



Gouvernance des services essentiels à Bamako, Mali. Contribution au Chapitre " Métropoles " du Rapport GOLD III

Monique Bertrand

► To cite this version:

Monique Bertrand. Gouvernance des services essentiels à Bamako, Mali. Contribution au Chapitre " Métropoles " du Rapport GOLD III. 2012. hal-00880729

HAL Id: hal-00880729

<https://hal.science/hal-00880729>

Submitted on 6 Nov 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

GLOBAL OBSERVATORY ON DECENTRALIZATION AND LOCAL DEMOCRACY – THIRD GLOBAL REPORT

“The Governance of Basic Public Services”

Gouvernance des services essentiels à Bamako, Mali

Contribution au Chapitre « Métropoles » du Rapport GOLD III



Convention d'étude établie pour les villes de Casablanca, Bamako et Mexico,
entre Cités Unies et Gouvernements locaux (CGLU) et L'Institut de recherche
pour le développement (IRD)

Synthèse rédigée par :

Monique BERTRAND, Institut de Recherche pour le Développement, UMR 201 Développement et Sociétés (Université de Paris 1-IRD), directrice de recherche

En collaboration avec :

Mamadou Fadiala BA, Observatoire des dynamiques sociales et expertises endogènes, association de recherche (ODYSSEE), consultant pour les questions de décentralisation, l'ingénierie de projet et le développement territorial

Garba KEBE, Centre d'Expertise pour l'Etude, la Formation et l'Accompagnement en Développement (CEFAD), expert du secteur de l'eau au Mali

Martina RAMA, Bureau d'étude Urbaconsulting, experte en assainissement

Ce travail de synthèse que suppose la gouvernance des services essentiels à l'échelle d'une grande cité africaine n'aurait pas été possible sans l'accueil des responsables politiques et techniques du District de Bamako, de communes urbaines et environnantes. Qu'ils en soient profondément remerciés, comme toutes les parties prenantes des services consultés qui nous ont accordé attention, informations et réflexions pour la rédaction des rapports sectoriels.

Cette étude salue donc avant tout leurs efforts menés pour faire face aux défis de besoins sociaux croissants, porteurs d'exigences à partager pour le futur de la métropole malienne.

© Monique Bertrand : éclairage public à panneau solaire sur l'avenue de l'OUA, dépôt de transit de Lafiabougou, latrine publique du marché des 759 logements sociaux, DSUVA

Paris, Octobre 2012

Sommaire du rapport

Services essentiels à Bamako : intérêts et opportunités d'une étude

- I. Le contexte bamakois : besoins et encadrements d'une capitale en cours de métropolisation [1]
 - 1. Vers un « grand Bamako » de fait
 - 2. Besoins de base, limites dans les parcs de logements de l'agglomération
 - 3. De 1978 à 1996 : des gouvernements locaux en refonte
- II. Missions publiques, performances économiques : hétérogénéité des offres de services [9]
 - 1. Responsabilités locales : entre chasse gardée de l'Etat et relais du secteur informel
 - 2. Electricité et eau potable : des réseaux liés à l'Etat et leurs palliatifs dans les zones non desservies
 - 3. Assainissements et transport collectif : fractionnement et régulations locales des offres de service « POP »
- III. Une gouvernance à partager : faiblesses et perspectives des collectivités locales [28]
 - 1. Limites de la maîtrise d'ouvrage municipale, faiblesses de la « participation »
 - 2. Sous la répartition des compétences : vides et chevauchements de responsabilités administratives
 - 3. Défaut de cohérence dans les lignes d'action

Conclusions et préconisations [41]

Services essentiels à Bamako : opportunités d'une étude

Le Mali est un pays à faibles revenus enclavé en Afrique de l'Ouest. Sa capitale, malgré les décalages de ressources que ses habitants présentent avec le monde rural et les autres villes, traduit cette faiblesse d'investissement et de gestion. A cet égard, la commande d'étude de CGLU offre plusieurs intérêts :

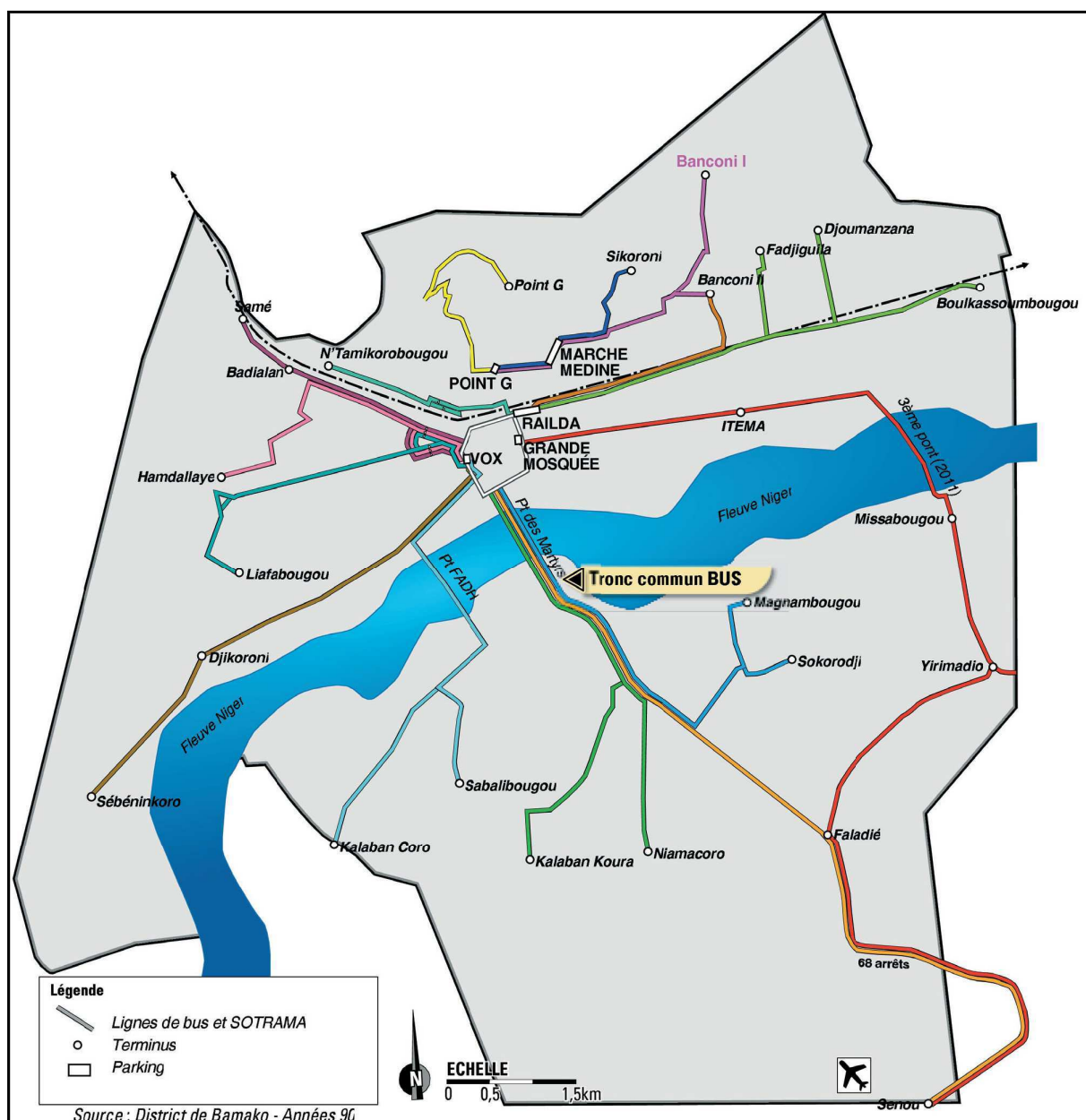
- Elle met **en exergue l'étalement d'une agglomération** qui déborde aujourd'hui de son cadre régional, le District de Bamako, pour engager un continuum territorial avec les communes du Cercle de Kati voisin.
- L'étude relie deux approches des besoins sociaux à satisfaire : **l'une en termes d'offre de services ; l'autre en termes de renforcement des capacités des collectivités locales** à gérer maîtrise d'ouvrage et délégations de services dans une gouvernance multi-acteurs.

Une vision intégrée des services essentiels est donc précieuse au vu de préoccupations et de financements qui se montrent souvent étroitement sectorisés, dans une approche cloisonnée des missions de service public. La réflexion est engagée sur de nécessaires co-développements dans la filière eau, approvisionnement et évacuation. Elle mérite d'être élargie à la production d'électricité thermique par combustion des déchets solides ; d'être pensée également selon de possibles transferts financiers depuis les opérateurs « gagnants », comme ceux de la téléphonie mobile, vers les réseaux déficitaires ou les équipements non rentables des quartiers défavorisés.

La capitale malienne plaide en sens :

- **D'importants efforts sectoriels** ont été consentis au plan national, en privilégiant l'accès à tous à l'eau dans les stratégies de réduction de la pauvreté et de réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement.
- **De profondes mutations gestionnaires** ont touché les services en réseaux dans la dernière décennie.
- **Des responsabilités ont été concrètement transférées aux collectivités locales** en matière d'eau potable, de santé communautaire et de scolarité fondamentale (décrets 312- 314 du 04 juin 2002), précisant l'inventaire encore théorique des compétences territoriales de 1995.
- Dans le même temps, les faibles taux de participation électorale, l'incivisme fiscal, les représentations négatives qui se multiplient à l'égard des élus et de leurs partis, les détournements menés sur divers équipements, soulignent **un désintérêt pour l'intérêt collectif**, le discrédit d'acteurs publics censés le porter.

Sur le fond, pourtant, les services essentiels offrent de réelles opportunités à tirer l'urbanisation du Mali et la métropolisation de sa capitale **vers une hausse de l'indice de développement humain, vers de meilleures capacités d'organisation et de réinvestissement de richesses** : création d'emplois, génération de revenus et de recettes fiscales, développement de filières professionnelles, définition d'une volonté politique, visibilité institutionnelle, re-crédibilisation des responsabilités municipales à travers la maîtrise d'ouvrage et la délégation de gestion ; mais aussi pérennisation de structures associatives d'organisations, et tenue d'un débat démocratique dans la vie locale.



Des évolutions urbanistiques notables sont à retenir dans les dernières années :

- L'agglomération de Bamako se trouve **profondément remaniée depuis les années 1990, sous la Troisième République malienne** :
 - . De grands aménagements routiers jouent un rôle structurant du Nord au Sud, bien qu'insuffisants encore pour fluidifier les échanges entre les deux rives du fleuve Niger et limiter les effets d'encombrement vers le centre-ville en rive gauche.
 - . Le programme « Sauvons notre quartier » a régularisé de fait un nombre conséquent de quartiers spontanés qui sont rentrés dans le domaine de prolongement des réseaux d'eau et électricité.
 - . Le fait locatif maintient sa parité avec l'occupation de logements en propriété, mais les parcs immobiliers se diversifient dans les périphéries urbaines. Aux

lotissements viabilisés depuis la fin des années 1980 s'ajoutent des programmes immobiliers de logements sociaux dans les années 2000.

- Non pas l'Etat mais la Mairie du District de Bamako organise en 2010 et 2011 deux échanges de réflexions sur l'aménagement stratégique de l'agglomération. Sur ces **défis de cohésion territoriale**, l'assainissement et la mobilité ressortent comme problématiques prioritaires pour la gouvernance municipale.
- Dans l'attente de l'aménagement du site de Noumoubougou pour la décharge des déchets collectés à Bamako, les communes urbaines et rurales éprouvent de **réels embarras sur la question de l'assainissement** : difficulté à juguler les dépôts anarchiques et à normaliser l'évacuation des déchets. Face aux progrès mesurés en dix ans en nombre de raccordements au réseau d'adduction d'eau potable, la question de l'assainissement ne cesse d'être rappelée de toute urgence de financement.
- Plus généralement, l'ensemble des opérateurs de services, des personnels techniques et des élus prend la mesure du **cadre de programmation et d'opération métropolisé que Bamako est devenu**, par-delà ses limites administratives. A la fois en interne et sur les frontières de l'agglomération, l'action publique est mise à l'épreuve d'intervenants dispersés, et de résultats encore insuffisants pour les services urbains comme pour la Stratégie nationale du Logement.
- Enfin, **la crise territoriale et de gouvernance nationale** que connaît le Mali depuis mars 2012 augure mal d'une solide reprise d'intervention pour les coopérations multilatérales, bilatérales et décentralisées. Stratégiques pour l'apport d'ouvrages et d'équipements, pour le renforcement de capacités institutionnelles voués aux services essentiels, leurs activités ont souvent été interrompues.

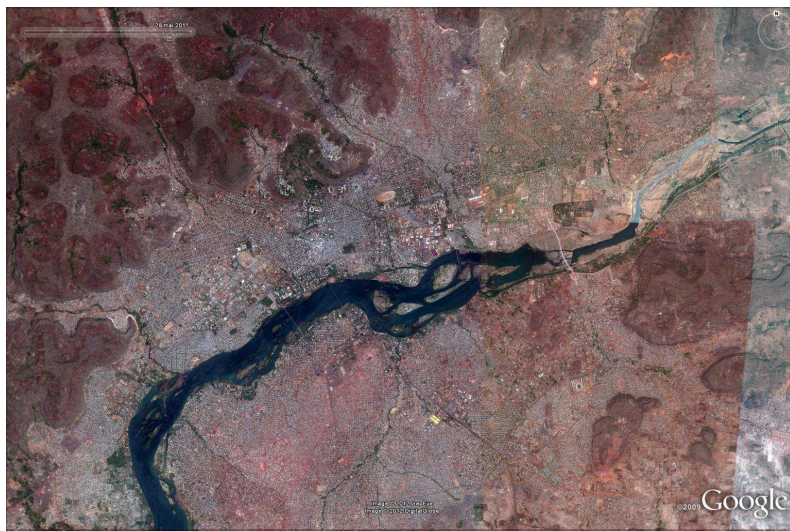
iii

Toutes ces circonstances critiques pourraient se voir transformées d'ici quelques mois. Pour l'heure, elles soulignent **la dépendance des services urbains à l'égard d'appuis extérieurs**. Il y a bien nécessité à mettre à l'étude la gouvernance de Bamako pour éviter le découragement de ces « partenariats techniques et financiers », certains étant les premiers rédacteurs de l'état des lieux, des programmations à définir en lien avec les organisations de la société civile, et des innovations énergétiques à porter.

Envisager le rôle des collectivités locales dans ces relations croisées devrait contribuer à mettre à plat les difficultés que pose la satisfaction de besoins essentiels ; à orienter diagnostics et interventions dans le sens de mobilisations participant elles aussi d'une sortie de crise.

I. Le contexte bamakois : besoins et encadrements d'une capitale en cours de métropolisation

A Bamako, la demande et l'offre en services essentiels sont à replacer dans le contexte d'une Afrique subsaharienne d'héritage colonial français, d'une stratégie de réduction de la pauvreté, et d'une **République à deux décennies d'âge**, la troisième du Mali après la transition démocratique de 1991.



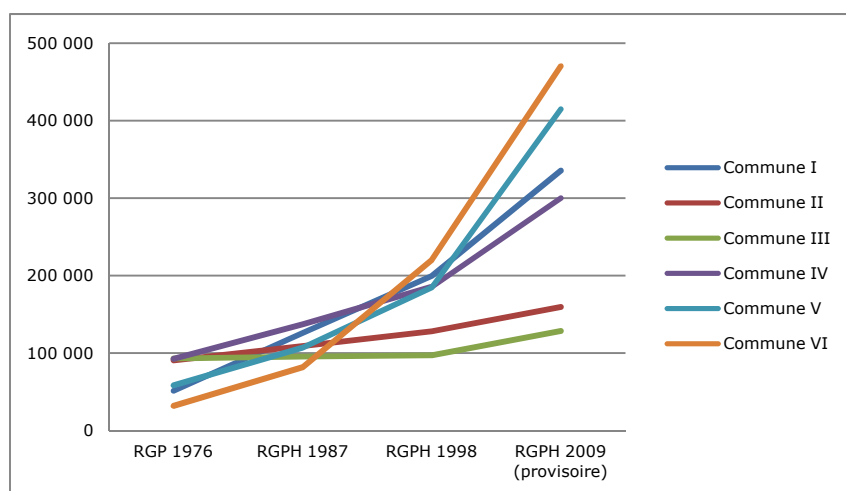
Google Earth, mai 2011

I.1. Vers un « grand Bamako » de fait

1

Centre administratif et commercial du Mali, le District de Bamako s'étale sur une superficie habitée de 24 000 hectares de part et d'autre du fleuve Niger. Dans ces limites administratives, l'agglomération compte **1,8 million d'habitants** (RGPH, 2009). La population a été multipliée par 1,8 depuis 1998, selon **un croît 4,8 %/an**, l'un des plus élevés parmi les capitales d'Afrique. La tendance prolonge les doubléments constatés au fil des recensements de 1976 (419 000 habitants), 1987 (658 000) et 1998 (1 016 000). Avec 52 % de moins de 20 ans, les besoins en alimentation, logements, formation et santé sont énormes.

Evolution des communes urbaines du District de Bamako



Par un rattrapage encore plus spectaculaire sur la rive droite du fleuve, le peuplement tend à s'équilibrer entre les deux rives et à poursuivre son étalement sur la région voisine de Koulikoro.

Secteurs périurbains les plus dynamiques

Communes rurales du Cercle de Kati	Pop. 1998	Pop. 2009	%/an
Kalabancoro	35 582	166 722	15,1
Dialakorodji	12 938	45 740	12,1
Sangarebougou	8 046	45 518	17,1
Moribabougou	5 377	28 574	16,4

RGPH, 2009 : résultats provisoires

La dynamique démographique se reporte donc sur des périphéries de plus en plus éloignées, par conséquent peu équipées. Le coût d'extension de la voirie, des réseaux d'eau et d'électricité s'accroît relativement aux charges résidentielles encore faibles d'un bâti récent. Du fait d'un habitat bas dans l'ensemble, **la densité moyenne est de 76 habitants à l'hectare dans le District.**

I.2. Besoins de base, limites dans les parcs de logements de l'agglomération

Les données résidentielles du dernier recensement de 2009 (INSTAT, 2012) offrent l'aperçu le plus complet de la demande de services essentiels.

2

A. Le District de Bamako compte près de 290 000 ménages, dont 60 % occupent des logements d'une ou deux pièces. Leur taille moyenne est de 6,3 personnes.

Dans ce contexte ouest-africain, l'habitat de cours domine encore sous la forme de « concessions » à plusieurs logements (58 % des ménages), qui sont occupés selon des cohabitations tant locatives que familiales et intergénérationnelles. Les évolutions se lisent dans la montée en puissance d'un format résidentiel plus individualisé (un tiers des ménages), celui qu'a retenu depuis près de dix ans la politique gouvernementale de « logements sociaux » dans la périphérie urbaine.

B. L'approvisionnement en eau des ménages est dominé à 43 % par le réseau d'adduction de l'ex-Energie du Mali (EDM-SA), dont l'exploitation commerciale est aujourd'hui assurée par la Société malienne de gestion de l'eau potable (SOMAGEP). Les limites des robinets individuels apparaissent dans les **palliatifs tant domestiques que communautaires** que représentent les puits (17 % des approvisionnements domestiques) pour les ménages non abonnés, les bornes-fontaines (22 %) et les puits aménagés (11 %) pour les quartiers non-lotis qui ne sont pas encore couverts par le réseau de distribution.

Cette distribution se rapproche beaucoup plus de celle du Mali urbain que de la moyenne nationale, qui est très influencée par les approvisionnements villageois : le « robinet individuel », même quand il est partagé entre plusieurs ménages d'une même cour, représente le principal recours.

Mais au-delà du nombre de branchements individuels, la consommation domestique est marquée par des recours multimodaux (puits maintenus dans les maisons), et par de fortes variabilités saisonnières : l'achat d'eau hors du domicile intervient au cœur de la saison sèche en complément d'un écoulement limité à quelques heures par jour sur le réseau, et rejoint l'approvisionnement collectif des ménages qui ne sont pas raccordés au réseau. Depuis divers ouvrages de substitution, la vente de l'eau est alors menée par de petits opérateurs privés. Elle implique les communes urbaines qui sont en charge d'inscrire ces équipements dans leur patrimoine et de suivre leur gestion privée ou communautaire.

