

Gestion de l'environnement urbain et municipalisation en Afrique de l'Ouest: le cas de Mopti (Mali)

Élisabeth Dorier-Apprill *

Dans le prolongement de la conférence de Rio a été affiché un intérêt institutionnel des bailleurs de fonds pour la gestion environnementale des villes, qui donne lieu à une floraison de séminaires internationaux et publications officielles sur les déterminants du concept de « développement durable » appliqué aux villes du sud. En tête du chapitre de conclusion (« Villes et collectivités: sur la voie d'une écologie durable ») d'un volumineux *Ressources mondiales 1996-1997* consacré à l'environnement urbain ¹ est affirmé le double axiome qui résume la position des instances internationales dominantes: « La gestion des ressources environnementales [...] est l'un des plus grands enjeux des villes du monde » et « relever le défi urbain exigera l'action concertée de tous ceux que le sort des villes intéresse – gouvernements de tous les niveaux, organisations non gouvernementales (ONG), entreprises privées, collectivités et citoyens » [World Resources Institute, 1997]. Autrement dit, une « gestion durable de l'environnement urbain » ne se concevrait pas sans la « bonne gouvernance » recommandée par la Banque mondiale (et réciproquement).

De ce point de vue, le Mali peut être considéré comme un « bon élève »: modèle de démocratisation (menée depuis 1991), modèle de municipalisation (création d'une mission de décentralisation en 1993, lois de décentralisation en 1996, élections en 1998). À ce titre, le troisième Projet de développement urbain et décentralisation du Mali (PDUD), rédigé en 1995 sur expertise d'un bureau d'études français incontournable (le groupe Huit), relève d'un financement de la Banque mondiale via son Agence de développement international (IDA). La maîtrise d'ouvrage déléguée des chantiers d'infrastructures publics revient à une Agence d'exécution des travaux d'intérêt public pour l'emploi (Agetipe ²), établissement de droit privé à but non lucratif, chargé de lancer les appels d'offres internationaux et locaux concernant les grands chantiers urbains et de superviser leurs travaux dans le cadre d'une convention signée avec le gouvernement, ainsi que de programmer les petits travaux de remise en état et d'entretien des infrastructures

* Maître de conférences, laboratoire Population-Environnement, Université de Provence-IRD (EA 2205), membre de l'Institut Universitaire de France.

1 Coédité par les institutions internationales les plus influentes: Banque mondiale, Comité 21, CRDI, PNUE, Pnud World Resources Institute.

2 On retrouve ce type de structure d'exécution dans d'autres pays ouest-africains [Pean, Wade, 1996].

urbaines, en suscitant la création de GIE³ faisant appel à « des technologies à forte intensité de main-d'œuvre ».

Cette entreprise de rationalisation systématique des politiques urbaines s'appuie aussi sur un important volet de formation civique des nouveaux élus municipaux, sous forme de séminaires organisés par les coopérations suisse (Helvetas) et danoise, ou de mise en place d'ONG d'appui aux municipalités dans le cadre de la coopération décentralisée. Ce dernier point est facilité par le fait que toutes les communes urbaines du Mali sont jumelées à une ou plusieurs villes ou communautés urbaines françaises, dont l'aide matérielle se double d'un appui de conseil.

Mais on peut se demander si la multiplicité de ces influences convergentes suffit à infléchir les logiques effectives d'aménagement des villes, et quelles sont les conditions concrètes de mise en œuvre de la décentralisation appliquée à la gestion durable des ressources environnementales. Une approche empirique par la matérialité de la ville et de ses habitants nous conduit en effet à remettre en cause ce paradigme global de la « bonne gouvernance » présentée comme le socle du « développement durable » dans le contexte institutionnel nouveau qui est issu de la municipalisation.

