle des différents acteurs et sur les outils du CCAP,
- la mise en place d'un comité local de veille citoyenne (à l'échelle inter-collectivités) et
- l'organisation d'une journée de la redevabilité des élus et de la participation citoyenne qui a réunit élus et membres de la société civile de toutes les communes membres.

Le comité local de veille citoyenne, ouvert à tous les citoyens (excepté ceux occupant une responsabilité politique) est composé d'un bureau exécutif de 7 membres dont une femme comme vice-présidente ; 16 représentants de la société civile au niveau commune ; 3 représentants de la

société civile au niveau cercle. L'objectif recherché dans la mise en place du comité local de veille citoyenne est de favoriser l'implication des citoyens dans la gestion publique locale et le développement de la citoyenneté positive.

La journée de la redevabilité des élus et de la participation citoyenne avait pour objectif d'ouvrir le dialogue direct entre élus et citoyens (résidents et diaspora) sur les responsabilités des élus en termes de redevabilité et d'implication des citoyens et les responsabilités des citoyens en terme d'information et de participation. Sur la base d'un exercice d'évaluation de la perception de la redevabilité des élus et de la participation citoyenne aux différents niveaux de collectivité et après de longs échanges entre élus et société civile, un plan d'action ciblant plusieurs actions prioritaires a été élaboré. Ces actions ont vocation à être intégrées dans les prochaines planifications communales (PDESC) et intercommunale (PDI) ainsi que dans leurs budgets correspondants. Le CLVC est l'organe de suivi de la mise en œuvre de ce plan d'actions.

À travers ses activités, le SYCOTEN a su impulser une dynamique de concertation et de planification intégrant les problématiques de la redevabilité des élus et de la participation citoyenne et reposer les bases d'une confiance mutuelle.

Recommandations

PRÉCISER ET SIMPLIFIER LE CADRE JURIDIQUE ET LÉGISLATIF

Le cadre juridique insuffisant est un des éléments les plus pénalisants pour les intercommunalités du bassin du fleuve Sénégal. Les expérimentations locales et le plaidoyer des élus ont permis des avancées mais il reste encore beaucoup à faire.

■ Au Mali

Bien que le cadre juridique soit plus avancé, l'attribution et le partage de compétences posent problème. Une grande partie des intercommunalités n'a pas d'attribution, autrement dit les communes membres n'ont pas transféré de compétences à la structure intercommunale, soit par ignorance du cadre réglementaire et de l'intérêt de ce transfert, soit par peur de perdre leurs prérogatives. En pratique donc, l'intercommunalité est concernée par « tout projet qui dépasse une commune » mais le partage des responsabilités est flou, nourrissant les tensions et les incompréhensions entre élus communaux et responsables de l'intercommunalité. De même, lors de l'élaboration des projets, le choix de l'échelle relative aux différentes phases de mise en œuvre et les articulations entre structures communales et intercommunales pose problème. Globalement, la définition de la cohabitation et l'articulation entre la structure de coopération intercommunale avec les collectivités cercles et régions est également confuse.

Il est nécessaire de clarifier le périmètre,

le fonctionnement et les conditions d'exercice des compétences intercommunales, notamment en inscrivant dans le cadre juridique la notion d'intérêt communautaire qui permet de répartir l'exercice d'une compétence entre la structure intercommunale et ses communes membres.

Recommandations prioritaires pour le gouvernement

- Détermination des types et de la nature des compétences à déléguer par les collectivités membres à leurs syndicats intercommunal (compétences spécifiques et compétences non transférables) et du rôle spécifique de chacun des acteurs pour la gestion, le suivi et le contrôle des prérogatives et les résultats de leur exercice³⁶.
- Introduction de la notion d'intérêt communautaire.
- Précision du statut fiscal de l'intercollectivité.

■ En Mauritanie

Il est indispensable de relancer le processus et d'avancer sur le projet de loi portant Code des collectivités territoriales comportant un chapitre dédié à la coopération entre collectivités territoriales (chapitre VII). Sans cela, les intercommunalités n'auront pas les moyens et le cadre nécessaires pour se développer. L'impact de l'absence de cadre juridique est évident au regard du Mali et du Sénégal : très peu de communes s'intéressent à cette approche en dehors de celles soutenues par des partenaires externes et les initiatives existantes de collaborations

entre élus (maires et parlementaires) restent limitées en termes d'action et d'impact.

La Direction Générale des Collectivités Territoriales doit être appuyée et dotée des moyens nécessaires pour mettre en œuvre son plan d'action qui n'a pu être appliqué, même en partie. Par ailleurs, un statut du personnel des collectivités territoriales et un autre pour l'élu pourrait combler le vide actuel en matière de législation dans ce domaine, afin de conforter et sécuriser la situation juridique des personnes travaillant au sein des collectivités territoriales et de garantir le renforcement de leurs compétences et leur accompagnement.

■ Au Sénégal

Alors que l'Acte III de la décentralisation réaffirme la pertinence de la coopération intercommunale, les décrets d'application des lois définis par ce Code ne sont toujours pas sortis, laissant un vide sur les formes possibles et la personnalité juridique des intercommunalités.

Recommandations prioritaires pour le gouvernement

- Relance du processus d'approbation du projet de loi portant Code des collectivités territoriales.
- Appui à la mise en œuvre du plan d'action de la DGCT sur le volet coopération territoriale.
- Elaboration d'un statut du personnel des collectivités territoriales et d'un statut de l'élu.

Concernant le transfert de compétences, la loi n'introduit pas la notion d'intérêt communautaire et de compétence par-

tagée, ce qui rend les maires réticents à déléguer des compétences à l'intercommunalité dont certains craignent de perdre leurs prérogatives.

Au caractère incomplet du cadre juridique s'ajoute la lourdeur du processus de création des intercommunalités. La création d'un Groupement d'Intérêt Communautaire, d'une entente inter-régionale ou d'un groupement mixte est approuvée par décret, autrement dit c'est le Président de la République qui approuve la création de la structure, sa structuration, son fonctionnement et ses attributions. L'entente intercommunale, elle, est approuvée par arrêté du Ministre chargé des collectivités locales ou du représentant de l'Etat. Les conséquences de ce fonctionnement sont un délai très long de reconnaissance officielle, l'absence d'interlocuteur de proximité pour le suivi et l'information, et la non maîtrise par les structures intercommunales du contenu du décret. Enfin, les textes concernant le régime financier des intercommunalités sont flous : celui-ci est défini à la carte par les textes fondateurs des groupements, occasionnant notamment des difficultés de versement des contributions.

Recommandations prioritaires pour le gouvernement

- Publication de décrets d'application précisant les formes et statuts juridiques et fiscaux des intercommunalités et les modalités de fonctionnements, y compris la notion d'intérêt communautaire.
- Simplification du processus d'approbation de création des intercommunalités.

L'EXPÉRIENCE DU GIC BAKEL

Le GIC Bakel a été créé en 2004 dans le cadre d'un programme initié par l'Etat. Pourtant le décret de création n'est sorti qu'en 2010 et les élus du GIC n'ont pas participé à son élaboration. Suite à l'acte III de la Décentralisation, Bakel a été scindé en deux départements (Goudiry et Bakel) et les communes rurales sont devenues des communes, portant à 24 au lieu de 9 le nombre de communes couvertes par le GIC. Les communes membres du GIC ont délibéré pour adapter le GIC à cette nouvelle configuration territoriale et intégrer les 24 communes avant de déposer une demande de décret de modification auprès du gouverneur de la région de Tambacounda. Les nouveaux textes ne donnent aucun élément sur la pérennisation des GIC, aucune information n'a été communiquée aux groupements existants et la demande de décret de modification reste sans réponse. Comment continuer à fonctionner sans visibilité sur le fondement juridique de son existence et de ses actions ?