Malgré de réels progrès au Mali, l'eau reste donc **un besoin insuffisamment satisfait dans la perspective de l'étalement urbain.**

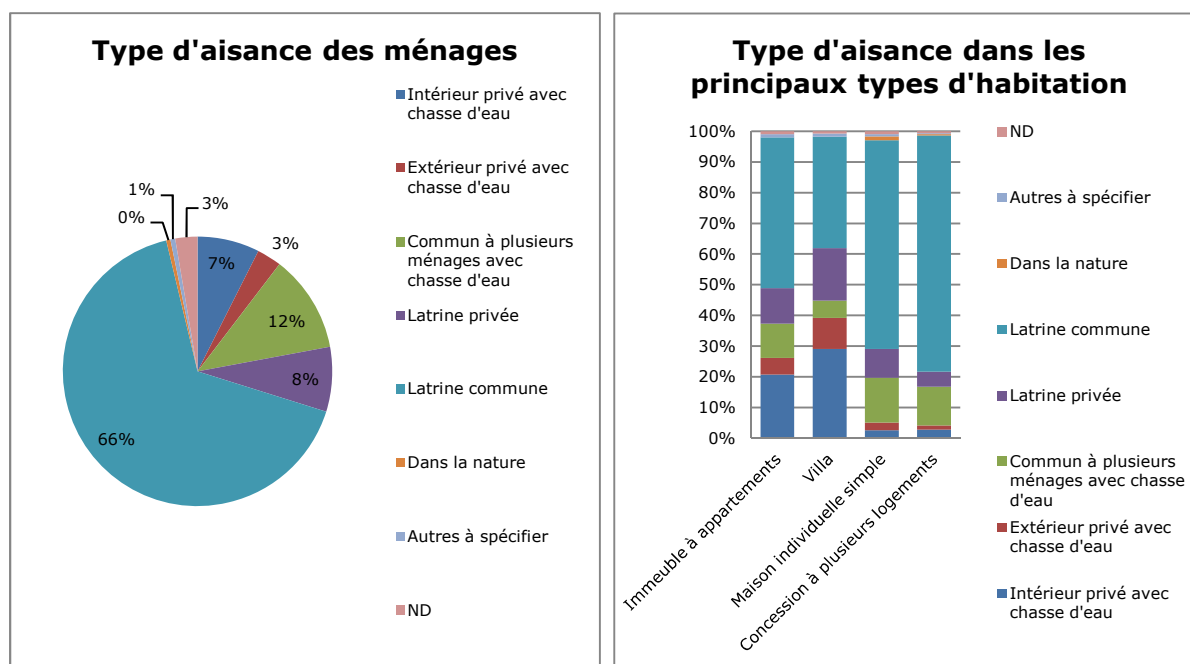
- La première restriction vient des revenus des ménages : le branchement au réseau est le recours majoritaire des ménages les mieux sécurisés (63 % des propriétaires dotés d'un titre foncier) ; il tombe à moins de 40 % parmi les locataires cohabitant dans les concessions partagées.
- La seconde restriction est territoriale. Elle vient des retards d'extension du réseau, ainsi qu'à des modalités d'équipement et de gestion différentes dans les quartiers irréguliers de Bamako ou dans les communes rurales.

Au-delà du District, la part des puits traditionnels monte en effet à 56 % pour les ménages des communes rurales du Cercle de Kati, qui ne sont plus dans le domaine de concession de la SOMAGEP. Les équipements de type puits aménagés et forages sont ici à mettre en œuvre sous la responsabilité d'une Direction régionale de l'Hydraulique.

C. L'éclairage des maisons semble réduire les discriminations socio-économiques du District : **près des trois-quarts des ménages sont raccordée et abonnés au réseau d'électricité d'EDM, tandis qu'un sur cinq maintient la lampe à pétrole à usage domestique.**

L'approvisionnement en électricité domestique maintient pourtant des limites sociales d'abonnement et des limites territoriales d'extension du réseau sur les périphéries urbaines : seules deux communes rurales bénéficient du courant EDM. Mais ces manques ne suscitent pas, contrairement à la filière eau, de palliatifs communautaires dans le District. L'Agence malienne pour le développement de l'énergie domestique et l'électrification rurale (AMADER) a pour mission publique, depuis quelques années, l'électrification des communes rurales. Mais ses interventions n'intéressent pour l'instant qu'une proportion négligeable des ménages urbains et villageois de la Région de Koulikoro. Quant à l'offre solaire, elle n'est pas encore à la portée des consommations domestiques, et sera envisagée davantage pour les **défis d'éclairage public**, sur la voirie principale de Bamako.

D. Le mode d'aisance des ménages introduit enfin l'un des volets de l'assainissement, celui de l'évacuation des boues noires (excrétas), à distinguer des eaux grises (eaux domestiques usées) en matière d'assainissement liquide. Il montre la situation la plus critique en ce qui concerne la satisfaction des besoins essentiels des ménages, à Bamako comme dans nombre de capitales africaines. Le contexte sociétal, marqué par l'Islam, n'encourage guère les pratiques en extérieur, mais maintient une réticence encore forte aux latrines publiques ou aux équipements communautaires.



Les trois quarts des ménages recourent ainsi aux latrines sans chasse, qu'elles soient partagées ou non entre ménages co-habitants. L'équipement est sommaire, facteur de risques environnementaux élevés. La répartition d'ensemble diffère d'ailleurs peu du reste du Mali urbain. La qualité de la fosse, souvent mal isolée des nappes phréatiques, et l'organisation de sa vidange, en l'absence de réseau classique d'égout, ne différencient pas non plus cet équipement des toilettes équipées de chasse d'eau dans les maisons. La prévention des pollutions et l'évacuation des boues produites reposent donc essentiellement sur les moyens propres des ménages. C'est pourquoi cette composante de l'assainissement liquide suscite aussi les plus fortes discriminations socio-économiques liées à l'habitat.

4

E. Pour qualifier la demande de services essentiels par son niveau socio-économique, il faut alors souligner que le niveau d'instruction des Bamakois est dans l'ensemble faible. Cela tient à la composante adulte et migrante de la population bamakoise, non ou peu scolarisée, ainsi qu'aux faibles performances du système scolaire malien pour les jeunes natifs de la capitale. Parmi les actifs occupés de 6 ans et plus, ceux qui ont dépassé le premier cycle de l'enseignement fondamental ne représentent qu'un peu plus d'une personne sur trois. Ces actifs occupés constituent environ un tiers de la population du District, à raison de deux par ménage en moyenne. Mais ce volume d'activités est aux trois quarts le fait de travailleurs indépendants, qui signalent **des emplois peu qualifiés et des revenus irréguliers dans le secteur informel**, et d'apprentis qui rappellent la jeunesse de la population bamakoise. Les perspectives économiques et de rendement fiscal sont donc maigres. Chez les femmes qui sont en surnombre dans les classes d'âge jeunes, la part élevée des employées temporaires (22 %) signale enfin l'emploi saisonnier comme « bonnes » de migrantes peu stables, dont les faibles rémunérations ne profitent pas à l'équipement domestique bamakois.

I.3. De 1978 à 1996 : des gouvernements locaux en refonte

Dans cette aire urbaine qui dépasse le District de Bamako, trois niveaux d'acteurs se partagent les prérogatives institutionnelles de gestion de la collectivité territoriale ; deux s'alignent aujourd'hui sur des mandats électoraux de cinq ans :

- L'Etat s'occupe des intérêts nationaux dans la capitale, intervenant sur un plan technique et financier pour sa visibilité nationale et internationale, et régissant les tutelles des gouvernements locaux.
- Le District s'occupe des questions d'intérêt régional. Son Conseil met en place des commissions de travail chargées d'étudier en particulier les défis de service public, mais ces commissions n'ont aucun pouvoir de décision. Aux barrières d'entrée et de sortie de Bamako, les taxes routières prélevées sur les véhicules gros porteurs qui traversent les communes urbaines fait l'objet est approprié) sont perçues au seul bénéfice du budget du District. Ces dispositions spéciales suscitent la frustration des communes riveraines.
- Les communes s'occupent des questions d'intérêt local. Leurs Conseils municipaux pourraient convenir du transfert au District de Bamako de la gestion de matières pour lesquelles une intervention régionale s'avèrerait plus appropriée. Mais de fait **les communes ne présentent pas d'intérêt commun entre elles et travaillent en ordre dispersé**. Ni la contractualisation de prestataires de pré-collecte des déchets depuis les maisons, ni la gestion de projets d'adductions d'eau sommaires (AES), ne suscitent chez elles de volonté politique partagée face au District.

A. Depuis sa création par ordonnance (n°78-32/CMLN) en août 1978), le District de Bamako constitue **une circonscription administrative de l'Etat située au même niveau hiérarchique que les autres régions du pays**. Sa particularité est d'être constitué lui-même de **six communes urbaines**, parmi les 19 de plein exercice que compte le pays jusqu'à la fin du régime de parti unique en 1991. Leur autonomie est alors peu substantielle, mais ces communes de Bamako relèvent de la tutelle directe du District, dont le gouverneur est nommé par le Chef de l'Etat. En 2009, ces communes gèrent une population considérable, dans une fourchette de 129 000 habitants pour la moins peuplée (Commune III, au centre-ville de Bamako) à 470 000 habitants pour la plus vaste (Commune VI au Sud-Est). A ce continuum territorial s'ajoute aujourd'hui les réserves foncières et les besoins en services **de nouvelles communes, dont le peuplement est de fait urbain, et qui n'ont plus de « rurale » que la vocation administrative dans le Cercle de Kati**. Mais **il n'existe pas d'autorité métropolitaine** chargée de programmer ou de coordonner l'action publique entre les collectivités urbaines et ces communes rurales périphériques.

En effet, les réformes de décentralisation introduites sous le premier mandat du Président Alpha Oumar Konaré, dans les années 1990, transforment significativement ce dispositif de gouvernance territoriale. La loi 96.025 portant Code des Collectivités territoriales au Mali confère un statut particulier au District de Bamako, en même temps que près de 700 nouvelles communes rurales sont créées dans le pays.

Comme dans les autres Collectivités décentralisées, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, l'autorité de Bamako est partagée entre la représentation administrative de l'Etat et la représentation électorale des citoyens à travers l'élection de conseillers communaux au suffrage direct. La capitale se trouve donc sous une double responsabilité :

- celle du Gouvernorat, sous la tutelle du Ministère de l'Administration territoriale, coiffe directement les six communes urbaines de Bamako et entend garder la maîtrise foncière de l'agglomération ;

- celle de la Mairie du District, sous la tutelle de la Direction (aujourd'hui Agence) nationale des Collectivités territoriales, introduit en 1998 l'élection de conseillers du District ; le Maire de Bamako est élu en leur sein par suffrage indirect ; il ne détient pas de pouvoir de tutelle ni de contrainte administrative sur les maires des communes urbaines.

La croissance urbaine a donc conduit à définir un **pouvoir bicéphale à la tête de la région capitale** ; sa gestion relève de fait d'une **triangulaire mal hiérarchisée d'autorités publiques** que le citoyen de base résume en gouvernorat, mairies « centrale » (District) et « secondaires » (communes urbaines) sans clairement démarquer les zones de responsabilité. En matière de services essentiels, celles-ci ne sont redéfinies que depuis moins de 15 ans, au fil des décrets, des élections et des pratiques de financement. Dans les faits, le partage d'autorité se montre plus souvent tiraillé entre communes urbaines et rurales, et entre différents niveaux de compétences, que réellement clarifié par les textes de la décentralisation.

B. Le transfert de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales comprend aujourd'hui un dispositif d'appui technique et financier. Un fond d'investissement est mis par l'ANICT à la disposition des collectivités territoriales sur apports de l'Etat et de ses partenaires financiers. Quant au renforcement des compétences techniques et gestionnaires des communes (élaboration de plans de développement, de projets d'investissement, recherche de prestataires, etc.), il relève principalement d'une « Stratégie nationale de formation des acteurs de la décentralisation ».

Le statut particulier du District a surtout compliqué la gestion des réserves foncières au moment où celles-ci s'épuisent en ville, ainsi que la gestion de compétences déjà établies dans les collectivités urbaines. De plus, les transferts en matière de santé, d'éducation et d'eau potable (décrets de juin 2002), qui sont organisés principalement en direction des communes rurales, créent des risques de chevauchement avec les responsabilités administratives et gestionnaires déjà prises en milieu urbain. Faute de ressources suffisantes dans ces domaines, les transferts offrent des sources de reproches d'incapacité adressés aux communes par la Mairie du District, et réciproquement.

De fait, la décentralisation charge la barque des responsabilités financières et sociales : pour les communes rurales qui supportent avec peu d'expérience institutionnelle la pression foncière de Bamako ; mais aussi pour les communes urbaines, constituées depuis plus de trente ans, dont les missions sont renouvelées. A cela s'ajoute le fait que toutes les collectivités ont dû assumer l'apprentissage d'élections pluralistes parfois chaotiques : faible participation électorale, nomadisme politique des élus, maires choisis sans majorité ou révoqués en cours de mandat, désignation administrative de délégations spéciales.

Sur le fond, la décentralisation revient pour les communes à assumer les limites, en nombre et qualité, des nouvelles dotations : les budgets courants sont alimentés en proportion du maigre recouvrement des taxes locales ; le personnel technique manque de formation face aux besoins qu'il conviendrait de satisfaire dans de véritables missions de développement territorial. Les sessions des conseils communaux et de District suscitent certes des débats intenses sur les questions soumises à l'ordre du jour ; mais les commissions de travail rencontrent de sérieux problèmes en termes de qualification de leurs membres et d'indisponibilité des frais de fonctionnement.

C. La capacité de gestion urbaine montre en effet des ressources humaines, logistiques et financières qui sont très insuffisantes.

Les services techniques aujourd'hui reliés à la Mairie du District ne sont pas fédérés en agence d'urbanisme, ni supportés par un guichet unique de coopération technique et financière. Leurs interventions ne sont ni continues dans le temps, ni coordonnées entre elles. Ces services héritent de différents contextes de création et de réorganisation administrative. La Brigade urbaine de protection de l'environnement (BUPE) figure parmi les derniers-nés, tandis que le Bureau de régularisation de la circulation et des transports urbains (BRCTU) et la Direction des services urbains de voirie et d'assainissement (DSUVA) ont déjà connu plusieurs redéploiements de personnel au sein du District.

Les Bamakois se disent donc et sont jugés insuffisamment informés sur les corpus réglementaires, les défis techniques et les contraintes gestionnaires du District. Ce à quoi ses autorités répondent en désignant régulièrement leur incivisme, leur mauvaise volonté face aux besoins d'assainissement et de désengorgement de la circulation routière. C'est pourquoi la redevance sur l'assainissement qui est envisagée pour Bamako devrait être prélevée à la source de la facturation de l'eau, en se limitant à l'assainissement liquide et aux abonnés au réseau SOMAGEP, les plus solvables : de quoi limiter les risques de faible recouvrement que l'on connaît déjà avec les impôts locaux existants.

La démarche de programmation urbaine a vu pourtant ses outils considérablement renouvelés en moins de dix ans. En s'ajoutant aux deuxième (1995) et troisième (2005) révisions du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme du District de Bamako (SDAU), elle a même multiplié les documents au risque d'un empilement de données sectorielles difficiles à croiser et impossibles à réviser régulièrement : le Programme quinquennal de développement socio-économique, social et culturel (PDESC) concerne les communes et le District depuis quelques années ; les Plans Sectoriels de Développement (PSD) sont spécifiques aux secteurs de l'eau potable et de l'assainissement ; le Plan de Développement socio-sanitaire des communes et du District est introduit dans une approche également sectorielle ; le Plan d'Urbanisme Sectoriel (PUS), en cours d'établissement pour les six communes, consiste en une analyse et une proposition de solutions lui aussi en différents secteurs de développement.

De fait le rôle de conception n'est pas joué par les collectivités elles-mêmes, mais par des ONG partenaires du Mali. Il n'est pas suffisamment relayé ni même approprié par le personnel communal, faute de nombre, de compétence et de durée de mandat. Il s'agit d'ailleurs de diagnostics globaux plus que de réels plans de développement. Leur élaboration monte à plusieurs milliards de F.CFA, dépassant largement les capacités de mobilisation interne et externe des communes. C'est aussi la raison pour laquelle les programmes envisagés ne sont pas exécutés. Les plans font surtout doublon entre le niveau du District et celui des communes de Bamako, **sans susciter de réelles occasions de concertation ni d'économie d'échelle**, car les secondes refusent de se voir subordonnées dans une programmation supra-communale.

Les ressources financières des collectivités de Bamako sont pourtant des plus modestes, et ne sont guère orientées vers des options d'intercommunalité. De 2009 à 2011, le budget réalisé par la Mairie du District est au total de 10,9, 12 et 8 milliards de F.CFA. Ces ressources pourraient se développer si la taxe foncière, récemment adoptée par l'Assemblée nationale en 2011, ne butte pas sur les mêmes difficultés de recouvrement que la taxe de développement local et régional (TDLR) ; et surtout si cette dernière disposition législative concerne bel et bien le District de Bamako, ce qui n'est pas encore le cas.

Pour l'heure, les prévisions financières reposent aux deux tiers sur le budget de fonctionnement et à un tiers sur celui d'investissement. Mais les réalisations réduisent encore la part des investissements à moins d'un cinquième du budget de Bamako. En 2009, le ratio budget prévisionnel/nombre d'habitants n'est que de 5 700 F.CFA, dont 4 000 en fonctionnement, et le budget réalisé tombe à 3 500 F.CFA/habitant. Les revenus des patentes et licences l'emportent dans les recettes courantes, tandis que les dépenses sont structurellement liées au budget de fonctionnement des salaires.

Au final, les besoins à couvrir à Bamako sont en croissance très forte. La faible solvabilité d'une majorité de citoyens face aux services marchands condamne l'agglomération à suivre une logique de rattrapage, sans force d'anticipation sur son futur territorial. Les capacités d'investissement des ménages et des collectivités locales sont limitées, en particulier dans les quartiers non-lotis et les périphéries urbaines.

Le cadre métropolitain conduit de plus à envisager, au-delà des frontières administratives, une coordination d'action entre les communes engagées par de nouvelles compétences institutionnelles. Trois problèmes structurels se posent à la gouvernance des services essentiels dans ce dispositif régional :

- L'Etat reste l'acteur principal de la décision et du financement des plus grandes infrastructures, et ne cède guère la main sur la propriété ou la mise en concession des réseaux stratégiques.
- Les mairies du District et des six communes urbaines relèvent de tutelles administratives différentes. Le défaut de hiérarchisation de la responsabilité fait rebondir une zone de flou entre la Mairie et le Gouvernorat sur la gestion du domaine foncier du District, et des concurrences de fait entre communes.
- Le Maire « central » de Bamako ne bénéficie pas d'une légitimité électorale comparable à celle des élus communaux battant campagne dans leurs quartiers. Il n'exerce pas d'autorité coercitive sur les représentants des communes, qui ne travaillent que pour leur circonscription.

II. Missions publiques, performances économiques : hétérogénéité des offres de services

L'information des quatre volets de services essentiels suggère plusieurs regroupements :

- selon les besoins de l'eau, de son approvisionnement à son évacuation : le secteur est emblématique d'une forte mobilisation mondiale et d'évidents contrastes socio-économiques dans les quartiers ;
- selon les défis de transition énergétique : tant pour la production d'électricité que pour l'introduction d'un nouveau transport collectif, le problème de la dépendance au pétrole se pose pour le quotidien et pour le futur des Bamakois ;
- selon l'adossement des prestations : aux corridors de voirie, les plus structurants pour l'étalement métropolitain, ou à la trame diffuse de l'habitat, dans toutes ses composantes.

On retient **de réelles disparités d'organisation gestionnaire et de revenus économiques pour les prestations de service** : d'un côté les offres nées des réformes d'EDM, compagnie fortement monopolistique et toujours associée à la régulation publique des tarifs de l'eau et de l'électricité ; d'un autre côté un fractionnement d'activités exercées par de petits opérateurs privés (POP), et les difficultés de leur structuration professionnelle dans les besoins d'assainissement et de mobilité.

II.1. Responsabilités locales : entre chasse gardée de l'Etat et relais du secteur informel

9

A. Le régime municipal bamakois hérite des domaines de compétences des premières communes urbaines, de moyen puis de plein exercice, que la colonisation française a mises en place en nombre limité.

A ce titre, les collectivités de Bamako connaissent **un principe d'intervention sur la voirie**. Des préoccupations sanitaires et sécuritaires d'ordre public font de l'entretien des routes, du curage des caniveaux voués à l'évacuation des eaux de pluie, de l'équipement de dépôts d'ordures et de l'éclairage public, une responsabilité territoriale à assumer dans le budget de fonctionnement. Ce principe d'autorité sur la voirie est à l'origine de services techniques déconcentrés tels que les actuelles DRCTU et DSUVA.

La réalité de gestion est pourtant décalée par rapport à ces missions de principe. Depuis la fin des années 1970, les autorités successives du District montrent leur impossibilité à assumer ces charges. Des recettes fiscales sont bien revendiquées sur les activités qui sont exercées sur le domaine public, de trois grands marchés en particulier. Mais les services d'assainissement ne sont pas assurés au-delà d'interventions ponctuelles, dans le temps et dans l'espace public : dans les marchés et les gares routières, sur quelques voies principales et les abords de ministères.

Avec la décentralisation, la **responsabilité des communes s'est accrue en matière foncière**, à distance de la voirie, au point de conduire à des abus de vente et de fortes confusions d'intérêt. Cette prérogative contrarie du coup le développement d'une volonté politique

déterminée à assumer des coûts difficiles, des interventions aux retombées électorales incertaines, les charges non rentables de l'assainissement.

B. L'économie des services urbains offre pourtant des perspectives d'emploi et de revenus directs pour les opérateurs. L'action publique malienne se voit ainsi soumise deux recommandations internationales fortes :

- Rendre les offres marchandes plus performantes et plus compétitives dans le cadre de « partenariats public-privé » ;
- Impliquer, au titre de la société civile, la « participation » des associations de quartier dans la demande et la gestion de solutions palliatives aux limites des offres publiques.

Ces recommandations sont en phase avec les termes de référence ambiants pour le développement économique et social des villes. Mais elles butent à Bamako sur **deux faiblesses principales : celle de l'entrepreneuriat urbain, et celle de la culture participative locale.** L'examen des prestations de services est donc mené selon deux types d'organisation :

- les réseaux d'électricité et d'eau, qui héritent d'un monopole d'exploitation aujourd'hui recomposé en deux sociétés distinctes ;
- les services d'assainissement et de transport collectif, qui sont menés par de nombreux opérateurs de petite envergure économique.

Les offres connaissent pourtant des performances inégales dans chacun des deux groupes. Si la vente de l'eau peut être considérée comme une activité rentable, malgré ou à cause du maintien d'un tarif social, celle de l'électricité s'expose à de pressantes nécessités à renforcer la production et à modifier la politique tarifaire. Parmi les POP, certaines entreprises apparaissent viables et impossibles à évincer de la scène économique locale ; d'autres échappent aux critères de rentabilité ou ne suscitent plus d'engouements communautaires.

10

II.2. Electricité et eau potable : des réseaux liés à l'Etat et leurs palliatifs dans les zones non desservies

A. La réforme du secteur de l'électricité et de l'eau potable est en effet amorcée en 2009 sur l'héritage commun d'Energie du Mali, née d'une nationalisation en 1961, et de ses deux réseaux d'exploitation.