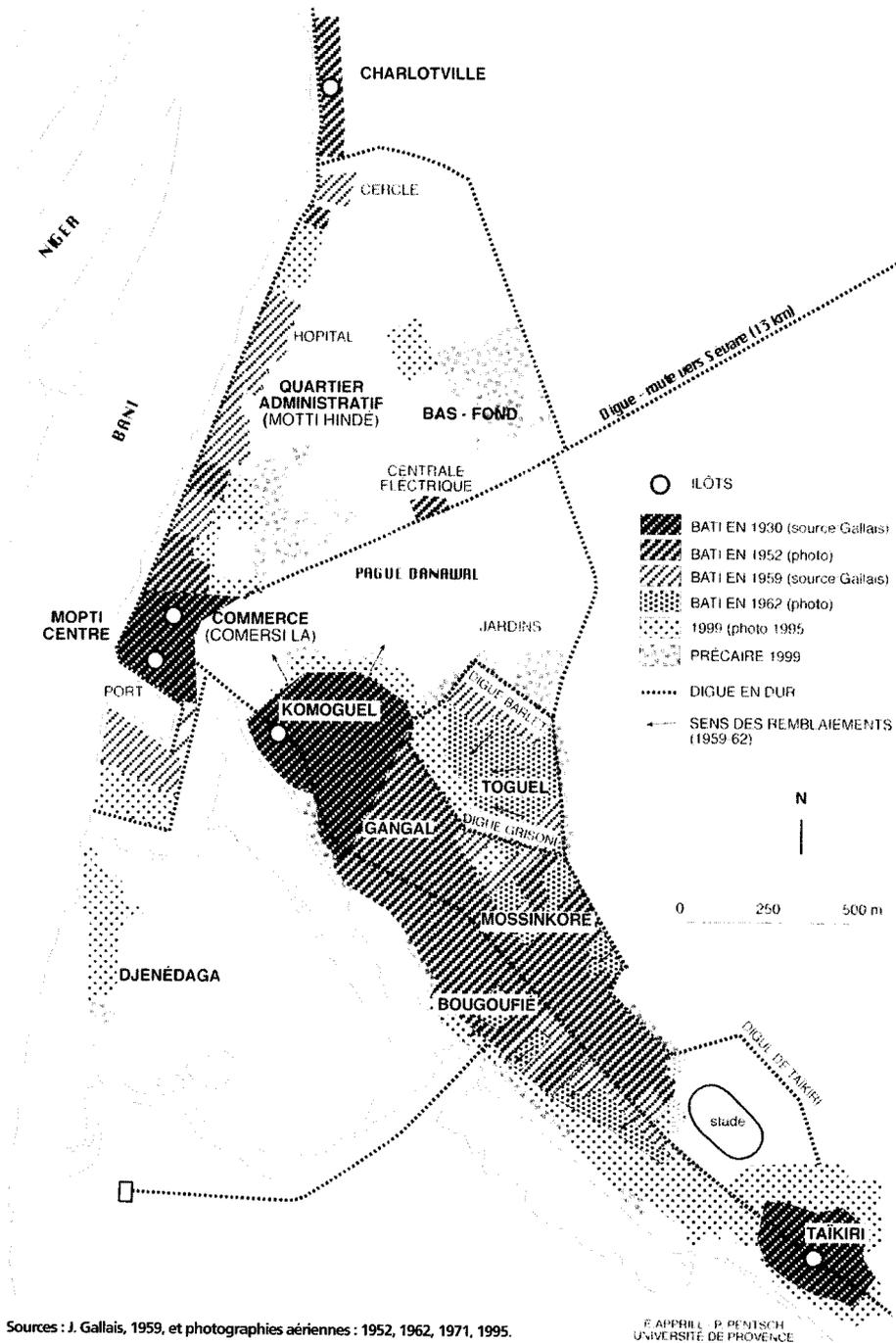
Nous considérons ici l'interaction entre environnement, société citadine et risque sanitaire comme analyseur principal de la gestion urbaine dans une ville moyenne, Mopti, capitale de la cinquième région du Mali (100 000 habitants en 1998⁴). La gestion de l'environnement urbain y est un thème particulièrement sensible, en raison des fortes densités sur le site artificiel et exigu d'un polder, aménagé à la période coloniale. Depuis un siècle, le sol urbanisé continue à être « fabriqué » par les habitants aux dépens de la plaine inondable à l'aide de déchets végétaux et ménagers compactés et recouverts d'argile imperméable. Aujourd'hui encore, les ordures jouent un rôle particulier à Mopti, car elles sont systématiquement utilisées par les habitants comme matériau de l'extension urbaine sur les marges humides de la ville : berges du Bani et surtout celles des bas-fonds inondables (ou *pagués*) qui ceinturent l'espace urbanisé.