RÉDUIRE LA DÉPENDANCE À L'AIDE EXTÉRIEURE ET RENFORCER L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES INTERCOMMUNALITÉS

Les ressources des collectivités locales du BFS passent majoritairement par des financements extérieurs. Ainsi, la décentralisation au Mali serait financée à près de 90% par des fonds extérieurs³⁷. Au même titre que les communes, les intercommunalités disposent de peu de moyens et fonds propres. Les cotisations sont difficiles à mobiliser et elles peinent à couvrir les frais de fonctionnement de la structure. Faute de dotations de l'Etat et de fiscalité performante, les intercommunalités n'ont aucune capacité d'investissement. Les dotations étatiques et les mécanismes d'accompagnement des intercommunalités sont financés par l'aide internationale et sont donc ponctuels et instables.

Si on balaie rapidement les différentes expérimentations intercommunales du bassin du fleuve Sénégal, on constate que la quasi-totalité des expérimentations en cours font l'objet d'un soutien

financier d'un bailleur extérieur. De même, les droits de tirage de l'ANICT au Mali, du PNDL au Sénégal ou du FIDEL en Mauritanie relèvent majoritairement de l'aide internationale.

Une situation qui soulève quelques interrogations : est-il possible aujourd'hui d'avoir une intercommunalité opérationnelle sans un soutien extérieur ? Quel soutien financier peut apporter l'Etat pour faciliter la mutualisation des moyens des collectivités ? Quelle est la place alors pour les acteurs du BFS dans la prise de décision et la définition d'un modèle de décentralisation adapté à leurs réalités ? Les collectivités territoriales ne disposent d'aucun moyen d'intervention – encore moins de pression – sur les institutions qui les financent. L'Etat lui-même, également dépendant de ces partenaires, parfois déchu de sa capacité d'initiative sur l'existence de tel ou tel dispositif, n'est pas toujours maître de sa stratégie de décentralisation, en témoigne l'exemple de la fin prématurée des Centres de Conseil Communaux au Mali. Une dépendance qui met en cause la viabilité et la pérennité des

dispositifs et ne contribue ni à l'expérimentation de formes émancipatrices pour les collectivités territoriales, ni au renforcement de la citoyenneté locale. Il est donc urgent d'aller vers un modèle différent permettant un financement extérieur dégressif et à termes la capacité des collectivités à assurer le fonctionnement de la structure et à investir dans des chantiers structurants.

Le transfert incomplet des ressources liées à la décentralisation de l'Etat vers les collectivités et le recouvrement fiscal insuffisant des collectivités au regard de leurs besoins sont pointés du doigt. Plus généralement, c'est le modèle économique de la décentralisation qui est à repenser.

■ Au Mali

L'objectif actuel de 30% de transferts de ressources de l'Etat aux CT en 2018 n'est pas atteint mais la loi de finances 2018 a permis d'aller vers un taux de 19,77%. Le transfert des services déconcentrés de l'Etat vers les collectivités territoriales, levier important pour atteindre les 30% fait l'objet d'un projet de décret.

Parallèlement, les dotations compensatoires sont peu ou pas accessibles pour les collectivités. Il existe un guichet destiné aux intercommunalités, la DIC qui est bien connue des intercommunalités grâce aux missions d'informations effectuées conjointement par la DNCT et l'Association des maires dans les régions cependant elle est aujourd'hui fusionnée avec la dotation d'investissement et plusieurs problèmes empêchaient jusque là son fonctionnement: ses critères très sélectifs excluaient d'emblée un grand nombre d'intercommunalités³⁸ et le

processus était ralenti par le principe de mise en concurrence³⁹.

■ En Mauritanie

L'amélioration du transfert des ressources aux communes est un prérequis à l'appui de la dynamique intercommunale car celles-ci disposent de faibles ressources et ne trouvent pas leur place dans un contexte encore très centralisé.

■ Au Sénégal

Il existe également un guichet intercommunalité au sein du PNDL mais il n'est pas encore mobilisé du fait du blocage législatif actuel ne permettant pas la reconnaissance officielle des intercommunalités. Parallèlement, plusieurs appels à projets encouragent la dynamique de coopération territoriale et particulièrement l'intercommunalité : projets d'infrastructures pastorales intercommunales, projets de pistes communautaires intercommunales, etc...de façon plus globale, l'Acte III de la décentralisation dessine une stratégie basée sur la coopération territoriale avec la création de pôles territoires. Pour espérer voir des résultats, il est urgent de mettre en cohérence le cadre législatif, le transfert des ressources et les objectifs de développement du pays.

■ Dans les 3 pays

Il est nécessaire de repenser les mécanismes de financement des intercommunalités avec les premiers acteurs concernés afin de s'assurer que les dotations assurent un rôle de péréquation des ressources, que le processus est cohérent avec le contexte national, qu'il encourage les collectivités à

plus de coopération et qu'il est connu et accessible. Plusieurs pistes sont à explorer : une dotation d'intercommunalité composée d'une dotation de base et d'une dotation de péréquation, l'actualisation des critères d'éligibilité des projets aux guichets intercommunalités, la simplification du processus de sélection compte tenu du contexte de maturation de la démarche intercommunale dans les territoires, l'abandon de la logique de mise en concurrence des intercommunalités qui pourraient avoir des effets néfastes comme les rivalités politiques ou la multiplication des structures intercommunales au sein d'une même zone au risque de perdre tout le bénéfice de la mutualisation des moyens et des compétences, la possibilité pour certaines intercommunalités d'aller vers un statut de personne morale de droit public disposant d'une autonomie financière et fiscale, et d'autres solutions à imaginer avec les élus locaux.

Parallèlement, la responsabilisation financière des communes doit être renforcée

pour permettre un fonctionnement moins dépendant de l'extérieur des intercommunalités. De nombreuses communes ont pris l'habitude de compter sur l'aide au développement et les apports de la coopération décentralisée (pour celles qui sont concernées), ce qui entraîne certaines à ne pas développer leurs ressources propres. De plus, on constate que leurs partenaires techniques et financiers (collectivités du Nord, bailleurs publics et privés) les contournent souvent lorsqu'il s'agit de gérer les fonds engagés, préférant confier cette fonction à un opérateur (ONG locale ou internationale). Si on peut comprendre les raisons qui motivent les bailleurs à opérer ce contournement, les collectivités ne pourront toutefois jamais, dans ces conditions, être en mesure d'exercer pleinement leurs compétences, se déresponsabiliseront⁴⁰ et ne gagneront jamais en légitimité auprès des citoyens. Dans chaque pays, le lancement d'un chantier de concertation nationale sur le modèle économique de la décentralisation doit être une priorité.

Recommandations générales aux gouvernements

À court terme :

- Adaptation et amélioration de la lisibilité des instruments financiers mobilisables par les structures intercommunales.
- Amélioration de l'accès aux dotations compensatoires (simplification et élargissement de l'accès à la DIN-DIC au Mali, mise en application des recommandations de l'étude sur la réforme du FIS en Mauritanie, guichets du PNDL et du PACASEN au Sénégal).
- Accélération du transfert des ressources de l'Etat vers les collectivités.
- Renforcement de la responsabilisation financière des collectivités locales par l'élargissement du statut des intercommunalités à la possibilité d'une fiscalité propre.