Le démembrement de la compagnie nationale suit un premier échec de réforme financière, quand EDM ouvre son capital en 1994 à des participations privées étrangères (Hydro-Québec et SAUR International). Le Mali est sous ajustement structurel et se voit recommander une délégation de gestion qui reformulera la compagnie nationale en EDM-SA.

Mais les résultats sont en deçà des attentes de ces partenaires. Malgré les réticences du Mali, EDM est conduite à **la concession pure et simple** lors des négociations sur l'éligibilité du pays aux programmes PPTE de réévaluation de sa dette ; en 2000, l'Etat cède 60 % de ses parts d'EDM-SA à SAUR International (filiale du groupe Bouygues : 39 %) et à IPS (filiale ouest-africaine du fond économique Aga Khan : 21 %).

A la fin de 2005, enfin, le retrait du groupe SAUR laisse l'actionnaire malien redevenir majoritaire aux deux-tiers. La restructuration financière avorte au profit **d'une**

renationalisation du secteur qui prend le contre-courant des recommandations internationales en matière de privatisation.

Les partenaires étrangers de la société reprochent pourtant au Mali le maintien de prix de vente trop bas. Ils contestent les recommandations de la Commission de régulation de l'électricité et de l'eau (CREE), créée en 2000, qui œuvre au contrôle gouvernemental des prix.

Les bailleurs financiers du Mali mettent également en cause le fait que l'eau et l'électricité relèvent d'une même société. La première est de plus en plus perçue comme un « service de base » qui peut donc bénéficier du soutien de l'Etat ; la seconde est considérée comme un « moteur de développement économique », qui doit impérativement s'autofinancer. En prenant finalement l'initiative de séparer les deux secteurs, l'Etat malien espère attirer les coopérations disposées à accompagner sa stratégie de réduction de la pauvreté.

Alors que **le secteur de l'électricité souffre toujours de lourds déficits financiers et d'une gestion de pénurie, celui de l'eau potable est appelé à de fortes perspectives de développement pour la satisfaction des Objectifs du millénaire pour le développement.**

Années	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Quantités d'eau pompées, millions m ³	43,6	44,9	46,4	49,1	53,2	57,00
Capacité des ouvrages, m ³ /jour	12 000	12 000	12 000	134 000	146 000	170 000
Capacités de stockage, m ³	33 580	33 580	33 580	33 580	33 580	33 580
Quantités d'eau vendues, millions m ³	28,8	31,3	33,2	35,3	38,2	39,9
Nombre d'abonnés	48 612	52 064	55 827	60 429	63 230	67 655

Source : Annuaire statistique de Bamako, 2009

Deux ordonnances du 05 août 2010 créent ainsi la Société Malienne de Patrimoine de l'Eau Potable (SOMAPEP-SA) et la Société Malienne de Gestion de l'Eau Potable (SOMAGEP-SA). Toutes deux s'occupent désormais du réseau affermé et de son exploitation concédée dans le périmètre du District de Bamako, tandis que la Société Energie du Mali (EDM-SA) continue de gérer le patrimoine et l'exploitation de l'électricité. Du coup, les frontières du District introduisent **une barrière d'exploitation au sein même du continuum urbain de Bamako** : au-delà, ce sont les Directions régionales de l'Hydraulique qui prennent le relais de l'approvisionnement en eau des quartiers non-lotis de la capitale et des communes rurales périphériques.

Mais la compagnie d'électricité souffre en production des limites de l'approvisionnement hydroélectrique, et en gestion des impayés de ses clients publics et privés. Elle souffre de plus du renchérissement des cours du pétrole qui conduit le Président malien, dans les années 2000, à **subventionner le coût de la production thermique d'électricité via le contrôle du prix du pétrole importé**. L'enjeu est de contenir la hausse des factures et de maintenir une tarification de l'électricité relative au niveau de vie malien. Avec les difficultés de trésorerie que traverse le Mali aujourd'hui, ce pari de régulation ne devrait plus tenir indéfiniment.

Faute de production suffisante, les délestages de courant sont fréquents dans tous les quartiers de Bamako. Ils s'aggravent en saison sèche quand l'étiage des rivières affecte la

production hydro-électrique, et conduit à des relais thermiques coûteux en carburant. A l'heure où de gros investissements sont envisagés pour augmenter la production d'eau potable et engager une transition vers les énergies renouvelables, la branche d'activité de l'eau ne peut continuer à voir ses résultats biaisés par les mauvaises performances de l'électricité.

Depuis les années 2010, les porteurs de la SOMAGEP annoncent d'ailleurs la création de nouveaux emplois, en plus de ceux reçus de l'ex-EDM. Leur séparation d'avec un secteur perçu classiquement comme « d'Etat » les conduit à une politique commerciale plus soutenue de réduction des pertes d'eau sur le réseau et de recouvrement des factures. La SOMAGEP maintient **le principe de tarification graduée d'EDM : reposant non sur les revenus des abonnés mais sur le volume consommé, il encourage sa restriction**. La tarification « sociale » offre ainsi des effets pervers en pénalisant les plus fortes consommations, qui relèvent non plus de stratégies privées de revente à domicile mais surtout de la consommation des familles les plus chargées. Elle a pour effet de multiplier les conflits de cohabitation dans les maisons partagées : sur le verrouillage des robinets au cadenas par leurs propriétaires, sur la répartition des factures entre le chef de famille et ses enfants mariés, ou sur l'attribution de quotas d'eau aux locataires dépendant d'un compteur unique.



Compteur électrique prépayé, 2012

Il n'en reste pas moins qu'électricité et eau continuent à dépendre l'une de l'autre en termes de production, et à peser ainsi sur les comptes économiques du Mali. Les deux réseaux représentent **une charge financière et un portage de projets d'investissement que les collectivités locales du Mali ne sont pas capables d'assumer**. Quand l'électricité est coupée sur le réseau EDM-SA, les équipements de pompage et de potabilisation de l'eau de la SOMAGEP s'arrêtent, et Bamako connaît des coupures d'approvisionnement de plusieurs heures. Tous les sites de production ne disposent pas de générateurs de secours ; quand c'est le cas, le coût du carburant s'ajoute à celui de l'eau.

Sur le fond, les mesures d'urgence pour augmenter les capacités des deux réseaux restent structurellement tributaires de bailleurs extérieurs. La fin du monopole d'EDM-SA sur l'approvisionnement en eau dans le périmètre concédé de Bamako permettra ainsi au gouvernement malien d'engager le montage du Projet de Kabala à partir d'avril 2010 : une nouvelle centrale de production d'eau, sur la rive droite du fleuve Niger, devrait assurer aux Bamakois un débit journalier variant de 180 000 à 240 000 m³. Le montant requis pour l'investissement, de l'ordre de 119 milliards de F.CFA, conduit l'Etat à s'adresser à un pool bancaire comptant la Banque ouest-africaine de développement, la Banque mondiale, la Banque européenne d'investissement, l'Agence française de développement, la Banque islamique de développement et la Banque africaine de développement.

Depuis mars 2012, la SOMAGEP a donc pris un relais commercial complet en recouvrant les factures des abonnés sur ses propres relevés de compteurs. Elle assure aujourd'hui toutes les prestations liées à la gestion de clientèle, depuis les demandes d'abonnement jusqu'aux désabonnements pour impayés. Contrairement à EDM-SA pour le réseau électrique, elle n'a pas introduit de système de prépaiement des consommations par les abonnés. Mais elle compte des promoteurs de bornes-fontaines parmi ses clients.

De son côté, la filière électricité ne suscite aucun cadre communautaire ni associatif d'action pour l'extension des lignes. Dans les périphéries qui se sont peuplées sans viabilisation préalable, quelques initiatives individuelles se font jour pour tirer le courant en dehors de tout soutien public. C'est souvent le fait de cadres ou d'employés de services techniques régionaux, qui se plaignent d'ailleurs de la qualité de l'électricité ainsi mise en place et remplacent leurs abonnements dès qu'apparaissent des raccordements sur « programmes sociaux ». Dans ce cas, le financement individuel de l'extension cède la place à des contacts plus politiques engagés avec EDM-SA.

Depuis quelques mois, les consommations prépayées sont encouragées par EDM-SA, avec un tarif préférentiel d'installation de compteurs électriques *Isago* (« à ta convenance »). La formule permet surtout à la société de réduire la charge gestionnaire des relevés de compteurs et de la relance des mauvais payeurs. Mais elle devrait augmenter le coût unitaire aux abonnés, par rapport au coût relevé sur compteurs classiques qui sont déclarés en rupture de stock.

B. Le District de Bamako constitue donc un territoire essentiel d'intervention de la SOMAGEP parmi les autres chefs-lieux de région et quelques chefs-lieux de cercle du Mali. Les biens de l'État sont mis à la disposition de la SOMAPEP et sont exploités en contrat de concession par la SOMAGEP. Les collectivités territoriales desservies ne sont pas représentées au conseil d'administration des deux sociétés.

13

Ouvrages hydrauliques dans le District de Bamako

Communes	Branchements privés	Bornes-fontaines	PMH en état de marche	Taux d'accès à l'eau/pop. 2009
Co. I	9 252	454	16	74 %
Co. II	5 936	286	7	70 %
C. III	3 406	180	9	54 %
Co. IV	9 869	409	27	73 %
Co. V	16 142	464	17	98 %
Co. VI	16 183	345	31	74 %
Total	60 788	2 138	107	76 %

Source : Direction régionale de l'Hydraulique du District de Bamako, 2010

La SOMAGEP étant le premier responsable de l'alimentation en eau potable, cela explique la forte prédominance de ses installations : 100 % des branchements privés et 96 % des bornes-fontaines. Le reste revient à une vingtaine d'adductions d'eau sommaire (AES : 80 bornes-fontaines environ) et aux pompes à motricité humaine (PMH) dans les zones non ou faiblement couvertes par la SOMAGEP. Ces ouvrages sont du ressort de la Direction régionale de l'Hydraulique, et sont installés dans le cadre de projets communautaires.

La société nationale peine cependant à assurer le service pour tous avec **deux limites principales** :

- 1. La centrale de production d'eau de Djicoroni-Para, dont la capacité de production est estimée entre 130 000 et 170 000 m³ par jour, rencontre de grosses difficultés pour suivre le croît de la demande et alimenter en continu l'ensemble des quartiers de Bamako.

Malgré plusieurs augmentations de capacité financées sur coopérations internationales, les abonnés souffrent toujours du manque d'eau et de pression sur le réseau. Le sous-dimensionnement et la vétusté de certaines canalisations restent d'importants problèmes techniques. La SOMAGEP se voit obligée de mener des distributions d'eau exceptionnelles en saison sèche.



Citernes d'eau potable envoyées dans le quartier de Sikoro en avril 2011

- 2. L'insuffisance de bornes-fontaines privées est notoire dans les périphéries urbaines.

Les distances parcourues en moyenne par les usagers des robinets collectifs augmentent ainsi des quartiers centraux vers les quartiers périphériques où elles atteignent plus de 550 mètres. Ces limites de desserte y expliquent la présence de nombreux revendeurs, et le renchérissement spectaculaire du prix de l'eau : de 10 ou 15 F.CFA à la source, le bidon de 20 litres est vendu à domicile entre 25 et 50 F.CFA, et peut monter à 75 F.CFA dans les zones les plus reculées.

Les coûts d'installation d'une borne-fontaine par la SOMAGEP varient de 400 à 800 000 F. CFA pour les promoteurs privés. Ces points d'eau collectifs se montrent vite rentables en profitant d'une tarification basse de l'eau à l'opérateur, et en nécessitant un investissement moindre que celui des AES de l'hydraulique villageoise (de 30 à 100 millions) ou d'autres promoteurs urbains¹. Quant aux PMH, dont la durée de vie est estimée à sept ans, leur coût moyen se chiffre à 8 millions de F.CFA selon les services de l'Hydraulique.

Avec ces logiques de pénurie, les performances économiques de la filière d'approvisionnement se mesurent à deux niveaux :

- dans le coût de l'eau potable payé par les usagers selon qu'ils sont abonnés au réseau, acheteurs auprès de fontainiers ou de pousse-pousiers ;
- dans la rémunération des petits opérateurs de revente depuis les robinets collectifs.

Les écarts de prix entre ces différents cadres de facturation confirment une tendance générale dans les villes en développement : **l'eau revient plus chère au m³ aux non-abonnés,**

¹ Plus de 84 millions de F.CFA à Sibiribougou, sur financement de l'ONG malienne Alphalog et de la coopération décentralisée Angers-Bamako, plus de 27 millions à Taliko, dont 400 000 F.CFA d'apport propre du quartier.

particulièrement les habitants des quartiers pauvres offrant peu d'équipements, qu'aux abonnés au réseau dans des quartiers bien raccordés.

Dans les relevés mensuels de compteurs reliés au réseau concédé, la SOMAGEP reprend en effet le système de facturation en trois tranches qu'EDM-SA avait retenu pour ses abonnés depuis 1985. Destinée aux abonnés consommant moins de 20 m³ par mois, la plus faible tarification (49 % du coût de production estimé en 2010) repose sur un subventionnement de l'eau par les plus gros consommateurs (jusqu'à 221 % du coût de production pour les consommations supérieures à 60 m³).

Les promoteurs de bornes-fontaines alimentées par la SOMAGEP sont de même couverts par le tarif préférentiel, et ce quel que soit le volume consommé. S'ils sont eux soumis à la TVA de 18 %, le prix de revente de 500 F.CFA/m³ qu'ils imposent à leur clientèle leur confère de solides marges bénéficiaires. La SOMAGEP offre donc à ces promoteurs privés **une véritable rente de situation autour de l'offre collective**. Leurs revenus journaliers varient de 2 500 à plus de 5 000 F.CFA. Certains ont des pratiques d'investissement comparables à celles de nombreux propriétaires de minibus voués au transport collectif, et n'exploitent qu'une ou deux bornes-fontaines. D'autres constituent de vrais professionnels de l'eau : cherchant à s'installer en différents secteurs du District, entretenant des rapports privilégiés avec les agents de la SOMAGEP et ceux de différentes communes. Leurs entreprises assurent la création d'emplois permanents à des parents proches, qui parviennent à des revenus moindres de 30 000 F.CFA/mois plus ou moins calés sur les recettes de vente². Mais en l'absence de cahiers de dépenses et de bilans d'exploitation, la gestion de ces fontainiers reste rudimentaire.

Quant aux 6 300 pousse-pousiers environ travaillant à la vente d'eau à partir de charrettes métalliques à bras et de charrettes à traction animale, leur profil est celui de migrants ruraux saisonniers en majorité illettrés. Une fois déduits les coûts de location des pousse-pousse, les revenus varient de moins de 2 500 à plus de 5 000 F.CFA/jour. Mais pour les citoyens obligés de s'approvisionner à partir de ces vendeurs ambulants, le m³ revient à 1 750 F.CFA et atteint 2 750 F.CFA dans les secteurs situés en altitude ou éloignés du réseau.

Rentable dans les quartiers périphériques, la stratégie de (re)vente de l'eau par des POP tire donc parti de la tranche « sociale » appliquée aux bornes-fontaines. Pour le reste, les promoteurs d'équipements communautaires n'ont en général pas de pratique de calcul des coûts d'amortissement et de réparations, pour lesquels ils n'anticipent pas. Les associations dépositaires d'AES ont encore moins de politique de gestion, certaines « découvrant » la vente de l'eau quand il s'agit de rembourser les dettes contractées lors de pannes importantes. Pourtant, les AES qui alimentent plusieurs bornes-fontaines peuvent atteindre des recettes de 10 à 15 000 FCFA/jour, et d'environ 315 000 FCFA/mois. La situation est encore plus compliquée pour les PMH qui n'ont pas de compteur volumétrique, et n'autorisent de recettes journalières qu'entre 1 000 et 2 000 F.CFA. Dans ce cas, il y a lieu de mettre en place des systèmes de gestion appropriés pour assurer au moins la pérennité des ouvrages.

En bref, la prise en compte d'un allègement social du coût de l'eau se dégrade de l'abonnement individuel aux branchements collectifs, des bornes-fontaines SOMAGEP aux autres équipements périphériques, et de la vente de l'eau depuis l'ouvrage à sa revente à domicile.

² Le SMIG malien dépasse les 26 000 F.CFA mensuels.

II.3. Assainissements et transport collectif : fractionnement et régulations locales des offres de service « POP »

Les recommandations ambiantes en termes de partenariat public-privé ne sont pas davantage suivies d'effets dans les autres services essentiels :

- L'assainissement ne compte pas de gros opérateur privé national ni international. Malgré un potentiel de recyclage des déchets urbains, le secteur reste perçu comme non rentable, encombrant les affaires municipales de problèmes insolubles de financement.
- Le transport collectif a vu les compagnies privées de bus s'écrouler les unes après les autres, au profit d'un parc de véhicules de sécurité et de qualité de service douteuses.
- La situation dans les deux cas tranche avec le secteur de la téléphonie mobile qui, sous la même Troisième république malienne, a vu des opérateurs internationaux s'implanter en un temps record sur les décombres de la société de télécommunications maliennes. Mais la fiscalité sur leurs bénéfices est capturée par le budget de l'Etat, sans ristournes aux collectivités qui relayent les antennes.

Parmi la masse de petits opérateurs privés (POP) assurant les services retenus comme essentiels, l'assainissement liquide se distingue cependant de l'assainissement solide par ses niveaux d'investissement et de revenus : les exploitants de camions « spiros », pour l'évacuation des boues de latrines domestiques, et les prestataires de pré-collecte des ordures ménagères, révèlent ainsi l'**inéga**le viabilité économique de deux filières professionnelles.

16

A. La ville de Bamako ne dispose pas de système global d'assainissement liquide pour les eaux usées provenant de la consommation domestique. Aucun réseau conventionnel d'égouts n'existe à part quelques tronçons vétustes datant de l'époque coloniale. Les ménages urbains ont recours dans leur immense majorité à un assainissement autonome. L'usage de latrines publiques est restreint à quelques grands marchés, gares, lieux de culte : il ne fait pas recettes pour les comités de gestion de plus petits marchés de quartier.

Près de la moitié des eaux usées du District proviennent pourtant des activités domestiques et commerciales. Les rejets d'eaux usées de lessive, vaisselle, cuisine et douche sont estimés à 32 000 m³/jour ; les boues de vidange à 600 000 m³/an (Schéma directeur de l'assainissement de la ville de Bamako, 2009). Malgré ces défis de taille dans la filière eau, **la SOMAGEP ne s'occupe pas d'assainissement**. L'entrée en activité de l'Agence nationale de gestion des stations d'épuration du Mali (ANGESEM), en 2008, comble en partie le vide institutionnel mais son rôle reste à définir dans l'attente des équipements. L'offre de services se trouve de fait très limitée, morcelée entre opérateurs privés et initiatives communautaires.

- Au plan de **la collecte des eaux**, l'assainissement relève la plupart du temps des ouvrages domestiques dans des conditions d'usage fortement polluantes : latrines et divers fosses, lavoirs-puisards.
- Pour ce qui est du **transport d'eaux usées**, le seul réseau moderne sert à collecter celles de la zone industrielle de Sotuba, depuis 2006, mais dans des conditions insatisfaisantes.

Une quinzaine de Réseaux à faible diamètre (Refaid) ont cependant vu le jour dans différents quartiers de Bamako. Ils ne permettent d'évacuer que les eaux grises, non les excréta. Ces « mini-réseaux » d'égouts indépendants sont conçus à proximité de collecteurs naturels et desservent entre 40 et 400 familles chacun. Ils constituent une alternative aux puisards familiaux, notamment à proximité du fleuve où l'infiltration est peu efficace. Leur exploitation et leur entretien n'exigent qu'un faible niveau de compétence, mais les familles doivent se conformer à de strictes règles d'usage : pas de corps solides, ce qui impose un filtrage et sa surveillance au niveau des puisards ; pas d'eaux pluviales ni d'eaux vannes que le diamètre du réseau ne pourrait supporter. Pour moins de 1 000 familles effectivement desservies, les Refaid sont nés d'initiatives diverses ni recensées, ni suivies au niveau central.

La contribution de leurs usagers est fixée par un comité de gestion mais varie beaucoup, parfois sous la forme d'une cotisation mensuelle fixe mais pas toujours. Aux niveaux les plus faibles, l'entretien de l'équipement n'est pas garanti, ce qui entraîne l'arrêt du fonctionnement. Les mini-égouts sont ainsi dispersés dans le District de Bamako, et leur état est très variable. Certains ne sont même plus visibles. Une grande partie manque de maintenance en dépit des espoirs placés dans ces investissements communautaires légers par de nombreux acteurs de la coopération internationale en matière d'assainissement.

Au moment de leur création, soutenue par des crédits extérieurs, les mini-égouts suscitent en effet l'engouement de la part des populations et des mairies de commune, qui prévoient la réalisation de Refaid dans leurs plans de développement. Mais ceux-ci se dégradent rapidement faute de véritables politiques de gestion. Hors de ces expériences de portée limitée, et au futur imprévisible, l'évacuation des eaux domestiques relève majoritairement de déversements sauvages dans les cours, les rues ou les caniveaux.

Des vidangeurs privés et publics, et leurs **88 camions spiros environ**, assurent quant à eux le transport des boues de latrines depuis le District. 70 % environ des ménages font appel à ces vidangeurs mécaniques, contre 20 % à la vidange manuelle. La pratique est cependant difficile à mesurer car un nombre non négligeable de fosses de latrines n'ont jamais été vidangées : soit parce que leur construction est trop récente, soit parce qu'elles ne sont pas étanches et permettent des infiltrations.