La gestion environnementale revêt ici un caractère crucial attesté par la récurrence d'épidémies de choléra (dont la dernière date de 1995). Mais elle est compliquée par l'interaction entre les fortes contraintes du site et du bâti, et des dynamiques sociales et culturelles marquées par une intensité exceptionnelle des relations interpersonnelles fondées sur l'autochtonie et diverses formes de dépendance, qui ont un impact essentiel sur la vie politique locale et la prise de décision. Comment cette donne locale s'articule-t-elle avec les projets de modernisation de la gestion urbaine au Mali dans le cadre du PDUD ? Le renforcement des responsabilités politiques municipales et les politiques de délégation de services urbains à de nouveaux acteurs comme les GIE favorisent-ils effectivement une

3 GIE (groupements d'intérêt économique) : petites entreprises de droit associatif, fiscalisées, employant des tâcherons déclarés et susceptibles de concourir aux appels d'offres publics en matière d'assainissement urbain.

4 Recensement de 1998 : ce chiffre concerne la commune Mopti-Sévaré. Situé sur la terre ferme à 13 kilomètres, le quartier neuf de Sévaré fait partie de la commune. Dans ce texte, nous étudions en détail le cas du vieux Mopti (70 000 habitants).

Figure 1 – Etapes de l'urbanisation de Mopti



Sources : J. Gallais, 1959, et photographies aériennes : 1952, 1962, 1971, 1995.

F. APRILL, P. PENISCH
UNIVERSITÉ DE PROVENCE

participation de l'ensemble des partenaires à l'élaboration de stratégies environnementales concertées pour l'édification d'une « ville durable » ?

On s'attachera à identifier les espaces sensibles de la ville et y observer les dynamiques localisées de leurs acteurs ⁵, afin de comprendre les décalages, voire les contradictions entre les choix des décideurs de la gestion urbaine et le risque environnemental mis en évidence par les expertises menées dans cette ville. Comment expliquer que ses espaces les plus fragiles et les plus exposés (îles, berges et bas-fonds humides) demeurent tenus à l'écart de tout projet d'aménagement alors qu'ils représentent à la fois d'intenses foyers d'activité, et des secteurs de haute insalubrité bien identifiés par les services de santé publique ? Comment expliquer, globalement, une étonnante inertie communale en matière de politique d'évacuation et traitement des eaux usées et effluents fécaux ?

Dispositifs locaux et pratiques d'assainissement

À Mopti, comme dans les autres villes du Mali, la gestion des déchets (enlèvement des ordures ménagères, entretien des infrastructures de caniveaux, réglementation des dépôts) relève de l'autorité communale, à travers ses services techniques municipaux, son service de voirie et d'hygiène. Plus qu'ailleurs peut-être, l'absence de moyens matériels (un seul camion en état de marche, financé par la coopération décentralisée) et la démotivation d'un personnel longtemps pléthorique les ont rendus inefficients. La commune concentre ses maigres moyens sur l'entretien du port, cœur économique vital, et les marchés, au détriment des quartiers. Faute de gestion collective, la réalité pratique de l'« assainissement » des quartiers est donc le travail familial, celui des bonnes et celui de tâcherons du secteur informel.

L'acuité spécifique du problème des déchets à Mopti est liée aux contraintes particulières du sol urbain, entièrement artificiel, imperméable et plat. La nappe phréatique est proche de la surface. Les eaux ne peuvent s'écouler qu'en direction de deux vastes dépressions partiellement artificielles, bas-fonds surcreusés au moment de l'édification des digues et des remblais.

Les solutions domestiques adoptées pour le stockage temporaire des eaux de ménage et des excréta sont celles que l'on trouve dans la vieille cité de Djenné ⁶: il s'agit d'abord des puisards qui jouxtent la plupart des maisons. Leur indispensable vidange quotidienne incombe aux bonnes ou à des vidangeurs indépendants auprès de qui certains ménages souscrivent même un abonnement mensuel. À l'aide de barriques montées sur des charrettes à bras, les manœuvres évacuent à longueur de journée en saison sèche les eaux « grises » vers les berges des bas-fonds et les rives du Bani ⁷.

5 Enquêtes de terrain (observation et entretiens) menées entre décembre 1997 et mars 2001, en collaboration avec Modibo Kire (géographe, doctorant, ISFRA, Bamako) et C. Meynet (géographe, doctorante, université de Provence).