À moyen terme :

- Refonte de l'autonomie financière locale pour une véritable autonomie de gestion locale : animation d'une concertation avec les collectivités locales pour l'élaboration d'une stratégie de renforcement des capacités financières des collectivités locales.

Recommandations générales aux intercommunalités

- Renforcement de la transparence et de la redevabilité des élus et de l'intercommunalité
- Communication sur les projets et participation des citoyens (y compris les diasporas) aux processus de décision.
- Elaboration des plans de développement et des budgets prévisionnels en cohérence avec les moyens disponibles.
- Développement d'une stratégie de marketing territorial.

RENFORCER L'ACCOMPAGNEMENT DES ACTEURS DE L'INTERCOMMUNALITÉ ET L'INTÉGRATION DURABLE DES TERRITOIRES

Les élus et le personnel des intercommunalités ont un besoin colossal de formation, d'information et d'accompagnement, d'autant plus qu'une grande partie des élus locaux est renouvelée à chaque mandat.

Des expérimentations comme le Dispositif d'Appui aux Développement Local ont permis d'identifier des acteurs solides et de transmettre des compétences d'accompagnement aux acteurs des territoires.

Le dispositif a montré certaines limites. Dans certaines régions comme à Kayes, il a manqué de ressources humaines mais avec l'avènement des ADR/ARD au Mali et au Sénégal, ce rôle d'appui-conseil a été formalisé en tant que mission de ces services techniques de l'Etat et doté d'un budget. L'appropriation par les ADR/ARD est plus ou moins réussie, davantage lorsque les équipes avaient participé ou suivi la mise en œuvre du dispositif.

Le rôle-clé des services techniques des intercommunalités dans l'assistance à

la maîtrise d'ouvrage des collectivités membres a été démontré et doit être consolidé⁴¹.

En Mauritanie, la fonction d'appui-conseil est mal assurée à cause de l'absence de modalités précises de sa mise en œuvre et de la méfiance des autorités élues par rapport aux représentants de l'Etat. Il faut rapidement investir le champ de l'appui, de la formation et de l'encadrement des élus et du personnel des collectivités pour renforcer les capacités techniques de ces acteurs et consolider l'action sur le terrain des différents projets d'appui à la décentralisation.

D'autre part, les Etats des trois pays du BFS doivent s'attacher à réconcilier les approches complémentaires aux niveaux local et national, tout en les liant aux niveaux régional et mondial : la décentralisation ne signifie pas que l'Etat abandonne les collectivités locales dans l'exercice des compétences transférées. Il doit jouer un rôle actif d'appui, d'accompagnement et agir au niveau national pour réunir les conditions favorables au développement local (économie dynamique, politique stable, cadre juridique performant...). Enfin, les projets des intercommunalités doivent intéresser le niveau régional et alimenter les stratégies, plans et schémas régionaux.

Recommandations aux gouvernements

- Améliorer le dispositif d'appui-conseil en facilitant les conditions d'accès aux services techniques étatiques, en renforçant les capacités et les compétences des services techniques concernés sur les outils de la coopération territoriale et sur la maîtrise d'ouvrage.
- Renforcer la professionnalisation des services techniques des intercommunalités.
- Permettre l'articulation entre les priorités des intercommunalités et les planifications locales et régionales.

Recommandations aux partenaires techniques des intercommunalités

- Améliorer l'information et l'appropriation des textes de la décentralisation par les élus et renforcer leurs capacités de plaidoyer.
- Appuyer la création ou le fonctionnement de services techniques des intercommunalités.
- Renforcer les capacités d'appui-conseil des ARD et ADR.

FAVORISER L'INITIATIVE ET LA GOUVERNANCE LOCALE

Réussir la carte intercommunale de demain passe par un renforcement de la démocratie locale et de la gouvernance. Les expérimentations ont montré que les intercommunalités fonctionnelles et durables sont issues d'une démarche concertée et portée par les acteurs locaux autour d'un projet de territoire partagé entre les élus, la société civile et l'ensemble des acteurs du territoire. Leur reconnaissance et leur pérennité dépendent de cette capacité de décision et de responsabilité locale. Pour cela, l'intercommunalité doit rester à taille humaine. Or, on observe au Sénégal et même au Mali, une volonté des autorités d'agrandir fortement les périmètres intercommunaux pour aller vers la création de territoires plus attractifs au niveau économique notamment. Au Sénégal par exemple, la nouvelle organisation territoriale dessinée par l'Acte 3 et pilotée par les ARD, pousse les collectivités à se regrouper au sein d'intercommunalités

à l'échelle des départements dans le but d'aller vers la création des pôles territoires correspondant à « un territoire homogène et maîtrisable dans sa dynamique qui permet l'harmonisation des démarches de travail et la rentabilité économique du territoire ». Ces pôles territoires s'inscrivent dans la volonté exprimée de l'Etat de doter le Sénégal de « territoires viables, attractifs, compétitifs et porteurs d'un développement durable ». Le statut et le mode de gestion des pôles restent encore flous. Il est nécessaire de rappeler que l'Etat doit accompagner et soutenir la coopération intercommunale et non en être l'initiateur et que chaque intercommunalité a sa réalité. Encourager la création de structures trop grandes, réunissant trop de communes, trop d'espace peut empêcher le développement d'un véritable sentiment d'identité et de proximité qui sert de ciment à l'intercommunalité et risque d'éloigner encore un peu plus le citoyen de ses administrateurs. Enfin il faut se poser la question : quel est l'espace dont on doit tenir compte pour assurer

la pérennité et l'efficacité de l'action sur le terrain ? L'élaboration et la mise en œuvre de stratégies de développement économiques à de plus grandes échelles peut rester dans les prérogatives des agences régionales.

L'initiative extérieure (de l'Etat ou d'un partenaire technique et financier), si elle n'est pas accompagnée par une démarche participative et concertée comme expliqué dans ce guide, peut se solder par un échec.

Recommandations générales aux gouvernements

- Renforcer le rôle d'accompagnement de l'Etat des initiatives locales sans s'immiscer dans la création de celles-ci.

Recommandations générales aux partenaires techniques

- Privilégier l'information et l'appui des élus locaux pour l'émergence de dynamiques de coopération territoriale.
- Dans le cadre de projets ponctuels, veiller à suivre une méthodologie participative et concertée.

BIBLIOGRAPHIE

et pour aller plus loin...

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE SUR L'ANALYSE DU PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION DANS LE BFS

- Cheibane Coulibaly, La décentralisation au Mali : le « transfert de compétences » en difficulté, Fonds documentaire dynamique sur la gouvernance des ressources naturelles de la planète, décembre 2010, https://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-52.html.
- M.J. Demante, Décentralisation et gouvernance locale en Afrique, IRAM, Etudes et méthodes, février 2008. DÉCENTRALISATION ET FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE : LE CAS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST, Techniques Financières et Développement n° 100, Epargne sans frontières - Septembre 2010.
- Nouhoun Sidibe, DECENTRALISATION EN AFRIQUE DE L'OUEST ET DU CENTRE : APPRENDRE DES EXPERIENCES LOCALES ET SECTORIELLES, Education, Eau, Santé, Cas du Mali, ISFRA.
- Cités Unies France, F3E et PAD-Maroc, Accompagner les collectivités territoriales du Sud dans la gouvernance de leur territoire – Comment la coopération décentralisée peut-elle renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités partenaires ?, Synthèse, avril 2009.
- N. Lauzon et L. Bossard, Processus de décentralisation et développement local en Afrique de l'ouest, Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, OCDE, Journées 2005 des Attachés de la coopération belge, Bruxelles, 7 septembre 2005.
- Accompagner les collectivités territoriales du Sud dans la gouvernance de leur territoire – Comment la coopération décentralisée peut-elle renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités partenaires ?, Synthèse, avril 2009.