Parmi les opérateurs de spiros, 79 sont privés et 9 appartiennent à l'État et à des collectivités territoriales. Mais seules deux communes du centre-ville possèdent chacune trois camions offerts dans le cadre de coopérations internationales. Les vidangeurs privés sont organisés autour de comités présents dans chaque commune, et regroupés en Syndicat national des conducteurs de spiros du Mali. Les trois plus gros à Bamako possèdent plus de deux camions.

- Contrairement aux eaux usées d'une trentaine d'entreprises industrielles, **le traitement des rejets domestiques ne dispose enfin d'aucun service**. Les cas de valorisation pour la fumure de champs et de jardins sont isolés. Toutes les stations d'épuration des boues de vidange, initiées à titre expérimental, ont échoué.

Ouverte en 2006 par la Mairie de la Commune IV, la station de Samanko II a dû ainsi être fermée après une année d'activité : les volumes apportés dépassaient de loin sa capacité de traitement. Les boues collectées par les camions-vidangeurs sont donc évacuées hors du District, dans des sites de dépôtage non aménagés et plus ou moins autorisés : il s'agit généralement de champs abandonnés ou d'anciennes carrières de latérite. Il n'existe aucun traitement avant le rejet dans l'environnement. Les eaux collectées par les mini-réseaux sont quant à elles déversées par gravitation dans le fleuve Niger ou ses affluents.

La construction de stations d'épuration est prévue dans le cadre du Schéma directeur d'assainissement de Bamako (SDAB, 2009), avec des coûts d'investissement qui

représenteraient de 150 à 1 000 Euros par ménage. Autant dire impossible ! Avant cela, l'aménagement de sites de dépotage pour les boues de vidange, plus simple en lits de séchage et de compostage (de 20 à 60 Euros par ménage) est donc une véritable urgence pour la ville.

La rareté des équipements et des prestations entraîne donc des coûts d'assainissement très élevés : à l'investissement initial, considérable, s'ajoute la nécessité de supporter un effort d'entretien régulier, dont l'habitude n'est pas ancrée. A titre indicatif, la construction de la station d'épuration de Sotuba, à vocation industrielle, a coûté 10 milliards de F.CFA. Dans les faits, cependant, la redevance mensuelle prévue pour son fonctionnement n'est toujours pas en vigueur, et seulement un tiers des industries entretiennent correctement leurs unités de prétraitement.

Les enquêtes socio-économiques conduites en 2007 pour la préparation du SBAB montrent ainsi que si 90 % des ménages bamakoïses désireraient que leur système actuel d'évacuation des eaux usées soit amélioré, les options pratiques et les volontés à payer sont plus conditionnelles : « que le coût du branchement au réseau d'égout ne dépasse pas 30 000 FCFA ; que le coût de l'entretien ne dépasse pas 2 500 FCFA par ménage et par mois ; que les ménages perçoivent bien leur rôle en tant qu'acteur dans la mise en œuvre du service d'assainissement. »

Force est donc de compter d'abord avec l'auto-investissement des ménages. Leur contribution est estimée à 84 % au financement du secteur de l'assainissement liquide ; elle représenterait un peu plus d'un milliard de F.CFA par an pour la seule construction de latrines et de lavoirs-puisards. Un assainissement autonome amélioré revient pourtant cher compte tenu du niveau de revenu des ménages : alors que le prix d'une latrine traditionnelle varie entre 15 et 40 000 F.CFA, une latrine améliorée coûte de 150 à 300 000 F.CFA. Or les projets qui appuient les ménages en subventionnant une partie du coût de leurs ouvrages améliorés sont rares, limités à quelques quartiers et de financements insuffisants pour faire face à la demande. La majorité des familles continue donc de se servir de latrines traditionnelles et de déverser les eaux usées dans l'environnement du logement.

Les latrines publiques sont beaucoup plus lourdes à financer puisque elles comptent souvent plusieurs blocs : en moyenne 5 millions de F.CFA pour deux blocs de trois postes dotés d'un dispositif de lave-mains. L'investissement de départ est d'autant plus dissuasif pour des promoteurs privés que ces équipements communautaires, contrairement à d'autres métropoles africaines du Golfe de Guinée, sont peu utilisés au Mali. Ce sont davantage des coopérations internationales qui s'en chargent, dans le cadre de projets spécifiques voués aux lieux publics.

Quant aux opérateurs de vidange automatique, ils s'équiperaient en camions spiros, pour une durée de vie moyenne de cinq ans, selon un investissement annuel d'environ 285 millions de F.CFA. L'effort de lancement dans l'activité est donc consistant : un seul camion, d'occasion, coûte entre 15 et 22 millions de F.CFA, auxquels il faut rajouter les coûts d'entretien, de carburant et de salaires des employés. Mais la rentabilité est bonne : les véhicules sont amortis en deux à trois années d'activité. La filière vidange-dépotage mérite donc d'être soutenue dans un meilleur cadre public de concertation (voir infra).

La presque totalité des coûts de fonctionnement de l'assainissement liquide est donc supportée par les usagers à Bamako : avec des niveaux de d'équipement et de service très variables d'un quartier à l'autre, et de croissants problèmes environnementaux pour les riverains des déversements et dépôts.

L'absence de collecte publique légitime des interventions ponctuelles sur « projets » d'ONG et de diverses coopérations. Les acteurs municipaux ne participent aucunement de la prestation de service et sont peu présents dans la mise en œuvre de ces projets. C'est pourtant sur l'effort public d'investissement que l'on verra diverger les positions des mairies du District et des communes quant au meilleur choix technique et à la stratégie de supervision de la filière. Pour l'heure, la prise en charge des défis d'assainissement suscite peu de volonté politique au niveau local.

B. En matière d'assainissement solide, Bamako s'est mieux doté en vingt ans d'une pré-collecte. Mais elle reste sans décharge ni traitement des ordures ménagères. Dans ces conditions, l'évacuation de ces déchets depuis la ville est devenue une question insoluble. Comme on le verra plus loin, elle constitue le révélateur d'une impossible gouvernance foncière et le casse-tête des relations entre Mairie « centrale » et mairies « secondaires ».

Environ 818 000 m³ de déchets solides sont produits en 2006 à Bamako, soit 1,6 litre par personne et par jour, aucune donnée n'étant disponible pour les communes périphériques. Une partie est brûlée ; une autre est jetée dans les rues, les caniveaux, les terrains vagues, les marigots et le fleuve ; le reste est effectivement collecté. **45 % des déchets solides en 2006, 55 % en 2011**, sont ainsi ramassés depuis les maisons et conduits par de petits opérateurs vers un premier dépôt urbain. Leur collecte et transport, depuis l'agglomération vers l'extérieur, ne sont assurés ensuite que de manière très insuffisante par la Direction des services urbains de voirie et d'assainissement (DSUVA). Avec le brûlage des déchets à proximité de zones d'habitation, la pollution des eaux de surface et souterraines, l'encombrement des collecteurs voués aux eaux de pluie et les risques d'inondation qui s'en suivent : l'attente d'une décharge aménagée pour Bamako constitue une préoccupation majeure.

Les déchets domestiques constituent de loin la catégorie la plus importante du total produit. Mais la grande majorité des ménages pratique une forme ou une autre de récupération depuis la maison, revend une partie des contenants en verre et en plastique, aluminium et vêtements usagés, ou se trouve relayée en cela par les opérateurs de pré-collecte. C'est pourquoi les activités de recyclage sont surtout informelles, et interviennent en amont de la collecte plus qu'en aval de la décharge. C'est bien **le contraire des attendus de développement d'une filière de valorisation économique des déchets**, en particulier pour leur combustion aux fins de production énergétique.

Ailleurs ce sont les ferronniers qui recyclent les pièces de véhicules-épaves ; le fer est même récupéré pour exportation vers l'Asie et l'Europe. Le compostage et la production de terreau de jardinage ont été pratiqués par plusieurs programmes soutenus par le Ministère de l'Agriculture. Les déchets produits par les grands marchés du centre-ville de Bamako permettraient de fournir 500 à 600 m³ de matières organiques par mois, sans que les efforts à déployer pour assurer un tri adéquat à la source ne soient très coûteux. Les premières tentatives de GIE ont stimulé le développement d'activités informelles à côté des dépôts de transit. Le secteur du maraîchage produit lui-même du terreau à partir de déchets achetés auprès des chauffeurs et des charretiers de collecte.

Contrairement aux gros opérateurs d'assainissement œuvrant sur la totalité de la filière, **les Groupements d'intérêt économique (GIE) de pré-collecte** ont davantage été portés par les mérites d'une technologie simple, d'appropriation facile en tout type de quartier, au point de forger un modèle de structuration économique « par le bas ». Le nombre actuel de GIE de pré-collecte est ainsi estimé à 126 dans tout le District, mais seule une soixantaine est active, avec une moyenne de quatre personnes employées par GIE. Sur cette

base, on peut calculer qu'un GIE dessert en moyenne 30 000 habitants en 2009. Les promoteurs sont généralement de jeunes diplômés sans emploi.

La DSUVA n'assure en effet de service de pré-collecte que pour les déchets de quelques producteurs industriels du District, et pour les marchés du centre-ville. La pré-collecte des ordures ménagères relève donc de la compétence des communes qui la délèguent aux GIE. Près de la totalité des maisons est abonnée au service des GIE dans les quartiers les plus aisés, tandis que les taux d'abonnement s'effondrent dans les quartiers spontanés. Environ un tiers des maisons bamakoises n'est pas abonné, ce qui conduit au déversement sauvage.

Les GIE sont ainsi apparus sous la Troisième République malienne, et organisés d'abord par une circulaire du Gouverneur du District prise en 1993. La décentralisation qui suit engage les GIE à requérir une autorisation écrite d'activité auprès des autorités locales. Depuis 2003, celle-ci prend la forme d'un **contrat de gestion avec la commune**, qui définit les limites territoriales et les règles d'intervention du GIE, les conditions de travail et les indicateurs de performance : un même territoire géographique ne peut être confié à plus d'un intervenant ; de même il ne peut être attribué plusieurs territoires à un seul GIE. Le 3^{ème} Projet urbain du Mali (Banque mondiale, « Développement urbain et décentralisation ») rendra enfin obligatoire une structure de coordination des GIE dans chaque commune.

Force est cependant de constater qu'elle n'est pas toujours très active, et surtout que le fonctionnement des GIE demeure artisanal. Malgré la contractualisation auprès des communes, leur activité n'est pas réellement contrôlée. Les GIE fonctionnent en effet grâce aux frais pour service rendu collectés auprès des abonnés. Le coût du service d'enlèvement des déchets est actuellement de 1 000 à 2 000 F.CFA/mois par maison, après avoir été de 500 F.CFA dans les années 1990. La principale force des opérateurs réside donc dans le développement d'un vaste réseau de clients au fil des années. Mais **l'essoufflement du format entrepreneurial POP devient évident deux décennies après son apparition**. Sa viabilité économique est mal assurée, et le maillon de la pré-collecte est souvent désavoué :

- Une fois les déchets conditionnés par les ménages dans les maisons, le service n'est pas assuré avec la constance et la régularité requises.
- Les équipements initiaux, de simples charrettes à traction asine, ne sont plus à la hauteur des besoins à couvrir et des distances à parcourir. Le manque ou la vétusté expliquent l'inefficacité de fait de nombreux GIE, qui en retour se montrent trop petits pour accéder au crédit d'équipement. Les expériences de modernisation, par tricycle motorisé ou tracteurs légers, se font au prix d'une hausse de tarification du service. Elles restent tributaires de coopérations étrangères, et font apparaître de nouveaux coûts de carburant et de réparations. Elles déçoivent elles aussi pour l'efficacité du service.
- Après une période d'engouement, les usagers se montrent versatiles : les plus vulnérables alternent abonnement et désabonnement, selon la qualité de la prestation. Le plus grand nombre rechigne aux hausses de tarifs qui se profilent à 1 500 voire 2 000 F.CFA/mois, maintient des pratiques de dépôt sauvage dans les caniveaux et les collecteurs. Cette difficulté à se faire payer n'encourage pas les opérateurs à plus de performance économique.
- Les contrats de répartition des services des GIE sur le territoire urbain sont enfin discrédités par le manque de sites-relais pour les déchets acheminés depuis les maisons abonnées. **L'insuffisance de ces dépôts de transit, en nombre et en qualité d'aménagement**, est notoire à Bamako, tout comme leur utilisation aux fins de récupération. Sur la vingtaine de dépôts officiels que se partagent les GIE

du District, un seul est réellement aménagé, en Commune II. Et ce en dépit de dispositions réglementaires imposant à chaque commune du District d'en mettre au moins un à disposition des ses GIE.

Pour améliorer leur situation financière précaire, les GIE cherchent aujourd'hui à diversifier leurs activités, en partenariat avec les mairies. Les plus résistants prennent en charge le curage des caniveaux et le balayage de voies. Sur le fond, les petits opérateurs d'assainissement se montrent dépendants de paquets financiers déposés ici et là par des coopérations internationales, ainsi que des rentes de situation que leur a données l'attribution de territoires d'usagers. Ils n'évoluent pas vers un format entrepreneurial véritablement indépendant, impliquant l'augmentation de leurs moyens financiers et techniques.

Mais la filière déchets solides butte aussi sur les maillons transport et dépôt en décharge finale. En l'absence d'infrastructure de traitement ou de recyclage, l'évacuation des déchets pose de sérieux problèmes aux ressources municipales : alors que l'aménagement des dépôts de transit est placé sous la **responsabilité des communes urbaines**, l'évacuation proprement dite vers le dépôt final est placée sous la **responsabilité de la Mairie du District**.

C'est en effet à la DSUVA de poursuivre la collecte des déchets domestiques, de même que l'entretien de tout le système de drainage pluvial. Le grave déficit de gestion dont souffre ce service technique propre de la Mairie du District s'explique par le fait qu'il a vu ses ressources décliner sur plus de trente ans. Il ne dispose aujourd'hui que d'un parc vétuste de 25 véhicules, de 20 ans en moyenne d'âge. En 2011, ses dépenses prévisionnelles se chiffrent à moins d'1,9 milliards de F.CFA ; mais le budget réalisé n'est que d'un peu plus de la moitié. A la différence du service de régulation du transport urbain, aucune redevance n'est reliée directement aux déchets solides ni perçue par le District.

21

En conséquence, les rares GIE dotés de moyens motorisés sont obligés de transporter les déchets collectés hors de la ville. Avant la période d'hivernage, l'Etat et les communes font aussi appel au secteur privé, sur fonds non récurrents, pour débarrasser des caniveaux et nettoyer quelques dépôts de transit situés dans les endroits stratégiques de la ville.

Le fond du problème est bien que Bamako ne dispose toujours pas de décharge contrôlée. La majorité des déchets collectés est évacuée vers des excavations improvisées, des zones de carrières et de champs. Ces sites ne disposent d'aucun matériel de compactage et ne sont ni aménagés ni entretenus. La capitale n'a donc pas eu la primeur de l'unique site malien de mise en décharge répondant aux normes de traitement des déchets solides, qui revient à la capitale de la troisième région administrative.

Dans la zone de Noumoubougou, à 35 km au nord de Bamako, des travaux d'aménagement sont bien amorcés sur fonds gouvernementaux, mais souffrent de gros retards de protection de la nappe phréatique. Les prévisions de valorisation énergétique qui figurent dans les études de faisabilité sont loin d'être concrétisées. Dans l'immédiat, c'est plutôt le surcoût d'étanchéisation du site auquel l'Etat malien doit faire face, car les prévisions de travaux d'une coopération technique chinoise n'ont pas été suffisantes. Avec ces attentes de plusieurs années, il y a fort à parier que les capacités de traitement de la décharge de Noumoubougou seront dépassées dès sa mise en route ; et à déplorer que les autorités de Bamako doivent encore courir après le rattrapage des besoins pour couvrir le croît démographique de la rive droite du Niger.

En effet, l'étalement de la capitale vers le Sud ne permettra pas d'envisager que le service soit assuré à des coûts de transport inabordables avec de telles distances. Outre le financement de ses équipements propres, l'assainissement débouche dans un futur proche sur de nouvelles

alternatives : envisager le coût d'une seconde décharge à peine la première réalisée, ou celui d'une voie routière de contournement du « grand Bamako » ? De quoi persister dans la représentation ambiante d'un secteur non rentable.

« Bamako est sale ! ». En matière d'assainissement, l'intervention de bailleurs internationaux doit donc compléter celle de l'Etat mais ne pourra être envisagée que dans le cadre d'une solide transition politique pour le Mali. Le cadre institutionnel de la filière déchets solides fait aussi défaut. Contrairement aux dispositifs réglementant la filière de l'eau, la Politique nationale d'assainissement adoptée en janvier 2009 n'est qu'une amorce. Le District de Bamako dispose d'un Schéma directeur d'assainissement pour les eaux pluviales et usées, mais ce SDAB n'a pas son équivalent pour les déchets solides. L'élaboration de plans stratégiques locaux pourrait constituer un pas en avant pour attirer ces financements. Mais la concertation voire la fédération des actions communales s'impose avant tout pour dépasser l'image négative que fait peser ce défi d'assainissement sur les collectivités locales.

C. Mobilité urbaine en mutation

En 2010, la mairie de Bamako estime à plus de 1 500 000 les déplacements quotidiens, tous véhicules confondus, qui font du transport un secteur stratégique pour la cohésion territoriale et la structuration de la métropole. Ces déplacements sont pourtant perçus négativement comme facteurs : d'encombrement des principales artères de ville, de congestion du centre-ville, d'une importante pollution de l'air, d'inconfort pour les usagers du transport collectif, et d'une croissante insécurité routière. Celle-ci affecte en particulier des hommes, les motocyclistes, les communes urbaines méridionales qui sont traversées par deux axes majeurs. Une fois de plus, c'est l'aveu de moyens d'intervention limités pour les autorités urbaines. Malgré une définition claire de leurs prérogatives, elles sont dépassées par les budgets d'investissement à prévoir sur le volet routier, et sont renvoyées ici aussi à la responsabilité financière de l'Etat.

En 2010, les transports collectifs occupent la moitié de ces déplacements. La moitié est également le fait des échanges entre les deux rives de la ville, qui peuvent atteindre 60 000 déplacements pendant les heures de pointe. A cela s'ajoutent quelques 500 000 déplacements piétons par jour. Mais le fait marquant est **la place fulgurante prise par les deux-roues depuis les années 2000** : elle concerne aujourd'hui les deux-tiers des échanges, pour moins du tiers des véhicules. Avec l'importation de motos légères « Djakarta » fabriquées à bas coût en Asie, la pratique s'est vite popularisée sur les voiries principale et secondaire. Bien que la dernière révision du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme ne perçoive pas encore cette révolution dans les enjeux de mobilité, elle bouleverse déjà la donne organisationnelle de Bamako.

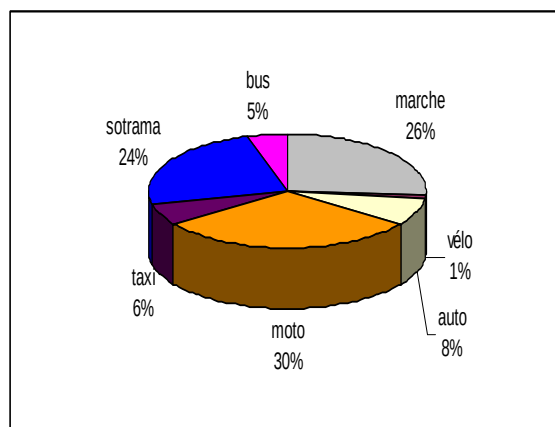
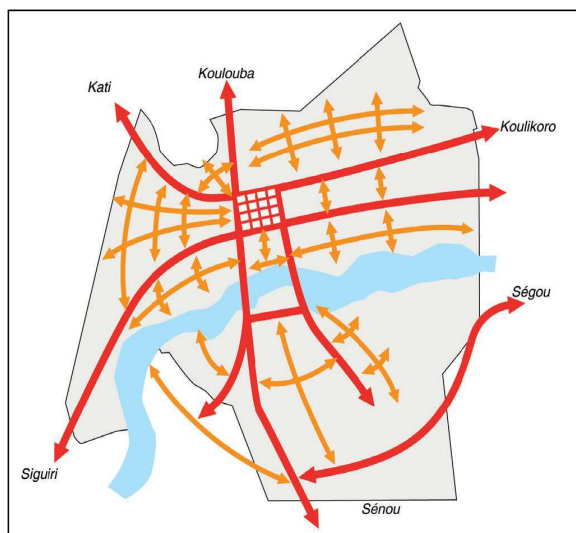
Au plan institutionnel, c'est au District que revient la compétence centrale de la gestion des transports urbains. Il est soutenu en cela par le service technique relié au budget de la Mairie que constitue la Direction de la régulation de la circulation et des transports urbains (DRCTU), et par le pouvoir central qui se charge de réaliser les gros investissements. La multiplication des infrastructures routières depuis deux décennies (deux nouveaux ponts, des échangeurs, des aménagements de voies et de bas-côtés pour les deux roues) témoigne de facilités relatives à l'égard de gros partenaires techniques des Travaux publics.

Malgré cela, le réseau du District répond mal à l'objectif de fluidité du trafic. La quasi-totalité des axes principaux converge vers le centre-ville. Le fleuve divise la ville en deux parties

avec seulement trois points de passage routiers sur plus de 15 km de berges, le dernier depuis 2011. Le grand déséquilibre fonctionnel entre les deux rives du Niger, le manque de centralités économiques en rive droite, obligent de nombreux actifs à traverser le fleuve pour se rendre au centre-ville, au prix d'embouteillages quotidiens. A l'exception du tronçon méridional « des trente mètres », repris du SDAU de Bamako, il n'existe pas d'artère circulaire susceptible de contourner l'ensemble de l'agglomération ; pas de stratégie non plus de limitation de l'usage de la voiture individuelle dans le centre ville, tandis que le parc des deux-roues motorisés n'est pas suffisamment intégré dans les aménagements de voies.