6 Ce n'est pas un hasard: les contraintes du milieu sont similaires, l'architecture de Djenné fascinait le pouvoir colonial, et le savoir-faire des maçons de Djenné a été mis à contribution dès le début pour édifier Mopti.

7 Calculé selon le nombre de chargements nécessaires pour la vidange, leur gain est de l'ordre de 100 francs CFA par trajet. Les vidangeurs effectuent entre 25 et 40 trajets par jour selon le nombre de leurs clients. La vidange des latrines est plus rémunératrice que celle des puisards et peut doubler le gain journalier.

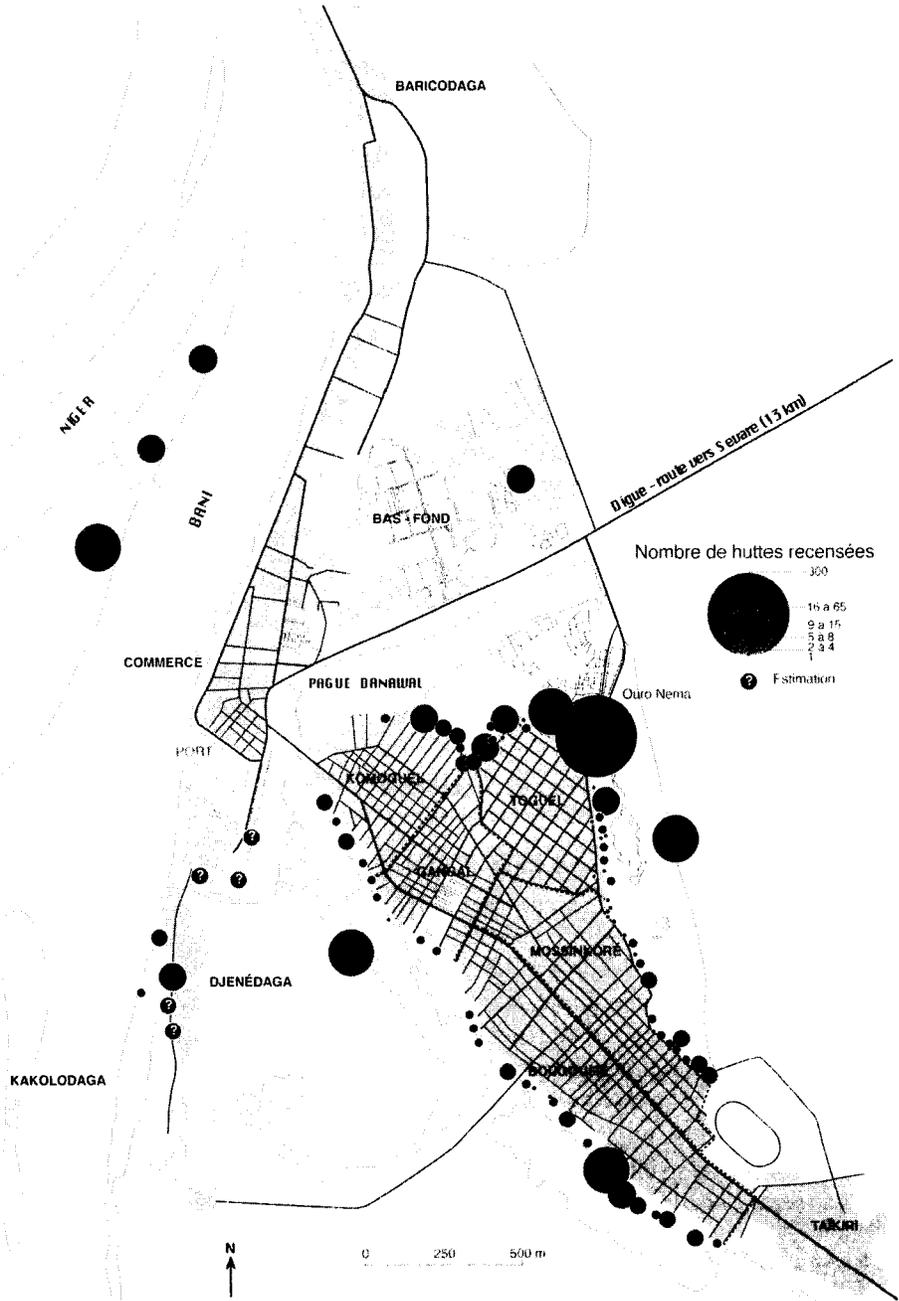
Le mode d'évacuation des excréta repose aussi sur le travail des vidangeurs, associé à une disposition originale des lieux d'aisance. En effet, la proximité de la nappe phréatique interdit tout système de fosse enterrée dans la majeure partie de la ville. Le système le plus répandu est celui des latrines en étage, sous lesquelles se situe un réservoir de 2 à 3 mètres carrés, situé au rez-de-chaussée des maisons au niveau de la rue, doté de murs étanches et épais, les toilettes se trouvant sur le toit en terrasse. Une à deux fois par an, il est nécessaire de le vider en perçant le mur de banco qui le sépare de la rue. Depuis plusieurs années, ce travail est exclusivement réalisé manuellement par des vidangeurs artisanaux, les camions de pompage municipaux, détériorés, n'ayant jamais été remplacés. La tâche est pénible et dévalorisante, mais considérée comme assez rémunératrice : de l'ordre de 3000 francs CFA par jour. Tâcherons indépendants pour la plupart, les vidangeurs sont tous des migrants saisonniers d'origine rurale qui rentrent au village à la saison agricole. Ils sont attachés à leur autonomie économique : les récents projets de création de GIE spécialisés (et subventionnés dans le cadre du troisième projet urbain ou de projets de coopération) sont vécus par ces travailleurs comme une menace directe et une concurrence déloyale. Actuellement, ils doivent être munis d'une simple autorisation délivrée par le service d'hygiène moyennant la redevance de 1000 francs CFA. Un produit désinfectant est censé leur être fourni pour traiter la chaussée après le travail.