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE SUR LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

- Mestre C., Banaon N., Evaluation de la coopération décentralisée au Burkina Faso, CIEDEL, 2009.
- Vade-mecum Coopération décentralisée et intercommunalités, Commission nationale de la coopération décentralisée, Ministère des Affaires Etrangères, décembre 2004.
- « Les collectivités françaises au Mali : Repères pour la coopération décentralisée franco-malienne en temps de crise » Cités Unies France, juillet 2013.
- Guide de la coopération décentralisée au Mali, Association des Municipalités du Mali, DNCT, 2001.
- Atlas français de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures, et Bourse projets de la coopération Décentralisée.

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE SUR LE LIEN ENTRE DIASPORA ET DÉCENTRALISATION

- Stéphanie Lima, « Territorialités en mouvement », Hommes & migrations [En ligne], 1286-1287 | 2010, mis en ligne le 29 mai 2013. URL : <http://journals.openedition.org/hommesmigrations/1762> ; DOI : 10.4000/hommesmigrations.1762.
- Patrick Gonin, Nathalie Kotlok and Stéphanie Lima, « Entre réseaux et territoires, des mobilités multiscalaire pour le développement », Espace populations sociétés [Online], 2011/2 | 2011, Online since 01 September 2013, URL : <http://journals.openedition.org/eps/6887> ; DOI : 10.4000/eps.688.

BOÎTES À OUTILS

- Gérard Logié, Les différentes formes coopération territoriale, enjeux, difficultés et préconisations méthodologiques, 30/11/2011.
- Le guide pratique de l'intercommunalité, les dossiers de Haute Mayenne, 1 ère version du guide au 24 juin 2010, avant adoption de la réforme des collectivités locales.
- Direction Générale des Collectivités Territoriales, Guide sur la coopération entre les collectivités territoriales, février 2016.
- Manuel de procédure de mobilisation de la DIC, DGCT, Mali.

BIBLIOGRAPHIE MALI

- Rapport de capitalisation des expériences de maîtrise d'ouvrage portées par les intercollectivités, DGCT Mali, mars 2016
- Document cadre de politique nationale de décentralisation 2015-2024, version soumise au Conseil des ministres du 10 février 2016
- Mission d'audit organisationnel du Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales et de sa gestion par l'Agence National d'Investissement des Collectivités Territoriales, PROMAN SA, février 2017
- Manuel des procédures de l'ANICT applicables au Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales
- Bréhima Kassibo, « La Décentralisation au Mali : État des Lieux », Bulletin de l'APAD [En ligne], 14 | 1997, mis en ligne le 26 janvier 2007, URL : <http://apad.revues.org/579>
- Constitution de la République du Mali, 1992
- Loi 93-008 du 11 février 93 modifiée
- Loi n° 06-043/ du 18 août 2006 portant statut des élus des collectivités territoriales
- Décret n°06-436/P-RM du 16 octobre 2006 déterminant les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales
- Décret n°2015-0848/P-RM du 22 décembre 2015
- Ordonnance n°2015-017/P-RM du 2 avril 2015 portant création des agences de développement régional
- Programme Nationale d'Appui aux Collectivités Territoriale, phase III, 2010-2014, juin 2009

BIBLIOGRAPHIE MAURITANIE

- Constitution de la République Islamique de Mauritanie, 1991.
- Loi N° 2001-27 du 7/2/2001 modifiant et complétant l'ordonnance n° 87.289 du 20/10/1987 instituant les communes.
- Loi 2006 portant code de l'Environnement
- Déclaration de Politique en faveur de la décentralisation et de développement local, adoptée par le gouvernement le 22 avril 2010
- Avant-projet de loi portant code des collectivités territoriales, 2008.
- Ordonnance 2006-029 du 2 août 2006 portant loi organique relative à la promotion de l'accès des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives.
- Loi 2001-51 du 19 juillet 2011 portant institution de la communauté urbaine de Nouakchott.
- Etude des cadres juridiques nationaux de la décentralisation dans les pays du Maghreb, « Mauritanie », AIMF, 2014.
- Livre blanc de la décentralisation en Mauritanie, 2009.
- L'environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique, Cities Alliance et CGLU Afrique, septembre 2013.
- Arrêté 680/MIDEC du 17 avril 2011
- Décentralisation et démocratie : Quel lien ? Sidi Ould Maouloud Consultant, ex-Wali, Colloque nationale : « La décentralisation et le développement local en Mauritanie » 13-14 décembre 2014, Nouakchott (Mauritanie).
- Etude sur la Réforme du Fonds Intercommunal de solidarité – FIS, MDAT/DGGL, Décembre 2006, version provisoire.

BIBLIOGRAPHIE SÉNÉGAL

- Ibrahima Diallo, Les aspects juridiques de la convention locale dans le cadre de la décentralisation au Sénégal, UGB, Atelier national de Kaolack sur les conventions locales, juin 2003.
- A. Guèye SY, M. KAMARA, Etude institutionnelle, organisationnelle et fonctionnelle des structures intercommunales de la région de Dakar, mai 2011.
- Constitution de la République du Sénégal, 2001.
- Loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales.
- Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales.
- Gouvernance Territoriale, bulletin trimestriel du Ministère de la gouvernance locale, du développement et de l'aménagement du territoire, n°04, mars 2016.
- Malal Camara, Intercommunalité, site de l'Agence de Développement Local <http://www.adl.sn/article/intercommunalite>.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

1. Quelques dispositifs d'accompagnements techniques et financiers des intercommunalités dans le bassin du fleuve Sénégal
2. Les compétences transférées de l'Etat aux collectivités locales dans les pays du BFS

ANNEXE I : QUELQUES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENTS TECHNIQUES ET FINANCIERS DES INTERCOMMUNALITÉS DANS LE BASSIN DU FLEUVE SÉNÉGAL

Pays	Dispositif	Nature de l'appui	Difficultés Critères d'éligibilité
MALI	Centre de Formation des Collectivités Territoriales (Mali).	Conseil-audit, coaching, documentation et formation (module « coopération territoriale »).	Sur demande. Nombre minimum de participants.
	Centres de ressources au niveau de l'Association des Municipalités du Mali.	Documentation.	
	Agences de Développement Régional.	Accompagne-ment technique (diagnostic, planification, évaluation, études).	
	Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT) - dotation pour l'inter collectivités (DIC). Le FNACT, logé au sein de l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT), partenaire financier de premier plan des collectivités territoriales dans le cadre de la politique nationale de décentralisation, est alimenté par des dotations budgétaires et des subventions spéciales de l'Etat ; des concours financiers des partenaires au développement ; des contributions financières des CT ; des produits financiers, des dons et des legs. Les ressources de la DIC sont des subventions allouées aux collectivités territoriales cercle sous forme d'appui budgétaire au travers du FNACT. Elles visent à financer les actions d'investissement des inter collectivités. Elles sont actuellement fusionnées au sein de l'enveloppe globale Dotation d'investissement et d'inter-collectivités (DIN-DIC)	Les ressources de la DIC sont des subventions allouées aux collectivités territoriales cercle sous forme d'appui budgétaire au travers du FNACT. Elles visent à financer les actions d'investissement des inter collectivités. Elles sont actuellement fusionnées au sein de l'enveloppe globale Dotation d'investissement et d'inter-collectivités (DIN-DIC)	Critères d'éligibilité du porteur : - La structure de coopération inter collectivité doit satisfaire aux conditions suivantes pour pouvoir prétendre à une subvention : - être une structure de coopération inter collectivité composée des communes d'un même cercle et du conseil de cercle - avoir un budget, un plan d'action, une décision d'approbation de l'arrêté conjoint de l'autorité de tutelle relative à la création de ladite structure et être dotée d'un service commun opérationnel. - être directement chargé de la préparation et de la gestion de l'action et ne pas se limiter à un rôle d'intermédiaire Critères d'éligibilité du projet : - Satisfaire des besoins structurants communs aux collectivités territoriales associées ; - Réaliser des économies d'échelle ; - Offrir un service commun aux collectivités territoriales d'un coût prévisionnel égal ou supérieur à 50 millions de francs CFA. Sélection par le CLOCSAD. Nécessité de présenter un dossier d'avant-projet complet. Si sélectionné, étude de faisabilité avec le CLOCSAD puis nécessité de rédiger un dossier de projet détaillé à soumettre à l'ANICT.