Ce réseau compte au total 1 600 km de voies, dont moins du quart en routes revêtues. Malgré ce maillage faible, les voies ne sont pas assez larges ; il existe très peu de trottoirs dignes de ce nom, peu de parkings et d'aires de stationnement. A cela s'ajoutent la complication des kiosques plus ou moins normalisés et le coût de refoulement des marchands ambulants qui occupent les bas-côtés stratégiques. Le réseau routier bamakois n'est donc pas conçu pour favoriser une connexion entre les différents modes de transport.

L'offre et les orientations du transport urbain dans le District de Bamako



Sources : Ville de Bamako-DRCTU, Plateforme des villes partenaires, mai 2011 ; DRCTU, 2010

L'absence de service public ou de régie publique de transport collectif est surtout une constante dans l'histoire de Bamako, la résultante de déconvenues gestionnaires privées et de faillites répétées en la matière. La dernière expérience de compagnie de bus, hors couloirs réservés, se conclut par un nouvel échec en 2011, avant que la perspective d'un tramway, qui prend le relai, ne soit interrompue par la crise nationale de 2012.

Jusqu'à ces dernières initiatives présidentielles en faveur d'un transport en site propre, les investissements publics se sont en effet concentrés sur l'aménagement des routes et des gares routières, trois à rénover à l'intérieur de la ville et deux autres à prévoir à ses limites. De réels progrès ont été réalisés ces dernières années en matière de signalisation, mais seulement 60 carrefours sont dotés de feux dans le centre-ville.

Aucune subvention publique, par contre, n'a été accordée aux sociétés structurées de transport collectif dans les vingt dernières années. Avec des tarifs plafonnés par les pouvoirs publics, sans compensations financières aux compagnies privées, les dernières expériences confirment

que le secteur est de fait abandonné aux petits opérateurs privés, au détriment d'un service « dû au public ».

Les tentatives successives de l'entrepreneuriat privé formel suivent en effet assez bien les rythmes politiques de l'histoire nationale. Les dernières interviennent au début de la Troisième République, puis en 2002 sous l'impulsion de compagnies qui ont pourtant bien réussi dans le transport interurbain. Mais toutes échouent sur un plan commercial, et entretiennent finalement la substitution au transport collectif de masse que représente l'offre artisanale : d'abord d'un grand nombre de « dourounis » bâchés, aujourd'hui en disparition, puis de minibus « SOTRAMA »³. Ceux-ci occupent 35 lignes en 2011, contre 13 pour les bus de grande capacité avant leur disparition.

Au final, ces bus auront montré les mêmes difficultés : l'absence d'un plan de circulation propre et de soutien financier à l'exploitation, le contrôle public des tarifs, un coût d'exploitation élevé, de mauvaises capacités de gestion. Même si toutes les expériences tentées en cinquante ans ont échoué, la Mairie de Bamako ne désespère pas de développer ce moyen de transport. Comme d'autres demandes particulières exprimées, souvent par des Maliens de retour d'immigration en France, pour l'exploitation de bennes de ramassage d'ordures, elle reçoit les vœux d'intervention de plusieurs sociétés pour l'exploitation de lignes nouvelles. Reste à ce potentiel de transport, comme à celui de l'assainissement, à donner de meilleures garanties entrepreneuriales que l'opportunité de rentes de matériel, de secteurs contrôlés de circulation, ou d'affinités avec telle ou telle autorité.

Les SOTRAMA restent alors maîtres du transport collectif. Mais le nombre de minibus décline depuis les années 2000 (4 170 en 2001, 3 163 en 2011), au profit des deux roues et de véhicules-taxis (de 1 032 à 5 770). Un nouveau mode de transport fait de plus son apparition du fait de besoins croissants à desservir dans les périphéries urbaines, et des licences accordées par l'Etat pour l'importation de taxis-motos fabriqués en Asie. Avec ces « petits taxis », il ne s'agit pas de co-portage sur des deux-roues classiques, comme à Cotonou par exemple, mais d'une traction motorisée à trois-roues : de marchandises, en particulier pour les navettes quotidiennes que des commerçantes réalisent vers les marchés alimentaires de Bamako, mais aussi de passagers pour une capacité de 4 à 6 personnes. Ce dernier-né des moyens de transport est en même temps le plus artisanal : les tricycles ont été introduits en 2008 par l'Agence nationale de promotion de l'emploi (ANPE) dans le cadre de son programme pour les jeunes ; des particuliers s'en sont vite inspirés pour répliquer l'expérience dans la capitale et les communes avoisinantes, avec ces usages multiples.

Mais les tricycles suscitent un accueil plus que réservé des services de régulation dans un trafic déjà chargé de véhicules divers : leurs jeunes conducteurs s'imposent sans permis de conduite ; ils ne possèdent ni carte grise, ni plaques d'immatriculation ; leur intervention est censée se limiter aux périphéries, mais il n'est pas rare de les voir circuler au centre ville. Ils sont finalement emblématique des recours informels en matière de services urbains : peu sécurisés du fait d'une faible stabilité routière, mais rendant de fiers services dans les quartiers populaires.

Quasi-exclusivement assurées par des véhicules motorisés, les offres fragmentées du secteur artisanal risquent de **ressentir de plus en plus durement la hausse des prix du pétrole** : ni train comme ponctuellement dans l'agglomération de Dakar, ni bateau comme dans la lagune d'Abidjan, ni métro comme en Afrique du Nord, un seul projet de tramway rapidement

³ Ces minibus de marques japonaises et allemandes sont introduits en 1980 par une éphémère Société de transport du Mali, privée, qui laisse son nom sur le marché quand le modèle de véhicule introduit est massivement repris par des propriétaires particuliers.

échafaudé en 2010. De fait, 80 % des propriétaires actuels de SOTRAMA ne possèdent qu'un seul véhicule, plus ou moins viable.

La rapidité des minibus, leur faible exigence en fonctionnement (véhicules recyclés, moteur diesel, entretien par les garagistes de la place, conducteurs aguerris) rendent donc aujourd'hui impossible toute velléité de liquidation qu'imposerait un plan radical de modernisation routière après trente ans de succès. Après le refoulement des dourounis qu'ont mené les SOTRAMA sur des arguments de vitesse et d'assise des passagers, leur monopole de fait suscite certes des insatisfactions : inconfortables et dangereux, ils sont au centre de nombreux accidents à Bamako. Mais l'engouement que suscitent aujourd'hui les motos montre de nouvelles discriminations socio-économiques : faute de moyens pour un équipement individuel, et faute de mieux, les plus pauvres des usagers restent la clientèle captive des SOTRAMA.

Face à ces mutations rapides, **les interventions de la Mairie de Bamako apparaissent récentes, difficiles à imposer dans le plan de transport du District, et tributaires de ressources extérieures à son budget.** Trois projets sont en particulier portés par l'Etat ou par la DRCTU.

Le premier avorté en 2012 est celui du tramway, et sera évoqué plus loin au titre d'une certaine dérive des programmations urbaines sous le dernier mandat présidentiel.

Bien que limitée à quelques rues, « **l'anneau SOTRAMA** » constitue lui la plus importante expérience de régulation de la circulation urbaine. Conçu en prévision de la Coupe d'Afrique des Nations de 2002, avec un objectif de fluidification du trafic routier au centre-ville, il a vu son exécution finalement budgétée à hauteur de 7 milliards de F.CFA dans le cadre du 2^{ème} Projet sectoriel de transports du Mali (PST2). Ce financement conjoint de l'Etat et de la Banque mondiale permettra au projet d'intégrer une démarche de sensibilisation et de concertation avec les acteurs principalement touchés, démarche qui fait habituellement défaut dans les aménagements viaires de Bamako.

Le projet cherche à protéger le cœur commercial de Bamako vers lequel convergent les minibus. Un passage circulaire à sens unique est délimité sur la voie, interdit aux véhicules individuels, et réservé aux SOTRAMA avec seulement deux points d'arrêt autorisés. A cela s'ajoutent des travaux d'accompagnement qui ne sont qu'amorcés pour la circulation piétonne et un dispositif de mesure de la pollution de l'air. La construction de kiosques en dur est aussi l'occasion d'un « coup de balai » attendu du Gouverneur et du Maire, qui fait chroniquement polémique sur leurs rapports avec la foule des étalagistes et vendeurs de rue.



Source : DRCTU, 2011

L'intervention suscite en 2011 de vives réactions professionnelles. Et d'abord celle des commerçants et vendeurs riverains : les uns sont désormais coupés des véhicules particuliers qui ne peuvent plus stationner à bon compte ; les autres craignent de perdre une clientèle facile à alpaguer dans les minibus. Mais les plus mécontents sont les chauffeurs de SOTRAMA : les principales préoccupations portent sur l'organisation du retour des véhicules sur leur ligne de départ depuis le centre-ville. Au lieu de faire un tour à vide sur tout l'anneau, perte de temps et de carburant, la filière SOTRAMA négocie finalement quelques rues supplémentaires de circulation en rapport avec la reprise de clients vers les trois directions de l'Ouest, de l'Est et du Sud. Le couloir-bus envisagé sur un axe N/S, le premier de l'histoire de la ville, reviendra également aux minibus après l'arrêt de service de toutes les compagnies de la capitale.

Le tout prend sens surtout au regard de précédentes **tentatives de restructurer le centre-ville de Bamako, qui manque d'ordre, de plus-value foncière et de verticalité**. Sous la dernière présidence, elles se soldent finalement par quelques ponctuelles et spéculatives transformations architecturales. L'intervention en matière de transport fait donc rebondir la confrontation d'intérêts entre des acteurs économiques sélectifs et le secteur informel, qui reste perçu comme la bouée de survie de nombreux actifs vulnérables.

Enfin, le projet « **feux et éclairage solaire** » répond à de fortes nécessités d'engager une **transition énergétique au Mali**. Il est porté par la Mairie de Bamako en 2011.

Il correspond mieux aux recommandations des PPP en agréant l'entreprise malienne Sahelia, spécialisée dans le secteur BTP et Energie, pour sécuriser la circulation routière tout en contenant la facture électrique de la ville. Mais le budget apporté à cette occasion par le District, sur un coût total de près de 900 000 F.CFA, lui vient de l'arbitrage de la Présidence du Mali et non de crédits propres. Il s'agit de fonds retirés de la vente de la Société des télécommunications du Mali à opérateur privé. Leur distribution entre les régions du pays est menée directement par le chef de l'Etat à l'occasion du cinquantenaire du Mali : une levée financière qui n'est par conséquent pas reproductible, pour un investissement économe mais non générateur de ressources.

35 km de voies sont à équiper en lampadaires et feux tricolores jusqu'à la périphérie du District ; les façades de quelques dizaines de bâtiments sont à éclairer. Innovant, le projet a connu des retards en phase expérimentale d'exécution. Son évaluation est à l'ordre du jour, afin de fixer la Mairie sur ses incidences environnementales et de décider de sa généralisation en remplacement des feux tricolores existant. D'ores et déjà, les services techniques et les citoyens s'accordent sur les avantages de l'équipement : une mise en place facile en l'absence de câblage par tranchées ; des charges d'exploitation insignifiantes ; un contrôleur plus adapté que celui des feux tricolores classiques, avec neuf plages horaires/jour suivant les variations du trafic routier. Avec une seule intervention sur les équipements en 12 mois, on est cependant dans le flou sur les conditions d'entretien des panneaux solaires par l'opérateur.

Les offres de services aux habitants de Bamako se montrent finalement partagées : d'un côté la mise en concession des réseaux d'eau et d'électricité maintient toujours une politique commerciale de pénurie ; de l'autre on assiste à un trop-plein de petits opérateurs qui ne sont souvent viables qu'au prix de micro-rentes : effets de rareté d'équipement dans les espaces périphériques et parmi les populations les plus démunies, attribution de secteurs d'abonnement, importation de matériels avantageux, capacité d'intermédiation auprès de porteurs de projets communautaires. Rares encore sont les prestataires de plus grande envergure, tels que les spiros, de peu durables compagnies de bus et récemment Sahela.

Aucune des prestations envisagées ici ne répond surtout à la perspective de financement de la ville par ses ressources propres, ni de financement du service par ses bénéfices. Toutes connaissent un niveau de performance insuffisant ; aucune n'associe des progrès quantitatifs en nombre de branchements, d'abonnements ou d'utilisateurs, et des progrès en satisfaction déclarée des clients. Ni les ressources des collectivités locales, ni les revenus des ménages et des consommateurs ne suffisent à envisager la programmation autonome des investissements nécessaires à l'extension des réseaux, à l'aménagement des infrastructures de voirie et à l'amélioration des équipements domestiques. Dans certains cas, c'est même l'exploitation courante des ouvrages et du matériel (bornes-fontaines, mini-égouts, tricycles de pré-collecte, véhicules de transport) qui se montre fragile.

Avec l'introduction récente de programmes sociaux d'habitation à Bamako, les services essentiels sont rejoints par la politique du logement sur le point critique d'une double dépendance financière : à l'égard de dispositifs de subventionnement de l'Etat, d'une part, de diverses coopérations internationales, d'autre part. Les marges de manœuvre sont donc faibles. Des logiques de subordination subsistent dans la décentralisation. Des habitudes d'assistance s'instaurent depuis la réalisation des diagnostics sectoriels jusqu'au sens peu élevé des responsabilités de maintenance. Trop de petits ouvrages réalisés à titre quasi-gracieux sont considérés comme vétustes et abandonnés après quelques années d'utilisation, tandis que d'autres finissent détournés et surexploités sur des intérêts plus particuliers que communautaires. Trop de gros équipements sont financés à coup de retards et de surcoûts d'exécution. Et sur le fond l'idée de péréquation n'inspire guère d'efforts à consentir aux citoyens les plus vulnérables par les mieux sécurisés. Pas plus que n'émerge un principe de redistribution des bénéfices dégagés dans les secteurs porteurs (téléphonie mobile, professionnels de l'eau dans les quartiers périphériques) vers les secteurs déficitaires.

Il n'empêche : sur les héritages de réseaux publics sont nées de profondes réformes de gestion et des innovations de facturation. Sous la débrouille des petits métiers s'esquissent de nouvelles hiérarchies économiques et entrepreneuriales. Un professionnalisme est à encourager sur les critères de pérennisation des emplois (renouvellement du parc de taxis et de SOTRAMA), d'appropriation de nouvelles techniques et de références de la contractualisation (GIE et comités d'assainissement), d'adoption de principes de gestion (revente de l'eau), mais aussi de communication des résultats financiers (SOMAGEP).

Restent également les perspectives de retour fiscal des différentes prestations, sans lesquelles une vision intégrée des services essentiels au bénéfice de toute la ville, voirie secondaire et périphéries incluses, ne peut être envisagée. Reste ainsi aux acteurs maliens et leurs partenaires à mesurer ces potentialités et leurs implications dans l'espace de la métropole.

III. Une gouvernance à partager : faiblesses et perspectives des collectivités locales

Au-delà des acteurs strictement économiques, la cartographie de toutes les parties prenantes des services de base, responsabilités institutionnelles, cadres réglementaires, structures techniques de référence et d'exécution, intervenants financiers, se montre souvent chargée à Bamako. Elle est même d'autant plus « encombrée » que les performances de service sont limitées ; et que les usagers de réseaux publics, les clients de prestataires marchands, les prétendants à équipements, et plus généralement la société civile qui devrait en plaider le développement, ne sont représentés ni dans un débat d'ensemble ni dans des montages de projet en particulier.

Avec ces restrictions, la gouvernance multi-acteurs engage la décision d'investissement, les choix d'implantation et de gestion des équipements. Elle se noue en tout cas sur des **enjeux forts de maîtrise foncière et de coordination territoriale : entre acteurs locaux, régionaux et nationaux ; mais aussi entre communes elles-mêmes, urbaines et périurbaines**. Rappelons ainsi que **le rôle des collectivités s'inscrit selon deux niveaux de tutelles à Bamako** :

- La décentralisation des années 1990 confère un rôle de coordination à la Mairie du District. Il s'agit pourtant du niveau de pouvoir le plus récent à Bamako. Face à elle, le Gouvernorat conserve une autorité sur le domaine foncier urbain, et les six communes urbaines ont vu leur légitimité d'action maintenue sur leurs territoires respectifs.
- De fait, les rapports entre « mairie centrale » et « mairies secondaires » traduisent plus de confusions que d'assemblage des responsabilités, un renvoi de balle sur les tâches d'entretien, de fréquents dénis ou conflits de compétences, et sur le fond la dispersion de l'action publique.
- Les services techniques dont bénéficie anciennement le District (DRUC, DSUVA, DRCTU), et les ressources techniques plus récemment affectées aux communes depuis ces services et depuis les directions de Ministères, ne font ni agence d'urbanisme pour l'agglomération ni cadre prévisionnel pour son prolongement au-delà du District.
- Il n'est pas non plus dans les compétences institutionnelles du District de Bamako d'interférer avec la gestion foncière du Cercle de Kati, sous l'autorité d'un Préfet de la Région de Koulikoro, pour mobiliser les réserves que requiert la décharge des déchets produits par les citoyens. Les pratiques de recasement de déguerpis, de prélèvement de taxes sur la circulation de véhicules au contact des communes rurales et du District, ou de détournement d'imposables à la TDRL depuis ces communes rurales au profit des collectivités urbaines⁴, relèvent donc du fait accompli ou de négociations particulières. Elles suscitent des réactions plus ou moins bien informées, mais plus houleuses ces dernières années.

⁴ Le maire de la Commune rurale de Kalabancoro déplore ainsi que beaucoup de ses résidents, qui s'installent en masse à la faveur de récents programmes immobiliers et de lotissements divers, continuent de s'acquitter de démarches d'état civil, et à cette occasion d'arriérés d'impôts locaux, dans les communes de Bamako où ils résidaient et travaillaient auparavant.

Il apparaîtra donc que des cadres de coordination intersectorielle manquent dans ces dispositifs ; mais surtout que les fonctionnements sectoriels soulignent la vacuité plus que l'effectivité du principe de concertation.

III.1. Limites de la maîtrise d'ouvrage municipale, faiblesses de la « participation »

Dans les diagnostics et rapports d'expertise de nombreux consultants et bureaux d'études, le *mapping* des acteurs impose des points consacrés à la réglementation, la régulation, l'appui-conseil à la mise en œuvre de projets, les partenariats techniques et financiers, les représentations professionnelles, les ONG, les associations de quartiers, de consommateurs, etc..., le tout autant que faire se peut abondé au triple niveau national, régional et local. Ces pré-requis de la maîtrise d'ouvrage communale donnent une double impression : de surcharge organisationnelle, mais aussi de vides d'implications effectives ou continues sur le terrain.

Depuis la dernière décennie, la capitale malienne ne manque plus de supports réglementaires. La Troisième République a œuvré assez diligemment pour donner une visibilité aux organisations de la société civile, pour rendre les collectivités décentralisées crédibles auprès de partenaires de la coopération internationale, au moment où ceux-ci se diversifiaient profondément dans la période, entre acteurs multilatéraux, bilatéraux et décentralisés. En termes de gouvernance, le problème viendrait plutôt de deux constats contradictoires :

- L'Etat ne cède pas suffisamment la main sur la régulation d'activités de services ni sur la décision d'investissement.
- L'abondance d'acteurs impliqués par les différents secteurs n'est finalement qu'apparente ; la réalité est plutôt celle du défaut d'assemblage de leurs rôles avérés ou potentiels.

29

A. C'est bien l'Etat qui détient les clefs de la décision pour mobiliser des fonds souverains, pour orienter la coopération étrangère vers des projets urbains, des entreprises nationales ou des ouvrages délégués aux communes. Les financements à vouer à l'extension et la rénovation du réseau SOMAGEP se chiffrent ainsi en centaines de millions de F.CFA ; ceux d'équipements autonomes à suivre par les communes représentent des dizaines de millions de F.CFA.

Dans les quatre études sectorielles, on retiendra les interventions du Gouvernement et des Ministères maliens pour préserver un contrôle fort sur les réseaux d'électricité et d'eau, sur le capital financier d'Edm-SA, sur les prix facturés aux abonnés et du carburant ; pour exclure au contraire les entreprises maliennes de transport de mesures d'accompagnement financier et de mise en régie urbaine. En la matière, **l'option de subventionnement** qui est tantôt adoptée tantôt refusée, est préférée au principe d'adosser la facturation des services d'exploitation aux revenus des usagers. Mais la méthode n'est plus tenable : ni dans la dépendance du Mali à l'égard d'un pétrole importé dont les cours s'envolent, ni dans la crise de liquidités de l'Etat qui se fait jour. Avec la perspective d'une « redevance assainissement » pour l'assainissement liquide, **le financement de service pourrait évoluer en clef de redistribution des capacités à payer** : des citoyens les mieux dotés, les abonnés au réseau d'eau, vers les besoins les moins solvables. Mais à condition que l'équipement envisagé soit réellement partagé entre les territoires riches et pauvres de l'agglomération.

Concernant les prix de l'eau, la Commission de régulation de l'électricité et de l'eau (CREE) est impliquée depuis sa création en 2000 dans les négociations qui se jouent au niveau central. Elle joue par contre faiblement son rôle au niveau des communes, qui sont pourtant parties prenantes de la délivrance d'autorisations d'installation des bornes-fontaines, ce qui laisse leurs promoteurs user d'une facture modérée à l'achat pour réaliser de solides bénéfices à la vente. Dans la perspective de réalisation d'une nouvelle centrale hydraulique à Kabala, de même, les communes méridionales bénéficiaires et la Mairie du District ont été beaucoup plus des observateurs que des parties prenantes des processus de décision et de financement.

Enfin, les réformes structurelles des secteurs de l'électricité et de l'eau n'ont pas davantage introduit la participation des représentants des collectivités territoriales au conseil d'administration d'EDM-SA, puis de la SOMAGEP-SA. Dans son rôle de plaidoyer pour la décentralisation et les intérêts des pouvoirs locaux, l'Association des municipalités du Mali revendique certes qu'une réelle concertation avec les deux sociétés permettent aux élus de viser un meilleur niveau de service et l'extension des réseaux pour leurs agglomérations. Mais les discussions concernent surtout les villes secondaires du Mali, laissant les représentants de la capitale plaider en ordre dispersé.