Où enterrer, où déposer les effluents ? Compte tenu de l'usage de charrettes à bras, et de la rémunération au trajet, il leur est impossible de faire de longs parcours, et de s'embarasser de considérations d'hygiène ou d'écologie... Le dépotage se pratique donc en période de basses eaux sur les marges inondables de la ville, aux abords immédiats de l'espace bâti, jusqu'au fond des *pagués*, sur les remblais des berges, au bord de la digue avancée vers le Bani, et même dans les caniveaux.

Quant au drainage des quartiers, il repose sur un double collecteur cimenté et dallé hérité de la période coloniale, qui longe la voie principale, d'un « grand collecteur » de 870 mètres récemment aménagé sur un financement du FED⁸ en plein centre d'un quartier, de quelques kilomètres de caniveaux secondaires revêtus, mais trop étroits et à la pente trop faible pour être efficaces, et de nombreux petits fossés, confectionnés par les riverains, certains saisonniers, et qui ne sont répertoriés sur aucun plan. Tous débouchent aussi sur les *pagués*. Partout, le manque de déclivité, la trop forte charge sableuse des eaux de ruissellement liée à l'absence de revêtement des ruelles favorisent une sédimentation des matières solides qui finit par bloquer tout écoulement. Au total, le réseau ne joue donc guère qu'une fonction de stockage d'eaux stagnantes et de résidus divers. Tous les caniveaux, surtout le « grand collecteur », servent aussi de dépotoirs pour les vidanges d'excréta. Leur entretien incombait, depuis la proclamation de l'indépendance, au service de la voirie, dont l'activité est restée virtuelle, au moins lors des dix dernières années, avant la généralisation des procédures de délégation.

8 La section de ce collecteur (1,80 m x 1,50 m), revêtu de moellons, est en principe suffisante.

Figure 2 – Les habitations précaires



Sources : Enquêtes de terrain C. Meynet, 1998, E. Apprill, 1999

E. APPRILL - P. PENTSCH
UNIVERSITÉ DE PROVENCE

Pratiques des déchets et risque fécal sur les berges, les îles et les bas-fonds de Mopti

Si les dispositifs domestiques de stockage sont intrinsèquement bien adaptés au milieu, la densification urbaine et la généralisation de l'accès à l'eau potable accroissent les volumes d'eaux usées au-delà de leur capacité. D'autre part, le problème de l'évacuation et du traitement des déchets est préoccupant, car ce sont toujours les berges et les bas-fonds urbains les plus proches des habitations qui servent de zone de rejets pour la quasi-totalité des résidus solides et liquides de la ville.