Pays	Dispositif	Nature de l'appui	Difficultés Critères d'éligibilité
MAURITANIE	Fonds Intercommunal de Solidarité.	Mécanisme de financement horizontal, fonds de péréquation auquel contribuent toutes les mairies de Mauritanie à raison de 1 à 2% du budget de la commune (en fonction du niveau prévisionnel des recettes ordinaires inscrit au budget communal). La contribution au FIS est une dépense obligatoire conformément à l'article 4 du décret n°89.124 du 14 septembre 1989 qui l'institue et porte création d'un compte d'affectation spécial retraçant ses opérations réunissant les élus parlementaires et communaux de la région du Gorgol, il est destiné à assurer l'accompagnement continu des communes et à mener des actions de renforcement de capacités des communes. Il est aussi un espace de rencontres et d'échanges pour les acteurs locaux. Enfin, il invite les communes adhérentes à élaborer ensemble des projets de développement, à définir de concert les priorités d'action dans le cadre de cette intercommunalité de fait.	Depuis la création des Communes, il a été constaté que le FIS n'a jamais bien fonctionné : le niveau de contribution est trop faible, et rares sont les Communes qui en ont bénéficié. En cause notamment, l'absence d'infos relatives aux modalités de gestion et aux procédures de soumission au FIS et aux critères d'éligibilité des communes ⁴⁰ .
	Centre Régional d'Appui aux Collectivités Locales du Gorgol	Réunissant les élus parlementaires et communaux de la région du Gorgol, il est destiné à assurer l'accompagnement continu des communes et à mener des actions de renforcement de capacités des communes. Il est aussi un espace de rencontres et d'échanges pour les acteurs locaux. Enfin, il invite les communes adhérentes à élaborer ensemble des projets de développement, à définir de concert les priorités d'action dans le cadre de cette intercommunalité de fait.	
SÉNÉGAL	Agences Régionales de Développement	Assistance à la maîtrise d'ouvrage Appui à la planification (plan de développement intercommunal), Renforcement des capacités des collectivités pour une meilleure maîtrise de leurs attributions, Appui aux projets de coopération territoriale,	L'ARD est le représentant du PNDL sur le territoire. Le PNDL transfère des fonds à l'ARD par guichet ainsi qu'un ensemble de critères d'éligibilité. L'ARD identifie et propose des collectivités éligibles puis informe les CT sur les guichets et les montants disponibles. La condition d'accès à ces guichets est ensuite de présenter un plan annuel d'investissement (soumis à délibération du conseil municipal et validé par le contrôle de légalité a posteriori. Si validé, signature d'une convention de financement entre le PNDL (représenté par l'ARD) et la collectivité. Le Fonds est ensuite logé dans un compte sécurisé auprès du Trésor au nom de la collectivité. L'ARD accompagne ensuite la collectivité pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage (rédaction des AO, sélection des prestataires/opérateurs, etc...).
	Cellule d'Appui aux Elus Locaux	Appui technique et formation	
	Allocation intercommunale du PACASEN	Allocation intercommunale du PACASEN	Uniquement pour les communes de plus de 50.000 habitants. Critères de performance

ANNEXE 2: LES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES DE L'ETAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LES PAYS DU BFS

MALI			
	Commune	Cercle	Région + district de bamako
SANTÉ	- l'élaboration et la mise en œuvre du plan communal de développement en matière de santé ; - la signature de la convention d'assistance mutuelle avec les Associations de santé Communautaires (ASACO) ; - l'allocation de subventions pour le financement des activités de santé selon les critères définis annuellement ; - la mise en place de fonds de roulement (stock initial de médicaments essentiels) ; - la contribution pour la prise en charge du salaire de certains agents ; - la subvention financière aux travaux de construction et à l'équipement des CSCOM ; - la lutte contre la vente illicite des médicaments - le suivi et le contrôle de la gestion des ASACO ; - la lutte contre les épidémies et catastrophes ; - le suivi et le contrôle de la transmission effective des données d'information y compris les données financières aux médecins-chefs des services de santé de cercle. Pour le Cercle : - l'élaboration et la mise en œuvre du plan de développement socio-sanitaire de Cercle (Pdsc) - le recrutement du personnel ; - la construction / la réhabilitation et l'équipement des Centres de santé de référence (CSRéf) ; - la mise en œuvre des politiques et stratégies nationales de prévention et de lutte contre les maladies ; - la lutte contre la vente illicite des médicaments ; - l'hygiène et la salubrité publique et celle des aliments ; - l'élaboration et la révision de la carte sanitaire du cercle ; - l'allocation de subventions aux Centres de santé de référence (CsRéf) ; - le contrôle du respect des engagements des Asaco du cercle ; - le suivi et le contrôle de la transmission effective des données d'information y compris les données financières aux Directeurs régionaux de la santé.	- l'élaboration et la mise en œuvre du plan de développement socio-sanitaire de Cercle (Pdsc) - le recrutement du personnel ; - la construction / la réhabilitation et l'équipement des Centres de santé de référence (CSRéf) ; - la mise en œuvre des politiques et stratégies nationales de prévention et de lutte contre les maladies ; - la lutte contre la vente illicite des médicaments ; - l'hygiène et la salubrité publique et celle des aliments ; - l'élaboration et la révision de la carte sanitaire du cercle ; - l'allocation de subventions aux Centres de santé de référence (CsRéf) ; - le contrôle du respect des engagements des Asaco du cercle ; - le suivi et le contrôle de la transmission effective des données d'information y compris les données financières aux Directeurs régionaux de la santé.	