Mais ce sont les interventions directes de la Présidence malienne qui ont fortement frappé dans la dernière décennie. Elles sont à mettre au compte d'une surconcentration de la décision d'investissement et d'une **programmation orientée sur un « effet vitrine » plus qu'en adaptation à la demande sociale**. Avec l'aménagement des rives du fleuve Niger, le projet de tramway en donne une illustration sur l'impératif de la mobilité urbaine.

Ce projet ressort en effet de l'initiative personnelle du Président Amadou Toumani Touré rêvant de doter la capitale malienne d'un mode de transport innovant. Suite à une visite officielle en France d'où il revient fasciné par le tramway de Strasbourg, il fait instruire aux services de l'Etat l'élaboration d'un avant-projet sommaire. Suivra rapidement une étude de faisabilité réalisée par le Groupe Lohr sur financement par la même agglomération française. Une convention d'assistance technique est ensuite signée entre le Ministère de l'Equipeement et la ville de Strasbourg, puis une autre, de partenariat signée en janvier 2012, entre le Gouvernement du Mali et le Groupe d'investissement Quattron qui se déclare intéressé par le financement du projet. Celui-ci est stoppé au stade de son montage financier par les événements de mars 2012 et la fin précipitée du mandat présidentiel.

Il reste intéressant de considérer le rôle donné à la Mairie de Bamako dans ce montage : celui de simple bénéficiaire, mais à (dé)charge ensuite pour la DRCTU d'impliquer d'autres acteurs impactés par l'option en site propre, la Direction nationale des Transports conservant quant à elle la fonction d'assistance technique au District.

L'occasion de moderniser le plan de transport de Bamako, et de structurer l'agglomération jusqu'au-delà des limites du District était belle : l'initiative présidentielle est annoncée par voie de presse en 2010, et accompagnée par le Maire du District en phase de discussion. En Conseil et dans les services techniques du District, elle ne suscite que le fait d'acter d'un financement supporté par l'Etat : ni débat d'anticipation, ni réaction politique, ni avis sur les avantages comparés des tracés possibles, selon trois variantes N/S et E/O, des équipements⁵, de l'approvisionnement énergétique, ou sur les effets induits sur les autres modes de transport.

⁵ L'alternative rail / pneus a pourtant suscité de nombreux débats dans les villes françaises (ré)équipées en tramway depuis les années 1990.

Sur le plan technique, le projet reposait sur un véhicule sur pneus, investissement moins lourd en travaux que le rail, fonctionnant avec un système de batterie aéroporté fabriqué depuis la France par le Groupe Lohr. Son coût total était de 118 milliards de F.CFA, avec une concession sur 30 ans donnée à Quattron International. Le projet était donc innovant pour le transport de masse tout en prévoyant une station énergétique spécifique dédiée au tramway, à base thermique et/ou solaire, ainsi qu'un moteur non polluant. Mais si le coût d'exploitation était ainsi pensé comme faible, la charge d'investissement apparaissait disproportionnée au regard d'autres besoins sociaux à satisfaire.

Le tramway a ainsi été pensé comme un phare technologique sans concertation parmi les acteurs du transport bamakois ; ni capitalisation de gestions antérieures, ni réflexion sur les ruptures de charge à prévoir en direction des zones enclavées ; ni réelle appropriation de l'idée dans les communes à traverser. Sur le fond, son principe reste porteur d'exclusion : de prestataires de transport concurrents sur la ligne retenue, de communes plutôt que d'autres, mais aussi des clientèles modestes, souvent chargées de bagages, qui restent captives des tarifs SOTRAMA inférieurs aux 200 F.CFA préconisés pour le voyage en tramway.

B. Côté « participation », les organisations faitières de la société civile représentées dans les communes, les associations de quartier, comités de gestion locaux, ONG dépositaires de projets communautaires et représentants professionnels, abondent également dans l'inventaire des responsabilités sectorielles, notamment pour l'approvisionnement collectif en eau potable. Le tout interpelle, par « le bas » de la ville ou le fond de ses quartiers, **les gouvernements locaux sur leurs engagements dans les OMD**.

Eau et assainissement présentent en effet des enjeux électoraux croissants à la mesure des besoins pratiques des populations pauvres. Femmes et jeunes des périphéries urbaines s'organisent sur un mode de plus en plus revendicatif pour financer « leurs » activités de salubrité et de ramassage d'ordures. Même si les élus n'implantent pas directement les ouvrages, ils sont les premiers concernés par l'impatience des citoyens, par les avantages que certains commencent à trouver dans des réseaux religieux de mobilisation, en matière de soins par exemple, au détriment de légitimités publiques d'action, et par les conflits liés au fonctionnement ou au non-fonctionnement d'ouvrages communautaires.

En retour, les communes attendent des porteurs d'ouvrages d'eau qu'ils contribuent au budget local, et à l'entretien d'un patrimoine communal émergent, à défaut de dégager de quoi financer de nouveaux investissements. A l'heure actuelle, les promoteurs de bornes-fontaines SOMAGEP ne s'acquittent aux communes urbaines que de 18 000 F.CFA pour les frais d'exploitation du domaine public, et de 15 000 F.CFA pour le renouvellement annuel de leur autorisation d'installation. Sur cette base, le service de l'eau potable a encore peu de répercussions sur les recettes locales : de l'ordre de 70 millions de F.CFA auxquels il faudrait ajouter les amendes de pollution environnementale quand elles sont perçues.

Les attentes à l'égard des promoteurs communautaires sont encore moins suivies d'effets : elles portent sur le financement de nouveaux ouvrages d'eau et services d'assainissement, via les fonds dégagés par le fonctionnement des ouvrages existants, à verser dans une caisse communale d'amortissement. De fait, ce sont plutôt les mairies qui sont sollicitées par ces promoteurs en cas de pannes de fonctionnement qu'ils n'ont pas anticipées, et pour appeler à la rescousse les services techniques de l'Hydraulique ou les ONG partenaires. PMH et AES ont un caractère avant tout social, et se présentent comme des activités non rentables. Leurs exploitants sont exemptés de taxes locales et ne contribuent pas au budget des communes.

Les communes, plus que le District, sont ici aux premières loges d'une **réalité souvent éphémère ou désordonnée, celle de la « participation » ainsi mise en formats d'acteurs** : comités de salubrité des quartiers, coordinations de GIE d'assainissement et de promoteurs de bornes-fontaines... De tels organigrammes de responsabilités n'ont pas tant pour fonction de vérifier le rôle effectif, actif et conjoint de tous sur le terrain, que de donner les garanties d'intérêt requis par les « partenaires » des communes pour la mise à disposition de moyens logistiques.

Les plus importantes des ONG maliennes spécialisées dans l'Accès à l'eau, la promotion de l'hygiène et de l'assainissement (AEPHA) interviennent ainsi pour des montants clairement supérieurs à ceux des communes⁶ :

ONG	Activités	Zone d'intervention	Cibles	Montants F.CFA/an	Partenaires financiers
AMASBIF*	Renforcement des capacités Réalisation des ouvrages d'eau et d'assainissement	Commune V	Populations	50 millions	WaterAid/ WSUP Protos
Alphalog		Commune IV	Populations	20 millions	WaterAid/ WSUP
CAEPHA**	Renforcement des capacités Appui à la structuration Plaidoyer-lobbying	District de Bamako	Elus communaux	20 millions	WaterAid/ UKAID
CN-CIEPA***				20 millions	WaterAid/ UKAID

Source : Coalition Internationale pour l'Habitat au Mali (HIC-Mali), Rapport d'étude de référence sur l'habitat dans la ville de Bamako, 2012

* Association malienne pour la sauvegarde du bien-être familial

** La Coalition pour l'accès à l'eau, l'hygiène et l'assainissement exécute le Projet d'appui à la gouvernance et à la transparence (PAGT) du secteur eau potable et assainissement, financé par WaterAid Mali

*** Coalition nationale pour la Campagne internationale pour l'eau et l'assainissement

« Stratégies participatives », « concertations inter-acteurs », « coordination intersectorielle », « espaces d'interpellation communale » : tout cela implique budgets, et révèle les dépendances financières sur lesquelles les communes greffent leurs missions de développement territorial. Mais les montages diffèrent vite d'une collectivité à l'autre, d'un mandat au suivant, d'une coopération à la voisine, sans qu'au fond les communes n'en ressortent préparées pour imposer leur pilotage, ni décidées à mutualiser leurs efforts en s'associant entre elles.

Les « unités techniques de gestion de projet » sont ainsi une initiative de l'ONG britannique WaterAid et de sa ramification malienne, cherchant à mieux responsabiliser trois communes en particulier (II, III et VI) sur les projets eau et assainissement. Ces unités se composent d'agents des mairies, d'un coordinateur et d'un ou deux animateurs. Elles ont pour missions d'assister la mairie dans la définition d'une politique d'hygiène, la mise en œuvre d'une stratégie de ressources, la conduite du diagnostic participatif du Plan sectoriel de développement, la création et le fonctionnement des comités de gestion déléguée, le suivi des contrats de prestation de service, etc. Elles rejoignent sur le principe d'autres expériences plus

⁶ En matière de déchets solides, les ONG et associations nationales sont également nombreuses. Les plus actives sont Amrad, Imadel, Amasbif, Jigi, Alphalog, Aadéc, Cofespa, Cofepe. Elles assurent l'exécution de projets d'ONG internationales et interfèrent avec de nombreux cadres de coordination tels que COGIAM, CCA-ONG, SECO-ONG, CAFO. Malgré la pléthore de sigles, leurs actions ne sont pas suffisamment concertées entre elles.

ou moins portées dans les mêmes communes : le projet AEPHA de WSUP organise un partenariat de passation des marchés et de contractualisation des prestataires de services d'eau entre la Commune VI et deux Directions régionales (Hydraulique et Assainissement) ; l'ONG Protos place de petits fonds dans le compte de la Commune IV pour renforcer la capacité de gestion de ses ouvrages AES et mini-égouts par la plateforme communale « COPIDUC ».

Les initiatives sont donc louables. Mais elles reviennent souvent à techniciser l'implication d'opérateurs, d'usagers et de représentants municipaux dans **un format de participation qui traduit peu les logiques d'intérêts à l'œuvre autour des ouvrages de quartier**. Elles buttent sur la lourdeur de décaissement des fonds communaux à mobiliser pour l'assistance aux réunions, et sur la formation limitée des élus locaux. Elle butte aussi sur une interprétation réductrice de la société civile, cantonnée dans un rôle dépolitisé d'éducation et de sensibilisation, déconnectée des jeux de pouvoirs municipaux. La crise politique de 2012 en a au contraire exposé les divisions au grand jour. De l'aveu même d'un représentant de WaterAid-Mali, l'effectivité de la maîtrise d'ouvrage communale est discutable ; les échanges entre acteurs locaux ne suffisent pas à ce que les mairies s'approprient totalement leurs rôles dans ce processus de gestion.

Sur un plan administratif et technique, la Direction régionale de l'Hydraulique évoque plus généralement les **difficultés de transfert de la responsabilité des ouvrages** qu'elle a (co)initiés, et ce sans la contribution des populations à hauteur de 5 % ni celle des communes pour 10 % du financement, que la Stratégie nationale de l'Eau demande pourtant au titre d'une participation d'abord financière : « Nous savons bien qu'il y a des problèmes autour des PMH et des AES. Nous avons établi la liste de tous les ouvrages et nous allons inviter les collectivités à assumer leurs responsabilités. Ces problèmes sont entre autres les difficultés de gestion, le non-envoi des rapports de gestion à la mairie et à la DRH, mais aussi l'insuffisance de politique de gestion. Il faut que les maires reprennent les choses en main et sollicitent l'appui-conseil. Sinon, nous ne pouvons pas intervenir »⁷. Le problème de la maîtrise d'ouvrage, qu'elle soit directement acquise auprès de coopérations décentralisées, ou déléguée depuis des services d'Etat, se pose ici non plus au niveau du District, mais à celui des communes, urbaines et périurbaines.

De fait, ni les Associations communales des promoteurs de bornes-fontaines, créées au cours des années 2000, ni la Coordination centrale des fontainiers du District de Bamako, ne fonctionnent réellement au-delà d'intérêts particuliers. Les comités de gestion d'AES, et de PMH, les associations des usagers d'eau potable (AUEP) connaissent des problèmes similaires, les communes jouant très peu leur rôle de suivi. Ces organisations à base communautaire sont en charge d'ouvrages financés par des coopérations internationales, et œuvrent sur la base du volontariat. Mais leurs membres sont conduits à ne pas réinvestir voire à s'approprier les fonds générés par la vente d'eau ou le recouvrement de contributions d'entretien. Les porteurs de projets sont plus enclins à se faire rémunérer, dès que des ressources sont dégagées, qu'à maintenir les mobilisations de quartier initiales.

En matière de services urbains, la culture participative butte ainsi sur deux problèmes sociétaux :

- L'insuffisance de corps intermédiaires (syndicats professionnels, mouvements politiques, lobbys d'usagers) dans les débats et concertations requis par la participation : elle laisse un **vide de défense des intérêts socio-économiques et d'un principe général de péréquation**, que ne peuvent combler d'autres logiques

⁷ Cité par Garba Kébé : Etude sur les petits fournisseurs d'eau en Commune IV du District de Bamako, 2010.

de représentation : les Coordinations communales de Comités de salubrité (quartiers), les Collectifs des Associations et ONG féminines, les démembrements communaux du Conseil national des Jeunes.

- Les **logiques clientélistes et électorales de court terme** dans lesquels beaucoup d'élus locaux s'inscrivent au détriment d'un investissement social de fond. Les diagnostics participatifs, la responsabilisation à l'amortissement des matériels concédés, la culture du contrat et de l'évaluation sur objectifs, la mise en concurrence des opérateurs sur cahiers des charges, la professionnalisation des comités de gestion, les possibilités de tarifications différenciées : tous ces termes recyclés de références internationales sont bien entendus dans les communes, mais ne sont pas assez concrétisés dans leur gestion.

Des autorisations d'implantation de bornes-fontaines sont ainsi délivrées à des promoteurs privés même quand les avis des services techniques sont défavorables. Des membres de comités de gestion ne sont inquiétés ni pour ne pas envoyer les rapports administratifs et financiers dus, ni pour des cas avérés de détournement de fonds.

Se pose alors **un problème de vision concernant les modes de gestion de l'eau et la généralisation d'un service privatisé**. Certains élus ne seraient pas hostiles à ce que les ouvrages communautaires soient contractualisés auprès d'opérateurs privés, comme c'est déjà le cas des bornes-fontaines SOMAGEP. Mais les comités de gestion des équipements, qui en tirent avantage, et les ONG qui en fondent la légitimité communautaire, y sont eux opposés. Les maires hésitent surtout à rentrer en conflit avec les uns ou les autres, et n'inscrivent toujours pas ces ouvrages sur le patrimoine de leur commune.

Les responsables communaux sont pourtant conscients de leur faible participation à la gestion du secteur de l'eau potable, malgré de clairs transferts de compétences depuis 2002. Le renouvellement fréquent des conseils municipaux ne permet cependant pas d'avoir une continuité de mise en œuvre des activités d'assainissement, de capitaliser les expériences, ni même d'assurer la transmission de la documentation d'un mandat à l'autre. De fait, la volonté d'implication des collectivités se trouve bloquée par l'insuffisante appropriation des outils de géo-référencement, de recouvrement fiscal, de gestion et de programmation des équipements.

34

III.2. Sous la répartition des compétences : vides et chevauchements de responsabilités administratives

Au plan institutionnel, le Code des Collectivités territoriales de 1995 prévoit que leur incombe la responsabilité du transport, de l'eau et de l'assainissement, entre autres domaines de compétence. Mais la suite du processus de décentralisation ne redistribuera pas à toutes ces collectivités, dans le District de Bamako, une part des recettes fiscales dégagées sur les opérateurs privés les plus rentables, comme ceux de l'eau, de l'électricité et du transport. Le transfert de compétences ne sera d'ailleurs pas repris dans les mêmes termes sectoriels (eau, santé et éducation de base) dans les décrets de 2002.

Mais le problème est surtout pratique : le vide de responsabilités se manifeste en ville dès lors que le secteur informel, qui ne peut que renvoyer à des acteurs économiques fractionnés, occupe le terrain des services urbains quand les pouvoirs publics en sont absents. Beaucoup d'élus et de conseillers des collectivités sont de fait au contact direct de ces opérateurs. Ils connaissent leurs limites entrepreneuriales. Mais ils mesurent également leur capacité de pression contre des velléités de prestation publique directe, et leur force de dissuasion à

l'égard de soutiens accordés à des sociétés privées concurrentes, dans le domaine du transport collectif par exemple. Les communes en particulier sont les premières concernées par une culture économique se détachant mal des rapports interpersonnels, qu'elles ne peuvent prendre à rebours et avec laquelle elles composent davantage, en particulier dans les domaines de l'eau et de l'assainissement.

Il en découle une certaine confusion dans les tâches à mener à l'égard des équipements locaux. Entre opérateurs privés et dépositaires communautaires, entre communes, entre acteurs locaux et régionaux, nombreuses sont les occasions de se renvoyer la balle sur le manque de disponibilité foncière, le défaut de maintenance, le coût politique que représente le fait de gérer des conflits d'usage et d'autorité.

A. En matière d'assainissement, le relai technique à assurer entre la responsabilité des mairies de commune et la mairie du District constitue un sérieux problème de gouvernance. Il en va en particulier de réquisitions publiques à mener sur le domaine foncier de Bamako. Le transit des ordures ramassées dans les maisons demande des terrains, sans lesquels les déchets sont évacués dans des conditions de plus en plus conflictuelles sur le territoire des communes rurales. De même, l'évacuation des boues de vidange requiert une prospective globale de sites de dépotage sans laquelle les vidangeurs font fronde à l'échelle de toute la ville. Dans un cas la charge de la réquisition foncière revient laborieusement aux communes urbaines ; dans l'autre la charge de la négociation foncière avec les communes rurales s'impose au District, non moins difficilement.

A la Mairie du District, une blague court qui en dit long sur les divergences de vision économique de l'assainissement entre le niveau régional et celui des communes : « si un GIE doit fonctionner avec trois ânes pour ses charrettes, tu verras que l'un est malade, que le deuxième est blessé et que le troisième est... perdu dans la circulation », une manière de souligner les difficultés d'entretien des animaux en ville, les risques qu'ils font courir aux autres usagers de la route, la maigre protection des intérêts des abonnés qu'assurent les contrats communaux à l'égard d'un service pourtant confié en gestion déléguée. Le remplacement des charrettes à traction asine par des tricycles motorisés suscite d'autres réserves dans le service de régulation du transport urbain. Le rêve d'un opérateur structuré et plus visible fiscalement, d'un équipement plus performant et d'un véritable entrepreneuriat, qui « nous débarrasseraient de tous ces problèmes », est patent dans l'anecdote. Mais celle-ci ignore l'enclavement qui est le lot de vastes quartiers. Les conseillers communaux le connaissent mieux, et vont en appui aux structures légères.

Malgré les dispositions réglementaires régissant désormais la salubrité publique, la réalité est en effet marquée par la prolifération de dépôts d'ordures anarchiques et l'absence de transit répondant aux normes. Ce sont les **conflits fonciers** qui freinent en effet les démarches des communes pour compléter le nombre de sites officiels. Tantôt les élus locaux reprochent aux autorités du District de ne pas leur laisser toute latitude pour réquisitionner les terrains appropriés ; tantôt les secondes reprochent aux premiers d'avoir vendu à des fins électorales le moindre lot prélevé sur des espaces verts ou des places mises en réserve collective ; ce à quoi les intéressés rétorquent que ces usages néo-patrimoniaux du domaine public sont d'abord le fait des responsables les plus haut placés dans une capitale en proie à une spéculation débridée.

En 2011, l'agression dont la maire de la Commune I (nord-est) est victime, et ses échos politiques, donne le ton des réactions suscitées par l'obligation faite à des communes, dont le territoire est désormais totalement occupé, de mettre de tels sites à disposition des GIE. La

réquisition d'un terrain dans le quartier irrégulier de Djoumanzana, par arrêté municipal, provoque ainsi l'opposition d'un groupe de jeunes déjà échaudés par plusieurs affaires de morcellement privatif, sans viabilisation, de terrains de sport improvisés dans la commune. Le soutien donné à ces jeunes par un député opposé à l'élue municipale, porte sur les nuisances dont les riverains du nouveau dépôt de transit sont les victimes faute de distance suffisante entre les déchets et leurs maisons.

Les communes démarchent surtout en ordre dispersé dans ces palliatifs de gestion ou ces solutions temporaires en attendant... décharges du futur et sites de dépotage en bonne et due forme. L'activité des vidangeurs automatiques et exploitants de camions spiros nécessite pourtant une véritable anticipation sur les risques d'augmentation des prix demandés aux particuliers : si les sites d'exploitation des boues noires ne sont pas assez visibles à tous les opérateurs, les coûts de fonctionnement de leurs services sont appelés à répercuter la hausse du prix du carburant et l'allongement des distances à parcourir pour le dépôt final.

En 2011, la grève menée par ces opérateurs montre ainsi le défaut d'interlocuteur unique et le défaut de cohérence entre les efforts fournis par certains et le laisser-faire des autres : des responsables de communes urbaines, mais pas tous, ont approché ceux de communes rurales riveraines pour identifier des sites possibles. La Mairie « centrale » est quant à elle préoccupée de retirer des droits de passage sur les véhicules gros porteurs aux frontières du District, et durcit ses rapports avec plusieurs communes rurales.