MALI			
	Commune	Cercle	Région + district de bamako
ÉDUCATION	- l'élaboration et la mise en œuvre du plan de développement en matière d'éducation ; - la détermination de modules spécifiques n'appartenant pas à la nomenclature nationale pour les Ecoles fondamentales premier cycle ; - l'élaboration de stratégie locales de scolarisation et en partie celle des filles dans les Ecoles Fondamentales de Premier Cycle ; - l'élaboration de la carte scolaire pour les écoles fondamentales Premier Cycle ; - la construction, l'équipement, l'entretien d'Ecoles fondamentales Premier Cycle ; - la gestion d'Ecoles Fondamentales Premier Cycle en créant un cadre participatif à cet effet ; - l'organisation et le fonctionnement des cantines scolaires ; - la construction et la gestion des centres d'alphabétisation (CA) et des centres d'éducation pour le développement (CED) ; - le suivi périodique des centres d'alphabétisation (CA) et des centres d'éducation pour le développement (CED) ; - l'organisation des centres féminins (CF) créé dans le cadre de l'alphabétisation autour des activités génératrices de revenu ; - l'élaboration de bilan annuel des centres d'alphabétisation et des centres d'éducation pour le développement (CED) ; - l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies d'éducation de la petite enfance ; - la gestion et le suivi des institutions préscolaires en créant un cadre participatif à cet effet ; - la création et l'ouverture d'établissements préscolaires ; - la production des statistiques scolaires concernant l'Ecole Fondamentale Premier Cycle ; - le recrutement et la gestion du personnel enseignant de l'éducation préscolaire et de l'enseignement fondamental premier cycle ; - la gestion du personnel mis à disposition ; - l'organisation et la prise en charge des examens scolaires (entrée en 7^{ème} année) ; - la participation à la prise en charge des salaires des maîtres des écoles communautaires.	- l'élaboration et la mise en œuvre du plan de développement en matière d'éducation ; - la détermination de modules spécifiques n'appartenant pas à la nomenclature nationale pour les écoles fondamentales second cycle ; - l'élaboration de stratégies locales de scolarisation, en général des filles pour les écoles fondamentales second cycle ; - l'élaboration de la carte scolaire pour les écoles fondamentales second cycle ; - la construction, l'équipement et la gestion d'écoles fondamentales second cycle ; - la production des statistiques scolaires concernant les écoles fondamentales second cycle ; - le recrutement et la gestion du personnel enseignant des écoles fondamentales second cycle ; - la gestion du personnel mis à disposition ; - l'organisation et la prise en charge des examens scolaires : Diplôme d'Etudes Fondamentales (DEF)	- l'élaboration et la mise en œuvre du plan de développement en matière d'éducation ; - la détermination de certains modules n'appartenant pas à la nomenclature nationale pour les établissements d'enseignement secondaire ; - l'élaboration de stratégie régionale de scolarisation des filles pour les établissements d'enseignement secondaire ; - la construction, l'équipement et la gestion des établissements d'enseignement secondaire ; - la production des statistiques scolaires concernant les établissements d'enseignement secondaire ; - le recrutement et la gestion du personnel enseignant des établissements d'enseignement secondaire ; - la gestion du personnel mis à disposition ; - l'organisation et la prise en charge des examens scolaires (Baccalauréat – BT et CAP).

HYDRAULIQUE	- l'élaboration du plan de développement communal d'hydraulique rurale et urbaine d'intérêt communal ; - la réalisation et l'équipement des infrastructures ; - l'exploitation des infrastructures d'alimentation en eau potable ; - le contrôle et le suivi des structures agréées pour la gestion des infrastructures d'alimentation en eau potable ; - le recrutement des exploitants chargés du fonctionnement des infrastructures d'alimentation en eau potable.	- l'élaboration du plan de développement de cercle en matière d'hydraulique rurale et urbaine d'intérêt de cercle ; - a réalisation et l'équipement des infrastructures.	
	SÉNÉGAL		
	Commune	Cercle	Région + district de bamako
ENVIRONNEMENT ET GESTION DES RESSOURCES NATURELLES	- la gestion des forêts de terroirs ; - la gestion des sites naturels d'intérêt local ; - la création et gestion des bois communaux et d'aires protégées ; - la création de mares artificielles et retenues collinaires notamment à des fins agricoles ; - les opérations de reboisement ; - l'élaboration des plans communaux d'action pour l'environnement ; - la gestion des déchets et la lutte contre l'insalubrité ; - la mise en défens.	- la création et la gestion des forêts, zones protégées et sites naturels d'intérêt départemental ; - la délivrance d'autorisation d'amodiation de chasse, après avis du conseil municipal ; - la gestion des eaux continentales à l'exclusion des cours d'eau à statut national ou international ; - l'élaboration et mise en œuvre de plans départementaux d'actions de l'environnement, d'intervention d'urgence et de prévention des risques ; - a réalisation de pare-feux et la mise à feu précoce, dans le cadre de la lutte contre les feux de brousse ; - l'élaboration et mise en œuvre des plans d'action locale pour l'environnement ; - la protection des eaux souterraines et de surface ; - la répartition des quotas d'exploitation forestière entre les communes ; - a lutte contre les incendies et protection de la nature ; - l'autorisation de défricher après avis du conseil municipal concerné ; - la délivrance de permis de coupe et d'abattage.	
	JEUNESSE, SPORT ET LOISIRS	- la réalisation, la gestion et l'entretien des infrastructures sportives et socio-éducatives à statut départemental ou régional ; - l'appui aux ligues, à l'Organisme régional de Coordination des Activités de Vacances et au Conseil régional de la Jeunesse ; - l'autorisation d'ouverture des collectivités éducatives après avis du conseil municipal concerné ; - la réalisation, la gestion et l'entretien des infrastructures à statut départemental ;	

SÉNÉGAL			
	Commune	Cercle	Région + district de bamako
JEUNESSE, SPORT ET LOISIRS	- la promotion des activités socio-éducatives, sportives et de jeunesse ; - la réalisation d'infrastructures sportives de proximité ; - la construction, gestion et entretien des stades municipaux ; - l'aménagement et gestion d'aire de jeux et parcours sportifs ;	- le développement d'activités socio-éducatives ; - la promotion des activités physiques et sportives au niveau départemental ; - l'appui aux districts, à l'Organisme départemental de Coordination des Activités de Vacances et au Conseil départemental de la Jeunesse ; - la participation à l'organisation des compétitions sportives.	
CULTURE	- l'organisation de journées culturelles, de manifestations culturelles traditionnelles et de concours littéraires et artistiques ; - la surveillance et suivi de la conservation des sites et monuments historiques ; - la création et gestion des centres de lecture et d'animation culturelle (CLAC) ; - la collecte de la tradition orale des contes, mythes, proverbes, symboles et valeurs ; - le recrutement et la prise en charge des personnels d'appoint.	- la promotion et la valorisation des sites et monuments historiques ; - la participation à la recherche et à la découverte des vestiges préhistoriques ou historiques ; - la création et la gestion d'un orchestre départemental ; - la gestion d'un musée départemental ; - la création et la gestion d'établissements socioculturels, de bibliothèques ; - la création et la gestion d'orchestres, d'ensembles lyriques traditionnels, de corps de ballets et de troupes de théâtre ; - la promotion de la culture nationale et locale ; - la conservation des sites et monuments historiques.	
SANTÉ, POPULATION ET ACTION SOCIALE	- la construction, la gestion, l'équipement et l'entretien des postes de santé, maternités et cases de santé ; - l'organisation et la gestion des secours au profit des nécessiteux ; - la gestion, l'équipement et l'entretien des centres de santé ; - la mise en œuvre des mesures de prévention et d'hygiène ; - le recrutement et mis à disposition de personnel d'appui ; - la participation à la couverture maladie universelle.	- la gestion et l'entretien des hôpitaux niveaux 1 et 2 ; - la participation à la couverture maladie universelle ; - la participation à l'entretien et à la gestion des centres de promotion et de réinsertion sociale ; - l'appui au financement des projets productifs pour les populations déshéritées ;	