Ces problèmes conduisent les membres du syndicat des vidangeurs du Mali à suspendre leurs activités pendant plusieurs semaines en mai 2011: d'un côté ils sont soumis à l'opposition franche des riverains des rares lieux autorisés pour déverser le contenu de leurs spiros ; de l'autre ils sont soumis à des tracasseries policières sur leur chemin. La cessation de travail doit obliger les pouvoirs publics à répondre à leurs doléances. Car faute de service, des citoyens commencent à déverser les boues directement dans les caniveaux d'assainissement pluvial, avec de graves conséquences environnementales. Le mois suivant, un terrain d'entente est trouvé pour le dépotage dans la station de Samanko II. Mais celle-ci est en amont de Bamako, loin d'être le lieu le plus indiqué pour accueillir des déchets qui vont vite ruisseler vers le fleuve Niger. Il ne s'agit donc que d'une issue de compromis qui ne représente par une solution durable au problème.

On touche ainsi à une contreperformance double :

- Le potentiel d'économies d'échelle que pourrait représenter un investissement solide dans le secteur de l'assainissement (en couplant déchets verts et liquides par exemple, et sans léser l'intérêt fiscal des communes rurales réceptrices, n'est pas exploité à ce jour. Plusieurs petites expériences ponctuelles ou projets-pilotes ont vu le jour, mais sans atteindre une taille suffisante pour passer à la phase d'exploitation économique.
- La conflictualité foncière envahit la problématique de l'assainissement. Ce ne sont pas ici de simples oppositions d'intérêts particuliers ni communautaires, mais l'exemple donné par les pouvoirs publics eux-mêmes de responsabilités détournées, et de désengagements de gestion. Le manque de communication vaut aussi bien pour les ouvrages d'eau que pour les sites de décharge : l'assainissement des alentours des bornes-fontaines relève des communes mais l'installation de ces bornes relève de la SOMAGEP, qui souvent ne les consulte pas sur le choix du lieu d'implantation et les met devant le fait accompli.

B. Les prérogatives territoriales se chevauchent davantage, en créant des trop-pleins d'autorité, dès lors qu'il est question de prélever des ressources sur les activités génératrices de revenus. Les mairies du District et des communes n'accordent ainsi pas les mêmes priorités de contrôle public de la voirie urbaine. Les taxes prélevées sur les véhicules collectifs, sur les cycles à moteur, les bicyclettes, les charrettes à bras, sur le stationnement des véhicules particuliers et celui des cars en gares routières, sont ainsi aspirées par le budget de la Mairie « centrale ». Elles ne font l'objet d'aucune redistribution vers les communes.

Ne recevant pas de dotations régulières aux transports, la Mairie joue donc souvent la carte des SOTRAMA dans le plan de circulation de Bamako : la filière de transport est facteur d'emploi et de paix sociale ; elle est par ailleurs pourvoyeuse d'importantes recettes fiscales, précieuses pour le financement de dépenses courantes du District : sur les trois derniers exercices budgétaires écoulés, **les impôts et taxes prélevés sur le transport se situent entre 9 et 12 % du budget annuel de fonctionnement**. Ils permettent de doter la DRUC, dans les mêmes proportions du budget total, pour ses dépenses en retour.

De même la Mairie de Bamako et celle de la commune riveraine de Kalanbancoro, dans le Cercle de Kati, se disputent la « manne financière » que représente la barrière méridionale de Niamakoro, lieu de prélèvement de droits de passage sur les véhicules gros porteurs chargés aux portes du District. Le fait que les deux collectivités relèvent de tutelles administratives différentes bloque l'arbitrage au niveau du Ministère de l'administration territoriale. L'absence de cadre intercommunal de discussion gêne également la planification stratégique du transport urbain.

Quant aux communes urbaines du District, qui font face à de difficiles défis budgétaires, elles misent sur d'autres contrôles publics sur la voirie. Les Commune II et III s'attachent principalement aux ressources financières tirées des kiosques qui débordent sur les trottoirs des lignes de transports. Elles sont donc particulièrement concernées par les recasements de commerçants touchés par des aménagements de voies, comme ceux de l'anneau SOTRAMA. Elles tirent le meilleur bénéfice de projets urbains menés conjointement par l'Etat et la coopération multilatérale, plutôt que par l'autorité du District, pour conserver ce potentiel fiscal en mobilisant de nouveaux emplacements sur leur domaine territorial. Ces recettes qui leur sont dévolues, sont en effet plus aisées à collecter que les taxes sur les ménages. En conséquence, il serait légitime d'attendre de ces communes centrales qu'elles soient aussi exemplaires pour définir et aménager les points de transit des déchets solides collectés par leurs GIE.

III.3. Défaut de cohérence dans les lignes d'action

En matière d'eau, beaucoup de programmations présentent l'intérêt de coupler les besoins d'approvisionnement et d'évacuation, proposant ainsi une vision plus intégrée des services de base. Mais les plans de développement qui les concrétisent depuis quelques années (SDAB, PDESC, PDS, PUS...), aux deux niveaux du District et des communes urbaines, se montrent souvent irréalistes⁸. De plus, ils ne présentent pas de relais techniques au-delà de la région capitale.

⁸ Plusieurs milliards de dépenses à prévoir pour un PDESC communal, dans les budgets de circonscriptions qui dépassent difficilement le demi-milliard en cinq ans d'exercice.

A. Ces programmations clef en main débouchent sur des alternatives technico-financières assez « classiques » dans les villes en développement. Mais leurs impasses politiques sont difficiles à surmonter dans de jeunes démocraties. Elles donnent à penser à certaines collectivités que des paquets techniques considérables sont à la portée de leurs administrés. Elles poussent d'autres collectifs à déplorer les retards, et de ne pas avoir de prise sur des programmes *top-down* qui ne rentrent pas dans leurs agendas électoraux.

Face à l'impossibilité de mettre en œuvre des prévisions trop ambitieuses, face à des coûts d'investissement qui ne pourront qu'être élevés quand l'assainissement part de presque rien, les options techniques se reportent alors sur de petits équipements, à l'égard desquels certaines communes estiment être moins dépendantes de la maîtrise d'ouvrage du District. En retour, la Mairie de Bamako leur rétorque la dispersion des ouvrages que les équipes municipales, de fait, ne sont pas encore en mesure d'entretenir ni d'inscrire à leur patrimoine. Elle plaide ainsi de plus en plus ouvertement pour les solutions les plus intégrées, et se retourne vers l'Etat pour leur financement.

Un autre argument lui vient de nécessités évidentes à mener des économies d'échelle dans l'espace urbain, et à réduire les coûts politiques de la gouvernance locale (maires mis en minorité, reprises d'élections après révocation ou annulation...). Comme plus généralement dans la sous-région, l'implantation des petits équipements non assemblés entre eux, conduit en effet à mettre en concurrence les quartiers et les populations citadines, à susciter frustrations et querelles de leadership dans leur environnement, beaucoup plus qu'à mettre en pratique vertueuse, d'émulation et de retombées cumulatives, les critères de *ability and willingness to pay* qui sont généralement avancés par les bailleurs. Ces logiques de financement prennent de plus à rebours le principe de continuité de service dans l'espace urbain. Elles sont finalement **facteur d'inégalité territoriale** entre les collectivités et quartiers qui disposent d'entregents vis-à-vis des sources de financement, ONG ou coopérations décentralisées, et les moins entreprenants sur ce terrain de démarchage.

B. En matière d'évacuation des eaux domestiques, l'absence d'interlocuteur commun et de volonté partagée s'ajoute donc au défaut de consensus foncier et d'intérêt environnemental général.

Si pendant longtemps, le secteur a souffert au Mali d'un sous-investissement important, de plus en plus de bailleurs se « positionnent » ces dernières années sur l'assainissement. Bien que les gros financements concernent pour l'instant surtout le milieu rural⁹, ce changement émerge à Bamako, mais de manière non coordonnée.

L'assainissement collectif étant la formule d'équipement la plus coûteuse, l'intervention publique qu'elle demande pourrait en effet se montrer contradictoire. Malgré l'absence d'un véritable système de tout-à-l'égout à Bamako, le Schéma directeur d'assainissement de la ville (SDAB) prévoit qu'elle soit dotée, d'ici 2017, d'un réseau conventionnel à large diamètre, avec l'objectif d'atteindre à terme un taux de branchement de 55 % de la population. Avant la fin du dernier mandat présidentiel, le coût de réalisation de la tranche prioritaire de ce réseau est estimé à 300 millions d'Euros. La programmation fait l'objet de discussions entre le Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement et des bailleurs de fonds (AFD, BID, BAD, KfW) qui expriment leur intention de participer au financement à hauteur de 80 à 90 millions d'Euros. Aucune indication n'est fournie quant au prix de

⁹ Pour des interventions d'un à plusieurs milliards de F.CFA/an : UNICEF, coopération danoise DANIDA, BAD.

branchement pour les ménages, mais l'exemple voisin de Ouagadougou permet d'avancer une estimation à 100 000 F.CFA minimum, prix subventionné.

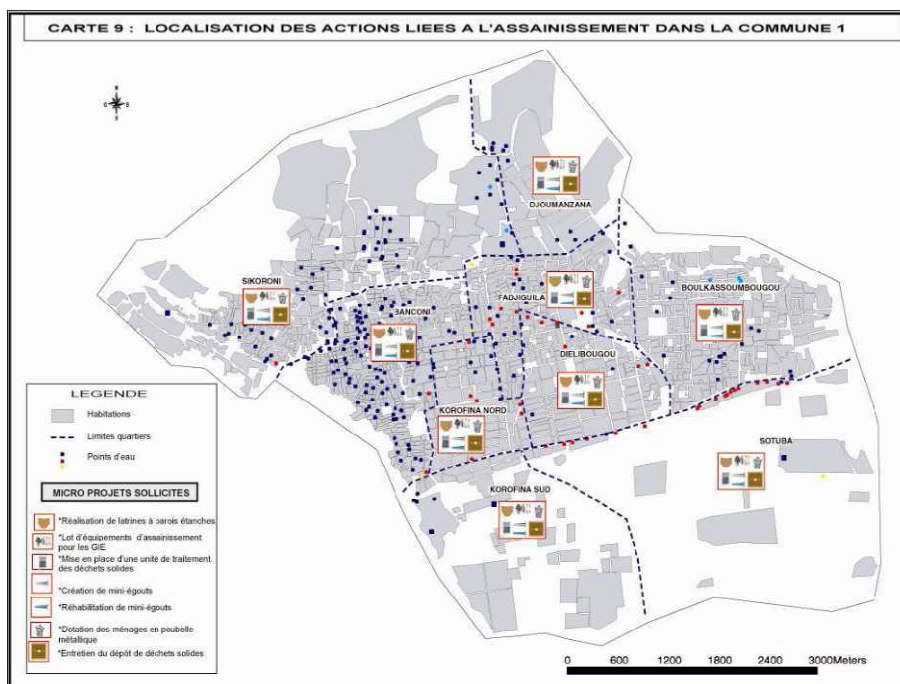
Quant aux coûts de fonctionnement, ils sont censés être assurés par le **projet de redevance d'assainissement** qui garantirait la viabilité économique du réseau à raison d'un montant moyen de 600 F.CFA/mois. Il est prévu que la redevance soit supportée non pas directement par les bénéficiaires des services d'assainissement mais par les clients de la SOMAGEP en même temps que leur facture. Cette redevance devrait alors varier selon la consommation d'eau, selon le volume rejeté et la catégorie d'usagers. Elle devrait surtout servir à financer l'Agence nationale de gestion des stations d'épuration du Mali (ANGESEM) qui depuis quatre ans attend un budget propre, et devrait se trouver en charge du futur réseau d'égouts. C'est donc une structure de l'Etat qui risque de s'imposer, non la collectivité bénéficiaire à renforcer sur ses capacités gestionnaires.

Ce mode d'équipement et de financement est convainquant à l'égard du besoin, mais il n'est pas discuté entre les niveaux District et Communes. Du coup, celles dont la sociologie résidente est la plus pauvre, comme la Commune I, pourraient craindre de se trouver en retrait des priorités d'équipement, et se retournent vers des options de proximité comme la gestion déléguée des marchés.

Dans le même temps, la Cellule technique d'appui aux communes du District de Bamako (CTAC) peut être considérée comme un véritable bras armé de la collectivité de Bamako. Dans les études qu'elle a pour mission de mener, elle s'est chargée de **la mise en œuvre des programmes de mini-égouts, réseaux à faible diamètre, dans plusieurs quartiers de la ville**. Pour la seule prise en charge des eaux grises, leur coût est estimé à 10 000 F.CFA par mètre linéaire, auquel il faut ajouter 40 000 F.CFA par lavoir et 80 000 F.CFA pour les unités de traitement. A titre d'exemple, l'investissement du Refaid d'Hippodrome-Extension s'est élevé à 15 millions de F.CFA, ce qui revient à un prix de branchement de 50 à 100 000 F.CFA. La cotisation mensuelle varie sensiblement d'une expérience à l'autre, de 500 à 4 000 F.CFA/mois, selon le degré d'entretien de l'équipement par les familles et l'ouverture ou non d'un fond dédié aux réparations.

Dans ces conditions, les atouts de mise en place et les contraintes de pérennisation des mini-réseaux ressortent clairement des **attendus de participation directe** : le coût d'installation plaide en faveur de l'appropriation rapide d'une technique simple par de nombreux techniciens locaux. En revanche, l'entretien des Refaid n'est pas correctement perçu par les usagers, ce qu'un élu communal rapporte en ces termes : « les ouvrages ont été offerts gratuitement par les Blancs, pourquoi nous demander de payer pour les comités de gestion ? » Le recouvrement communautaire des frais de maintenance reste donc faible, et les ouvrages familiaux (lavoirs équipés de filtres, regards de raccordement) sont mal entretenus. Le manque d'implication au suivi des services communaux suscite des craintes pour la généralisation des expériences¹⁰.

¹⁰ Le cas du Refaid de la rivière Diafaranako est révélateur des réactions que suscitent certaines interventions politiques chez les Bamakois. D'initiative présidentielle, ce mini-égout requiert 50 000 F.CFA de chaque maison pour être raccordée. Les bénéficiaires refusent alors de contribuer à l'investissement, et aucun mécanisme de gestion n'est encore mis en place faute de dialogue entre la Direction nationale de l'urbanisme et de l'habitat, qui a financé les aménagements, et la Mairie de la Commune III qui attend le transfert officiel de l'ouvrage. A l'opposé, le Refaid du quartier Hippodrome bénéficie de recettes de près d'un million de F.CFA (décembre 2010) sous la supervision du chef de quartier. Celles-ci sont placées sur un compte d'une Caisse de dépôts, dont les difficultés financières empêchent pourtant le comité de gestion du mini-égout d'accéder... à ses propres fonds.



Actions d'assainissement projetées dans le PDS de la Commune I, 2008

Et pourtant, la contribution des partenaires techniques et financiers du Mali est déjà consistante sur ce volet opérationnel. Surtout si l'on considère qu'il accompagne de plus considérables aides-programmes et aides-projets transitant par le gouvernement central, comme la station d'épuration de la zone industrielle de Sotuba, qui est financée en 2006 en coopération avec les Pays-Bas. Pour le reste, il s'agit de petits projets menés dans quelques quartiers par des coopérations bilatérales (AFD), et par les ONG internationales WaterAid, WSUP et Protos, les deux dernières pour un total de 375 millions de F.CFA injecté par an à Bamako entre 2007 et 2010. Dans le même temps, la Direction nationale de l'assainissement et du contrôle des pollutions et des nuisances ne dispose que d'un fond d'investissement de 25 millions de F.CFA en 2010, sur lequel sa composante régionale est censée renforcer à Bamako les capacités des élus communaux et des comités de salubrité des quartiers.

40

Les perspectives d'évolution du financement de l'assainissement urbain sont donc incertaines pour les prochaines années. La crise politique de mars 2012 a interrompu les discussions amorcées par le Gouvernement malien pour financer le SDAB, comme elle a interrompu les perspectives de tramway. Aucune convention de financement n'est signée à l'heure actuelle, et il est peu probable que les projets, sur l'un ou l'autre des deux formats, conventionnel ou Refaid, puissent (re)démarrer avant quelques années. La comparaison des deux options collectives confirme surtout l'absence de ligne d'action cohérente dans ou pour le District de Bamako. Sur fond de préconisations techniques multiples, les dossiers se portent entre eux la contradiction. Plus qu'à approprier les techniques et leurs pré-requis, ils contribuent à déresponsabiliser certains destinataires d'équipements sur leur gestion ou leur remise aux collectivités locales.

Conclusions et préconisations

Vingt ans après l'effondrement du régime de parti unique, la capitale du Mali paye encore les conséquences d'un long sous-investissement depuis l'indépendance. La charge d'équipement, en rattrapage et en anticipation sur une croissance citadine forte, est énorme. Elle requiert **avant tout des priorités financières, une meilleure articulation des coopérations décentralisées, dont l'expérience de gestion est profitable à Bamako, aux plus importants crédits des coopérations bi- et multilatérales**. Si la mission de lever ces fonds lourds revient principalement à l'Etat, celui-ci demande en retour aux collectivités urbaines qu'elles fassent remonter une vision cohérente pour la totalité de la ville, un consensus d'« administration », de « privatisation » ou de « participation » pour les services ; qu'elles fassent preuve d'une meilleure et plus solidaire appropriation fiscale, réglementaire et technique des équipements concédés ou des activités subventionnées. Dans la course à la compétitivité qui pèse sur les grandes agglomérations du monde, non sans effets ricochets sur les capitales africaines, l'attente d'infrastructures et de réseaux structurants pour le développement métropolitain – transport en site propre, réseaux d'égout, décharges fonctionnelles, équipement solaire, maîtrise de l'eau du pompage à l'épuration... – est donc gravement déçue par la situation politique actuelle. Après dix ans d'ambitions présidentielles et municipales pour Bamako, **la crise de 2012 interrompt en effet un important cycle d'investissement**. Elle reporte les responsabilités publiques nationales sur d'autres enjeux territoriaux.

Pour l'heure, le profil métropolitain de Bamako se résume ainsi : des chasses gardées de Ministères et des sociétés d'exploitation des grands réseaux ; le fractionnement des investissements des ménages, de petits opérateurs privés ou de « projets » communautaires ; l'insuffisance des maîtrises d'ouvrage déléguées et du suivi du patrimoine existant ; les goulets d'étranglement du foncier et de la taxe sur le développement local et régional ; les engagements inégaux des municipalités ; la faible articulation d'action des niveaux District et communes... On le voit, la gouvernance des services essentiels renvoie à **des problèmes de fond de la décentralisation malienne**, auxquels les responsables rencontrés n'accordent pas tous la même importance, ni les mêmes priorités de solution. Il s'agit tour à tour :

- d'un défaut de vision stratégique du développement urbain et de culture de l'innovation technique ;
- d'un manque de rigueur gestionnaire et de culture fiscale ;
- d'un vide d'autorité foncière et de culture de l'intérêt collectif ;
- d'un problème de solvabilité économique de la masse des habitants et de culture entrepreneuriale.

Avant d'être un problème des services essentiels, il s'agirait donc d'un problème de gouvernance tout court ? Convenons pourtant de rattacher ces points critiques à **une dynamique particulièrement récente de transfert de responsabilités, et à la rapidité du croît, en quantité et en impatience sociale, des besoins urbains** : la compétition électorale pluraliste a tout juste deux décennies de recul, depuis que Bamako était moitié moins peuplé qu'aujourd'hui ; la réorganisation de la collectivité du District et l'élection des conseillers des communes rurales sont effectives depuis moins de 15 ans ; la plupart des cadres réglementaires, la concession séparée des services d'eau et d'électricité, la contractualisation des GIE de pré-collecte... ont à peine quelques années.

Dans ces mêmes temps courts, l'effort de formation de cadres et de techniciens locaux n'est pas vain. Plusieurs ordres et corporations professionnels se sont organisés face aux nouvelles conditions de passation des marchés urbains. Un nombre conséquent d'environnements de proximité se sont vus équipés en points d'eau ou approchés par des lignes de minibus. L'orientation d'une main-d'œuvre à bon marché vers des travaux publics de voirie, et d'une autre, diplômée, vers des projets d'emplois ciblés sur des services (assainissement, taxis urbains), par les deux agences AGETIPE et ANPE, constitue aussi des pas en avant. Ils méritent d'être poursuivis en contribuant à l'incorporation de nouveaux besoins et offres de services dans l'économie urbaine.

Capitaliser ces expériences, telles qu'elles se sont renouvelées à chaque mandat depuis 1999, n'est pas un exercice simple à mener. Surtout quand les équipes changent en même temps que continue la course aux « projets » dans laquelle chaque secteur de service se trouve pris, souvent sur des plaidoyers concurrents ou des légitimités ignorantes les unes des autres.

L'occupation d'une partie du Mali, la crise politique à la tête de l'Etat, le gel des interventions de nombreuses coopérations, interrompent ces courses au moment où la capitale accueille un surcroît de ressortissants du Nord. Pourtant, de l'aveu de plusieurs élus rencontrés, la situation peut et doit contribuer à « mettre à plat ces problèmes », « faire en sorte que Bamako se regarde mieux », et à mettre en retrait les éléments les moins encourageants du bilan : les gaspillages et les détournements sur les réseaux, l'incivisme fiscal, les logiques de rente, les divisions d'intérêts personnels.