SÉNÉGAL

	Commune	Cercle	Région + district de bamako
EDUCATION, ALPHABÉTISATION, PROMOTION DES LANGUES NATIONALES, FORMATION PROFESSIONNELLE	- la construction et équipement des écoles élémentaires, préscolaires, écoles communautaires de base et écoles franco-arabe ; - Participation à la gestion et à l'administration des écoles élémentaires, préscolaires, daaras, écoles communautaires de base et écoles franco arabes ; - Recrutement de personnels d'éducation et de formation pour les classes préscolaires communautaires et des centres d'éducation de base des jeunes et des adultes analphabètes ; - l'appui aux Daaras ; - les soutiens scolaires ; - L'allocation et la répartition de bourses et d'aides scolaires ; - le recrutement et prise en charge des personnels d'appoint des écoles élémentaires, préscolaires, des écoles franco arabes et écoles communautaires de base ; - la promotion des langues nationales et de la tradition orale ; - Le recrutement d'alphabétiseurs ; - La formation des formateurs et alphabétiseurs ; - le soutien à la formation professionnelle ; - la participation à l'acquisition de manuels et de fournitures scolaire pour les écoles élémentaires, préscolaires, écoles communautaires de base et écoles franco-arabe. - l'élaboration et mise en œuvre du plan communal de lutte contre l'analphabétisme.	- la construction, l'équipement de lycées d'enseignement technique et lycées professionnels ; - la construction de centres d'enseignement technique et de formation professionnelle ; - l'élaboration et la mise en œuvre du plan départemental de développement de l'éducation et de la formation ; - la création d'une bourse des métiers ; - la participation à l'acquisition de manuels, de fournitures scolaire et de matériels didactiques pour les lycées d'enseignement technique et professionnels, et les centres de formation professionnelle ; - l'appui au fonctionnement des organes de gestion au niveau régional ; - la promotion du partenariat école/ entreprises ; - la participation à l'élaboration et à la mise en œuvre de la tranche départementale de la carte scolaire régionale ; - l'équipement et l'entretien des lycées et collèges d'enseignement général et participation à leur gestion par le biais des structures de dialogues et de concertation - l'élaboration et la mise en œuvre du plan départemental d'élimination de l'analphabétisme - le soutien à la formation professionnelle ; - la participation à l'acquisition de manuels et de fournitures scolaire des lycées et collèges d'enseignement général ; - l'allocation de bourses et aides scolaires ; - l'autorisation d'exercer comme opérateur en alphabétisation ; - la promotion de l'éducation inclusive ; - la promotion des valeurs civiques et de la citoyenneté active.	
PLANIFICATION	- l'élaboration et l'exécution du plan de développement communal (PDC), en articulation avec les Plan de développement de la ville ; - la mise en œuvre du contrat plan avec l'État pour la réalisation de projets de développement.	- l'élaboration et l'exécution du plan départemental de développement (PDD) en articulation avec les stratégies et les politiques nationales ; - la mise en œuvre du contrat plan avec l'État pour la réalisation de projets de développement.	

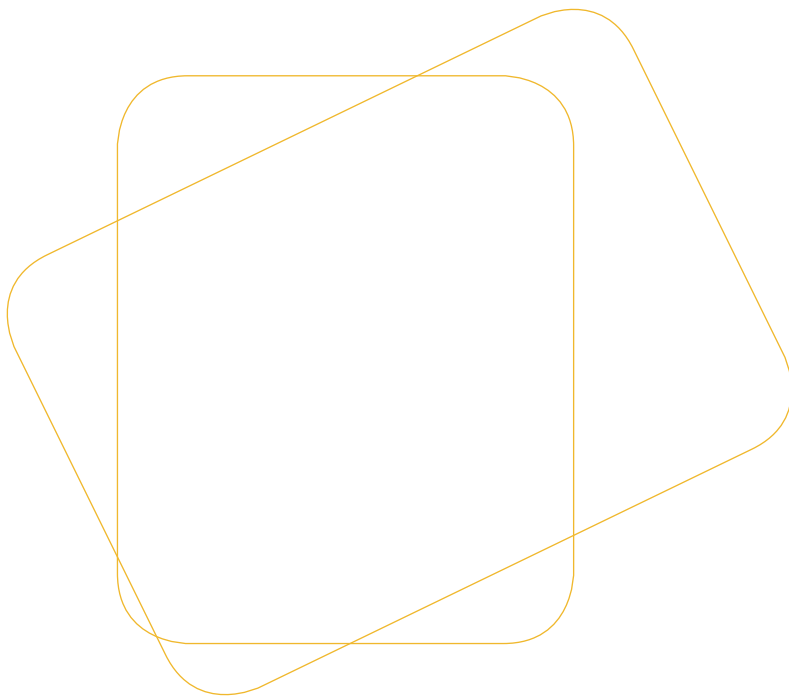
SÉNÉGAL			
	Commune	Cercle	Région + district de bamako
AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	La commune donne son avis sur le projet du schéma d'aménagement du territoire du département et en assure l'opérationnalisation des options.	Le département élabore et met en œuvre son schéma d'aménagement du territoire.	
URBANISME ET HABITAT	- l'élaboration du plan directeur d'urbanisme (PDU) du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), des plans d'urbanisme de détail des zones d'aménagement concerté, de rénovation urbaine et de remembrement ; - les lotissements, leur extension ou restructuration ; - la délivrance des accords préalables de certificats d'urbanisme ; - la délivrance des autorisations de construire à l'exception de celles délivrées par le ministre chargé de l'urbanisme ; - la délivrance de permis de démolir et de clôturer ; - l'autorisation d'installation et de travaux divers.	- l'approbation des schémas directeurs et d'urbanisme (SDAU) ; - le soutien à l'action des communes en matière d'urbanisme et d'habitat.	
MAURITANIE			
	- la voirie locale ; - la construction, l'entretien et l'équipement des bâtiments scolaires de l'enseignement fondamental ; - la construction, l'entretien et l'équipement des dispensaires et centres de protection maternelle et infantile ; - l'alimentation en eau et l'éclairage public ; - les transports urbains, sanitaires et scolaires ; - la lutte contre l'incendie ; - l'hygiène ; - l'enlèvement des ordures ménagères ; - les marchés ; - les abattoirs ; - les équipements sportifs et culturels communaux ; - les parcs et jardins ; - les cimetières ; - l'assistance aux indigents ; - l'aménagement et la gestion des zones concédées par l'Etat à la commune		