Au plan d'une **gouvernance multi-acteurs**, les recommandations vont d'abord dans le sens du refus d'exclusives ou de marginalisations de tels ou tels acteurs liés aux services. Réduire le coût politique et social des conflits qui se sont multipliés autour de leurs missions et prestations constitue une première nécessité après que la décision et la gestion se soient montrées insuffisamment partagées. Elle se décline en trois impératifs :

- **Compter avec les communes urbaines** : au niveau de population qu'elles comptent dans le District, et qui fait de chacune l'équivalent d'une grande ville, toute velléité de les refouler sur un statut d'exécutant du pouvoir régional, ou sur un format prolongé d'administration en délégation spéciale, condamnerait les principes de responsabilisation et de mobilisation qu'ont pris les institutions maliennes avec la Troisième République.
- **Compter avec l'entrepreneuriat malien** : au niveau de couverture des besoins qu'assure le secteur artisanal dans les secteurs de la mobilité, de l'approvisionnement en eau dans les périphéries, et de la première évacuation des ordures dans toute la ville, toute velléité de stigmatiser globalement l'informel ou de refouler les POP sur les segments d'activités non rentables, condamne l'économie de service à se priver de perspectives d'inclusion sociale.
- **Compter avec l'étalement urbain** : au niveau d'interdépendances dans lesquelles les communes urbaines et périurbaines se trouvent aujourd'hui, pour un nombre conséquent de résidents et d'actifs, toute absence de concertation avec les élus et les responsables administratifs du Cercle de Kati, tout refus de mieux répartir des ressources prélevées sur leurs territoires et leurs habitants, condamnent les perspectives de recasement de déguerpis, d'assainissement, de ravitaillement hydrique et énergétique à de sérieux blocages pour le District de Bamako.

L'amélioration des conditions d'exercice des services essentiels reprend finalement les **quatre points attendus pour le Rapport Gold III** :

Access to Services

Les acteurs pris en compte pour la documentation de chaque service essentiel font remonter des points perfectibles, un besoin général de remontée de filière (du traitement à la collecte des déchets) et d'intégration des maillons aval de la chaîne de service (de l'approvisionnement à l'assainissement), des recommandations propres. Celles-ci portent moins sur les contraintes réglementaires et institutionnelles que sur les contraintes financières : l'accès des petits opérateurs privés au crédit est une nécessité ; les communes attendent du Trésor un décaissement plus souple pour leurs mission de coordination intra- et intersectorielle. Le cadre législatif n'appelle pas vraiment à la multiplication des textes. Il s'agit plutôt de veiller à leur mise en œuvre et de les « désempiler » : selon une plus grande pédagogie à l'intention des personnels municipaux, et selon la simplification attendue des usagers et des opérateurs les plus vulnérables. La souplesse d'exécution peut être appréciée si elle se traduit par une plus grande régularité d'intervention, des objectifs tenables. Quelques zones de flou doivent cependant être levées et les rôles clarifiés sur les patrimoines respectifs (foncier et ouvrages) du District et des communes.

Dans le détail, il est d'abord attendu des réseaux Eau et Electricité qu'ils soient étendus en direction des quartiers non encore ou peu desservis en périphérie. Priorité pour les abonnés, l'amélioration de la qualité du service demande davantage de communication sur les coupures et délestage, sur la disponibilité des nouveaux compteurs, et des relations plus soutenues entre les sociétés concessionnaires et les collectivités desservies.

Les petits ouvrages d'eau et d'assainissement demandent un refinancement à partir des bénéfices d'exploitation, ainsi qu'une meilleure contractualisation des promoteurs communautaires et privés. Une ligne d'action claire est requise sur l'assainissement collectif, avec implication des communes. Des programmes de soutien des propriétaires à d'amélioration des latrines domestiques doivent être envisagés.

La mobilité urbaine requiert enfin une vision concertée des différents types de transport, plutôt qu'à les renvoyer dos-à-dos, la promotion d'associations de motocyclistes et de conducteurs de véhicules privés, la mise à l'étude, depuis le District, d'un plan de circulation en site propre sur les axes N/S et E/O, et l'ouverture d'un appel d'offre sur le format double-bus économe en énergie. La création d'une autorité vouée aux interconnexions est souhaitée.

De manière plus transversale, l'agglomération manque de bases d'informations harmonisées et centralisées sur les besoins socio-économiques et le potentiel participatif des ménages, les niveaux de pollution de l'air, des eaux de surface et souterraines. D'ors et déjà, les plans sectoriels de développement des communes cartographient les équipements et tiennent compte des profils de quartier. Mais l'intégration des micro-données censitaires fait défaut à ces amorces de systèmes d'information sectorielle ; leur mise à jour depuis 2008 va rapidement poser problème ; il reste surtout à ajuster toutes les pièces du puzzle et à les mettre à la disposition conjointe du Gouvernorat et de la Mairie du District. Une connaissance plus fine de la ville, dans toutes ses composantes locales est souhaitée aux fins d'encourager les économies d'échelle autant sur les limites des communes qu'en interne, par mutualisation ou complémentarité d'actions sur des quartiers voisins.

Institutional Framework

Face à l'autorité à trois ou quatre têtes inégales que représentent à la fois le Gouvernorat du District, la « Mairie centrale », les « mairies secondaires » et certaines des

communes rurales de Kati, les attendus d'évolution institutionnelle concernent l'extension géographique et l'organisation interne de Bamako.

Concernant le **territoire de la région capitale**, des questions sont déjà posées depuis 2010 pour savoir si les frontières du District doivent être reculées en englobant tout ou partie de communes rurales, lesquelles craignant de n'être phagocytées que pour leurs réserves foncières ; ou si ces frontières doivent être maintenues en l'état au prix d'une meilleure représentation des nouvelles communes dans les concertations sectorielles, d'une véritable coordination des actions urbaines et périurbaines. Les proportions et formats d'un « Grand Bamako » ne sont en réalité pas définis, encore moins actés par le projet de réforme régionale de 2010. Mais les bribes de discussion, entre communes rurales ou au sein de l'AMM, ne font pas consensus. Elles créent une situation d'attente qui se montre pour l'instant dommageable aux choix de gestion et de financement des services dans les périphéries urbaines.

La question rejoint celle du **doublon municipal que constituent la mairie du District et celles des six communes** : les instances de délibération et de décision fonctionnent sous le régime de la méfiance ou en ordre dispersé. Une meilleure hiérarchisation des tutelles administratives s'impose en particulier face aux défis d'assainissement. Que les réformes s'orientent vers un changement de statut des communes urbaines de Bamako, au profit de communes d'arrondissement comme à Dakar, ou qu'elles en maintiennent les prérogatives actuelles dans un nombre plus grand de collectivités, l'agglomération doit se doter d'interlocuteurs communs face aux corporations professionnelles et aux appétits fonciers particuliers. Affirmer une autorité plus coercitive et un pouvoir de décision plus complet de la Mairie du District sur les quartiers et leurs élus, ne peut cependant se faire, sans que le Conseil du District joue pleinement son rôle politique de représentation et de débat.

Les limites des relations District/communes sont déjà évidentes ; les communes sont tout juste appelées à s'impliquer dans les projets pilotés par la Mairie centrale en termes de régulation de la circulation ou de sectorisation des GIE de pré-collecte ; les intercommunalités pratiques sont si peu au rendez-vous que tout recadrage institutionnel, dans le sillage d'une transition politique nationale, ne peut qu'être encouragée.

Quoi qu'il en soit, les formats territoriaux et politiques de Bamako ne pourront être rediscutés qu'à l'appui d'expériences proactives, comme le prolongement de services de transport au-delà des limites régionales, la mutualisation de cycles de formation, l'extension de lignes d'eau et de courant, dans lesquelles les responsables municipaux doivent se montrer partie prenantes aux côtés d'autres groupes d'intérêt. Les mesures d'anticipation sont donc à encourager. Mais elles ne convaincront les populations locales et les bailleurs suprarégionaux, que si elles auront été préparées par un actif de mobilisations déjà capitalisées, de gestions déjà concluantes, sur les équipements existants dans les territoires présents.

On peut ainsi recommander que ce soit la fédération de ces démarches d'anticipation qui fasse nécessités pour le montage d'une agence d'urbanisme vouée à la dimension métropolitaine de Bamako. En s'organisant à partir de défis concrets d'éclairage public, d'assainissement et de transport, sur des objectifs de travail partenariaux et des restitutions synchronisées entre quelques directions ministérielles et les services techniques rattachés à la Mairie du District, un tel plaidoyer conviendrait sans doute mieux que la transposition « clef en main » d'un produit de coopération pensé comme une fin en soi.

Management and Funding Models

Plus qu'une option de service globalement orientée vers la privatisation, qui sacrifierait les missions régulatrices de l'Etat ou la proximité des élus avec les petits porteurs d'activités, une **meilleure contractualisation de la gestion déléguée** est la formule la plus

réaliste. Un catalogue de concertations sur les cahiers des charges, de négociations sur les termes des contrats, d'échéances d'évaluation et de réattributions de charges, pourrait être établi à l'échelle non des communes, chacune face à ses opérateurs, mais à l'échelle d'un syndicat de communes de l'aire urbaine de Bamako.

C'est en effet sur un territoire plus large de gestion urbaine, que les défis de mutualisation des efforts, financiers et fonciers, et de péréquation face aux écarts de ressources, peuvent être débattus, sans sacrifier l'émulation interne aux communes. C'est entre elles que les communes doivent discuter de critères d'éligibilité et de financements sur objectifs de gestion, et non en se les voyant appliqués d'en haut.

De leur côté, l'Etat et ses partenaires doivent donner la **priorité aux programmes porteurs d'économie d'échelles**, aux demandes réalistes et concertées. En ce sens coupler la recherche d'un investissement lourd, tel qu'un réseau d'égout, et celle de crédits récurrents pour son fonctionnement, telle que la redevance sur l'assainissement, participe d'une première mise en cohérence. Elle demande à être complétée en veillant à ce que Bamako soit concerné pour la redevance et qu'un corps de métiers soit formé à l'entretien de l'équipement au moment de son entrée en fonction

Le cadre de plaidoyer que représente **l'Association des municipalités du Mali** doit être investi par les différentes communes de Bamako, pas seulement pour le leadership que représente sa présidence. Son implication dans le portage de projets montés sur financements multilatéraux, comme ceux de la Banque mondiale ou de la plateforme Cities Alliance, est à poursuivre.

Existing and Emerging Challenges

Les services essentiels suscitent enfin trois défis émergents pour la métropole de Bamako. Le premier ne leur est pas propre, mais leur responsabilité face aux deux autres est forte.

Le défi de connaissance du processus d'urbanisation, à la fois affinée et extensive, de suivi des données en continu, et de circulation de l'information aux fins prévisionnelles et organisationnelles, a été évoqué plus haut. S'il dépasse la question des services de base en se posant à bien d'autres domaines de l'habitat et de l'économie de Bamako, il appelle une approche intégrée des services essentiels, leur appariement aux trames du logement et de la voirie. Les ajustements d'offres et de demandes d'équipement n'échappent pas aux enjeux territoriaux, dont l'analyse doit être disponible à plusieurs échelles spatiales.

Les **défis environnementaux** sont relatifs à la pollution des espaces, aux coûts sociaux que représentent les conflits d'usage du sol, aux missions positives de préservation et de sensibilisation. Il en va de l'image de marque des territoires, qui peut être aussi bien négative pour les pollueurs, que positive pour les porteurs de communication. Dans cette perspective, la contribution des opérateurs de téléphonie mobile pourrait être envisagée dans une logique de distribution de royalties : au titre du service de communication essentiel qu'ils assurent aujourd'hui dans la vie urbaine, et d'une légitime redistribution des bénéfices réalisés sur les gisements de consommation que représentent les zones les plus densément peuplées du pays.

Quant aux **défis énergétiques**, ils sont encore mieux perçus : dans les limites du courant EDM, dans l'économie des transports et sur la prévision de réduction de facture électrique et de coût carbone qu'envisage la Mairie du District dans son premier équipement solaire. Si des filières de recyclage et de valorisation des déchets devraient stimuler des projets innovants pour la capitale, la généralisation d'énergies renouvelables et de substitution s'impose à un niveau plus global pour le Mali.

Plans des pré-rapports services

ORGANISATION DES SERVICES DE BASE - EAU POTABLE : BESOINS, GESTION, EXPLOITATION, DECISION [Garba Kebe, s/c Urbaconsulting]

1. L'offre de service, caractérisation des services d'eau

- 1.1. L'accès au service public de l'eau potable
- 1.2. Efficacité économique
 - 1.2.1. Coûts des ouvrages hydrauliques
 - 1.2.2. Politique de vente aux points de desserte
 - Politique de vente de l'eau de la SOMAGEP
 - Politiques de vente de l'eau par les petits promoteurs
 - Politique de vente par les pousse-poussiers

2. Echelle des acteurs intervenant dans l'eau potable et l'assainissement

- 2.1. Les acteurs du niveau central
 - 2.1.1. Direction Nationale de l'Hydraulique (DNH)/DRH
 - 2.1.2. Directions Nationale et Régionale de Nationale de l'Assainissement et du Contrôle de Pollutions et des Nuisances
 - 2.1.3. SOMAGEP
 - 2.1.4. Commission de Régulation de l'Eau et de l'Electricité (CREE)
 - 2.1.5. ONG de développement
- 2.2. Acteurs du niveau communal
 - 2.2.1. Communes
 - 2.2.2. Structures techniques d'accompagnement des communes
 - 2.2.3. Agences de la SOMAGEP
 - 2.2.4. Associations Communales des Promoteurs de bornes fontaines
- 2.3. Acteurs du niveau base
 - 2.3.1. Les organisations communautaires
 - 2.3.2. Promoteurs privés de bornes fontaines
 - 2.3.3. Charretiers

3. Attentes municipales et métropolitaines

- 3.1. Modèles gestionnaires de référence
- 3.2. Centre de gravité du pouvoir de décision pour la mise en œuvre opérationnelle et l'expansion du service
- 3.3. Retours financiers de l'activité sur les budgets des municipalités et politique locale de service
- 3.4. Décalage entre les prérogatives de la Municipalité et son rôle effectif
- 3.5. Dimension inclusive et participative
 - 3.5.1. L'expression d'une demande sociale locale
 - 3.5.2. Contenu donné à la participation de la société civile, des usagers ou des clients
 - 3.5.3. Associations locales, organisations à base territoriales, ONG nationales et internationales déclarées
 - 3.5.4. Modes locaux de mobilisation sociale en faveur des services

4. Points critiques et perspectives de la gouvernance métropolitaine des services

- 4.1. Défis d'exploitation, de maintenance, d'extension et de régénération des services :
 - 4.1.1. Continuité de service, modernisation et attractivité économique
 - 4.1.2. Compatibilité des agendas urbains (efficacité, soutenabilité, durabilité) et des calendriers électoraux

- 4.1.3. Evolution des missions d'action publique, renforcement des capacités gestionnaires et de la maîtrise foncière des gouvernements locaux
- 4.2. Services pourvoyeurs d'emploi, activités génératrices de revenus
- 4.3. Appariement des offres Logement / Services dans l'accès à la ville
 - 4.3.1. Territorialisation des services en lien avec le tissu urbain existant : ville desservie / espaces de l'exclusion et communautés mal dotées
 - 4.3.2. La carte des réseaux
 - 4.3.3. Economies d'échelle vs discontinuités de desserte, frontières gestionnaires, interruptions de service : contribution des services au désenclavement, aux centralités et effets de corridors urbains vs contribution des manques de desserte aux trappes de pauvreté
 - 4.3.4. Conflictualité : divergences d'intérêts, blocages décisionnels, conflits d'initiative, de responsabilité des dysfonctionnements, de répartition des prérogatives et des recettes ?
- 4.4. Stratégies de renforcement de capacité, recommandations à formuler
 - 4.4.1. Points forts/points faibles
 - 4.4.2. Approches et financements par « projets » / logique de planification stratégique
 - 4.4.3. L'approche sectorielle de domaines spécifiques / approche territoriale articulée : comment dépasser la fragmentation des encadrements institutionnels et remettre l'habitat au centre de la production et de l'extension urbaine
 - 4.4.4. Rôle de la collectivité dans une coordination intersectorielle des services de base
 - 4.4.5. Effectivité du principe de l'autonomie financière
 - 4.4.6. Soutenabilité sociale et volonté politique d'inclusion urbaine
- 5. Préconisations finales**

RAPPORT SUR LE SECTEUR DE L'ASSAINISSEMENT [Martina Rama, Urbaconsulting]

1. Organisation des services de base : besoins, gestion, exploitation, décision

- 1.1. La demande de services d'assainissement
- 1.2. L'offre de services d'assainissement
 - 1.2.1. la collecte
 - 1.2.2. Le transport
- 1.3. Rapport entre la demande et l'offre de services (en volume)
- 1.4. Coûts et prix du service, sources de financement et montants
 - 1.4.1. Les coûts et les prix du service d'assainissement
 - 1.4.2. Les sources de financement : investissement vs fonctionnement
 - 1.4.3. Fonctionnement, entretien et maintenance :
- 1.5. Rapport entre la demande et l'offre de services (en valeur)

2. Les acteurs du service d'assainissement

- 2.1. Le cadre réglementaire
 - 2.1.1. Textes sectoriels
 - 2.1.2. Textes externes au secteur (mais ayant un impact sur le secteur)
- 2.2. Les acteurs du secteur
 - 2.2.1. Les structures de l'Etat central
 - 2.2.2. Les collectivités territoriales
 - 2.2.3. Organisations de la Société Civile

- 3. Les modes de gestion du service : attentes municipales et métropolitaines**
 - 3.1. Le manque de moyens et compétences de la part des communes de Bamako
 - 3.2. La participation des usagers et des citoyens : dimension inclusive et participative
- 4. Points critiques et perspective de la gouvernance métropolitaine des services**
 - 4.1. L'assainissement : un secteur complexe nécessitant d'une approche intégrée
 - 4.2. Défis d'exploitation, de maintenance, d'extension et de régénération des services
 - 4.3. La ville finance la ville : continuité de service, modernisation et attractivité économique
 - 4.4. Compatibilité des agendas urbains et des calendriers électoraux
 - 4.5. Evolution des missions d'action publique, renforcement des capacités gestionnaires
 - 4.6. Territorialisation de l'accès au service et économies d'échelle
 - 4.7. Conflictualités et dysfonctionnements dans la fourniture du service
 - 4.8. Stratégies de renforcement de capacité et recommandations à formuler

RAPPORT SUR LA GESTION DES DECHETS SOLIDES [Martina Rama, Urbaconsulting]

- 1. Introduction**
- 2. Structuration du service d'assainissement solide :**
 - 2.1. Production des déchets solides à Bamako
 - 2.2. Pré-collecte
 - 2.3. Collecte
 - 2.4. La récupération et le recyclage
 - 2.5. Le compostage et la production de terreau
 - 2.6. La mise en décharge
- 3. Aspects financiers**
- 4. Cadre juridique et réglementaire**
- 5. Les acteurs du service**
 - 5.1. Structures publiques
 - 5.2. Secteur privé
 - 5.3. Secteur associatif et société civile
- 6. Bibliographie**

RAPPORT SUR LE SECTEUR DES TRANSPORTS [Mamadou Fadiala Ba, Odyssee]

- 1. Aspects méthodologiques**
- 2. L'offre de transports urbains dans le District de Bamako**
 - 2.1. Aperçu historique.
 - 2.1.1. Sous la première République (1960-1968)
 - 2.1.2. Sous la 2^{ème} République (1968-1991)
 - 2.1.3. Sous la 3^{ème} République (de 1992 au aujourd'hui)
 - 2.2. Les différents modes de transports des passagers dans le District de Bamako
 - 2.2.1. les bus
 - 2.2.2. Les minibus ou SOTRAMA
 - 2.2.3. Les durunis
 - 2.2.4. Les taxis
 - 2.2.5. Les taxis motos
 - 2.3. Le réseau et le trafic

- 2.3.1. le réseau des transports urbains à Bamako
- 2.3.2. le trafic urbain de Bamako.
- 2.4. Les différents projets de transport urbains dans le District de Bamako
 - 2.4.1. Le projet « Anneau Sotrama »
 - 2.4.2. Le projet « feux et éclairage solaire »
 - 2.4.3. Le projet Tramway
- 3. Les acteurs de transport urbain dans le District de Bamako**
 - 3.1. La mairie du District de Bamako
 - 3.2. Les communes
 - 3.3. Le Ministère en charge des transports
 - 3.3.1. Le Syndicat National des Transports Privés
 - 3.3.2. Le Conseil Malien des Transporteurs Routiers (CMTR)
 - 3.3.3. La coordination nationale des transporteurs routiers du Mali
- 4. Appréciation de la gouvernance des transports par la mairie du District de Bamako**
 - 4.1. Le déficit organisationnel et législatif
 - 4.2. L'absence d'un service public de transports
 - 4.3. Un réseau peu propice à l'objectif de fluidité du transport
 - 4.4. Des logiques d'acteurs antagoniques

RAPPORT SUR LE SECTEUR ELECTRICITE-ENERGIE [Mamadou Fadiala Ba, Odyssee]

- 1. Introduction**
- 2. Aspects méthodologiques**
- 3. Le cadre énergétique malien**
 - 3.1. Les acteurs institutionnels
 - La DNE
 - Le CNESOLER
 - L'AMADER
 - L'AMARAP
 - L'AUREP
 - L'ANADEB
 - La CREE
 - 3.2. Les opérateurs privés indépendants
 - EDM-SA
 - SOPAM Energie
 - ESCOM Energie de Manantali-SA
- 4. L'offre et la consommation d'énergie à Bamako**
 - 4.1. Les ressources forestières énergétiques
 - 4.2. Les ressources pétrolières
 - Le GPL ou Gaz butane
 - Les autres hydrocarbures
 - 4.3. L'électricité
 - La production et les tarifs
 - Le réseau électrique et les abonnés
 - 4.4. La consommation d'énergies renouvelables et nouvelles
- 5. Appréciation de la gouvernance du secteur de l'énergie à Bamako**
 - 5.1. Une grande variété institutionnelle
 - 5.2. Le rôle limité des collectivités territoriales

5.3. Une très forte dépendance extérieure

5.4. Une gérance peu efficiente du sous secteur de l'électricité

6. Conclusion et perspectives

7. Annexes

7.1. Sigles et abréviations

7.2. Bibliographie

7.3. Liste des personnes rencontrées