NOTES

- 1. En 2016, les recettes de la commune de Sandaré (cercle de Nioro du Sahel) s'élèvent à 283 377 242 Fcfa pour 33 279 habitants (DNP, 2017), soit 8515 Fcfa/habitant (rapport diagnostic économique de Sandaré, étude de définition des modalités de planification intégrant la migration, Grdr, novembre 2017). La même année, les recettes de la commune de Koniakary (cercle de Kayes) s'élèvent à 91 526 422 Fcfa (recettes de fonctionnement + recettes fiscales + recettes d'investissement) pour 10 206 habitants (RGPH), soit 8968 Fcfa/habitant (rapport diagnostic économique de Koniakary, étude de définition des modalités de planification intégrant la migration, Grdr, novembre 2017).
- 2. Le réseau des Centres de Conseil Communaux (CCC) était un dispositif d'appui aux collectivités territoriales du Mali. Les CCC avaient trois fonctions : a) l'animation du réseau de prestataires locaux et du comité d'orientation ; b) La gestion des programmes d'appui aux collectivités territoriales ; c) L'appui à la maîtrise d'ouvrage du développement des collectivités territoriales.
- 3. En 2010, les recettes de la commune urbaine de Kaédi s'élèvent à 61 001 295 UM pour 42 000 habitants (RGP 2013), soit 1452 MRO/habitant.
- 4. article 3 - Les communes d'une même aire géographique peuvent se regrouper dans le cadre d'une structure intercommunale, en vue de réaliser des objectifs communs dans l'intérêt de leurs populations. Un décret fixera les modalités d'application de cette disposition , loi N° 2001-27 du 7/2/2001 modifiant et complétant l'ordonnance n° 87.289 du 20/10/1987.
- 5. Malal Camara, Intercommunalité, site de l'Agence de Développement Local <http://www.adl.sn/article/intercommunalite>.
- 6. Gérard Logié, Les différentes formes coopération territoriale, enjeux, difficultés et préconisations méthodologiques, 30/11/2011.
- 7. Fonds d'appui aux partenariats entre acteurs de la formation et de l'éducation créé en 2001 avec l'appui du Ministère français des affaires étrangères (MAE).
- 8. La maîtrise d'ouvrage correspond aux « capacités de la collectivité (...) à mettre en œuvre ses compétences et à exercer ses responsabilités ». Elle revêt quatre dimensions : i) « organisationnelle », (organisation et management des services, ressources humaines et financières, relations entre élus et services...), ii) technique (maîtrise des procédures et des projets, qualifications et savoir-faire ...), iii) politique (fonctionnement de la démocratie représentative et participative, définition de politiques et de stratégies locales...), iv) territoriale (mobilisation et animation des acteurs locaux) ». Accompagner les collectivités territoriales du Sud dans la gouvernance de leur territoire – Comment la coopération décentralisée peut-elle renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités partenaires ?, Synthèse, avril 2009.
- 9. Le dispositif d'appui au développement local, Fiches expériences, Outils et méthodes du développement local, Grdr, 2014.
- 10. Les 30 étapes du co-développement local, fiche expérience, outils et méthodes du développement local, Grdr, 2014.
- 11. Entre 2000 et 2006, le Grdr a appuyé une trentaine de territoires dans la définition d'une méthodologie d'accompagnement des initiatives de développement local adaptée aux contextes propres de chaque collectivité. Entre 2007 et 2009, le programme a élargi son intervention aux domaines de la coopération territoriale, du codéveloppement et du développement économique.
- 12. Journée de la commune et du développement local, Fiches expériences, Outils et méthodes du développement local, Grdr, 2014
- 13. Méthodologie du diagnostic intercommunal, Grdr, 2019.
- 14. Le guide pratique de l'intercommunalité, Pays de Haute Mayenne, juin 2010.
- 15. Direction Générale des Collectivités Territoriales, Guide sur la coopération entre les collectivités territoriales, février 2016.
- 16. Ibid
- 17. Taxe de développement régionale et locale
- 18. <http://www.sandare.ml/>
<http://www.koniakary.ml>
- 19. Mallette à outils pour organiser une mission double-espace, , guide méthodologique A la rencontre des migrants et de leurs partenaires, pour une coopération de territoire à territoire, Grdr.

- 20. Les conditions de la bonne démarche de co-développement locale, guide méthodologique A la rencontre des migrants et de leurs partenaires, pour une coopération de territoire à territoire, Grdr.
- 21. Mallette à outils pour organiser une mission « double-espace » in A la rencontre des migrants et de leurs partenaires, guide méthodologique, Grdr, août 2012.
- 22. Guide méthodologique sur l'intégration de la migration dans la planification locale des collectivités maliennes, Grdr, mars 2018.
- 23. Le CORENA n'a pas le statut d'intercommunalité mais travaille à sa mise en place.
- 24. Mestre C., Banaon N., Evaluation de la coopération décentralisée au Burkina Faso, CIEDEL, 2009
- 25. Les recettes du Syndicat inter-collectivités de Nioro du Sahel s'élèvent à 23 000 000 Fcfa pour 297 409 habitants en 2017, soit 77 fcf/habitants (SYCOTEN)
- 26 bis Consultable sur le site de SaheLink, www.developpementlocal-sahel.org.
- 27. Définition de l'évaluation du Comité d'aide au développement (CAD/OCDE).
- 28. L'échelle de la participation, théorisée par Sherry R. Arnstein en 1969, comprend huit niveaux de participation des citoyens : <http://www.le-citoyen.fr/2016/02/l-echelle-de-participation-arnstein-hart.html>.
- 29. Décentralisation et démocratie : Quel lien ? Sidi Ould Maouloud Consultant, ex-Wali , Colloque nationale : « La décentralisation et le développement local en Mauritanie » 13-14 décembre 2014, Nouakchott (Mauritanie).
- 30. « La structure de coopération est administrée par un comité assisté d'un secrétariat permanent et, éventuellement d'un ou plusieurs services ». Le comité, organe délibérant est constitué de délégués élus par les organes délibérants des CT membres (...) élus à la majorité des votants ». Le législateur a laissé aux communes membres des intercommunalités le soin de définir les modalités de répartition des sièges au sein du Comité.
- 31. Exemple de la ville de Grigny qui soumet au vote 25% de son budget d'investissement : <https://www.dailymotion.com/video/xtefeg>
- 32. La Région Poitou-Charentes a mis en place depuis 2005 le budget participatif des lycées, qui consiste à faire choisir par la communauté éducative (lycéens, parents d'élèves, personnels enseignants, techniques et administratifs) les projets d'aménagement ou d'équipement des locaux et les projets de vie lycéenne à mettre en œuvre.
- 33. Les communes de la RNC ont délibéré et opter pour leur regroupement au sein d'une structure intercommunale et une convention locale est en cours de rédaction.
- 34. Association formée par les quatre collectivités locales pour la gestion de la réserve naturelle communautaire du Boundou
- 35. L'autorisation de fabrication et de mise en vente communément appelé numéro FRA autorise la fabrication, la transformation et le conditionnement et la mise en vente de tous produits destinés à l'alimentation humaine ou animale au Sénégal.
- 36. DNCT, Capitalisation des expériences d'intercollectivité au Mali, mai 2010.
- 37. M.J. Demante, Décentralisation et gouvernance locale en Afrique, IRAM, Etudes et méthodes, février 2008. A titre d'exemple, voici la composition du budget de la commune rurale de Diema au Mali pour l'exercice 2009 :
 - Transfert de l'Etat : 10 millions de FCFA ;
 - Ressources propres : 38 millions de FCFA (fiscalité locale : 27 millions de FCFA, recettes sur produits et services : 11 millions de FCFA) ;
 - Subventions extérieures : 102 millions de FCFA (soit près de 70% de l'ensemble des recettes).
- 38. Seules peuvent candidater les intercollectivités composées des communes d'un même cercle ET du cercle, faisant l'objet d'un arrêté conjoint de l'autorité de tutelle et dotée d'un service technique propre, le montant du projet soumis doit être supérieur ou égal à 50 000 000 XOF.
- 39. « Le processus de présélection est engagé dès lors que le montant total des Projets soumis au CLOCSAD atteint le triple de la dotation de la DIC pour l'exercice budgétaire concerné », Manuel de procédure de mobilisation de la DIC, DGCT.
- 40. Décentralisation et financement des collectivités locales en Afrique subsaharienne : le cas de l'Afrique de l'ouest, tdf 100, Epargne sans frontières - Septembre 2010.
- 41. Rapport de capitalisation des expériences de maîtrise d'ouvrage portées par les intercollectivités, DGCT Mali, mars 2016.

Ce manuel a été réalisé dans le cadre de la capitalisation du programme
Gouvernance Citoyenne des Territoires (2016-2019).



Grdr Migration-Citoyenneté-Développement - Association loi 1901 – Siège social - France - 66/72, rue Marceau 93558 Montreuil Cedex
tél. : 00 33 (0) 1 48 57 75 80 - courriel : grdr@grdr.org - site : www.grdr.org

Conception graphique : Sophie Colasse
Impression : I.C.O IMPRIMERIE – tél : 03 80 50 92 70 – imp.ico@wanadoo.fr

ISBN : 

978-10-90620-09-9

© GRDR. tous droits réservés - Achevé d'imprimer en octobre 2019