Cette ceinture de déchets joue un rôle essentiel dans la dynamique urbaine, puisque c'est par elle que s'étend l'espace bâti. C'est là qu'aboutissent les ordures collectées en ville, que ce soit par des bonnes, des tâcherons ou des GIE, et elles servent au remblaiement des berges. Les commanditaires du remblaiement sont les riverains désireux d'agrandir leur parcelle. La main-d'œuvre, qui charrie et compacte les ordures ménagères en les recouvrant de couches d'argile fraîche, vit sur place. Ce sont quelques milliers d'habitants pauvres, pour la plupart des *Bellas*⁹, migrants saisonniers et anciens réfugiés de la sécheresse qui fixent leurs huttes sur les dépôts d'ordures, avant que ceux-ci ne soient consolidés et bâtis¹⁰. Ils s'y livrent à diverses activités de survie liées à la production de l'espace urbain et à la construction de la ville : extraction du banco, fabrication de briques [Harts Broekjuis, 1993 ; Lohnert, 1995 ; Meynet 1998].

On conçoit donc que le déversement des eaux usées et des excréta sur les berges, surtout effectué en saison sèche, au moment où ces espaces sont les plus densément occupés, constitue non seulement un grave problème d'hygiène publique mais aussi un sujet de conflits de voisinage. Les conflits avec les occupants précaires des berges sont la principale difficulté de travail mentionnée par les vidangeurs, interrogés dans le cadre d'un projet de structuration de leur activité en GIE... Ces tensions sur des espaces marginaux entre les deux catégories les plus pauvres des migrants saisonniers n'intéressent guère les Mopticiens « de souche », ni même les responsables municipaux.

Mais par ailleurs, les habitants de ces huttes ou les maraîchers et manœuvres du port, ne disposant pas de latrines, utilisent eux-mêmes le rebord des *pagués* comme aires de défécation. Ces pratiques génèrent un risque sanitaire évident susceptible de concerner aussi les quartiers très denses qui leur sont limitrophes, ainsi que l'espace commerçant du port, qui est fréquenté par toute la population.

La récurrence d'épidémies de choléra à Mopti et dans ses environs (1970, 1982, 1984, 1995-1996) devrait pourtant inciter à une politique de prévention du risque fécal. La zone inondée, avec la forte mobilité des pêcheurs semi-nomades, est particulièrement favorable à la diffusion de la maladie. Une enquête sur l'épidémie de

9 Il s'agit d'anciens dépendants-cultivateurs des Tamacheks. Beaucoup effectuent chaque année une migration monétaire vers Mopti pour acheter du mil en complément d'une autoproduction très insuffisante.

10 Aux plus basses eaux (mai-juin), plus d'un millier de huttes peuvent être dénombrées sur les berges de Mopti, dont 600 permanentes. Leur emplacement peut varier d'une année à l'autre suivant le niveau des eaux ou les accords de remblaiement passés avec les riverains. Enquête C. Meynet, 1998, complétée par É. Dorier-Apprill, 1999-2000.

1995 montre que, dans les trois quarts des cas, le fleuve était la principale source d'approvisionnement en eau des malades et que 40 % de ceux-ci ne disposaient pas de latrines. La ville peut jouer le rôle de foyer de contamination et de relais de l'épidémie, même si le meilleur accès aux soins y réduit la proportion de décès ¹¹ [GTZ, 1995]. Durant cette épidémie, on sait que les quartiers-villages suburbains des berges du fleuve et des îles ont payé à la maladie un tribut bien plus lourd que le reste de la ville ¹². L'eau du Bani et du Niger est le seul contact entre Mopti et ces dépendances insulaires à l'allure de villages bozos traditionnels qui vivent de l'économie urbaine au rythme des migrations pendulaires de leurs habitants, pêcheurs, bateliers, commerçants vers le marché ou le port. Ces quartiers, densément peuplés, font partie intégrante de la commune, et sont supposés payer leur part des taxes municipales, mais ne sont dotés d'aucun équipement de base. Sans adduction d'eau potable, ils consomment pour la boisson les eaux du fleuve, utilisées aussi pour tous les autres besoins quotidiens, notamment la défécation.

On voit, d'après toutes ces données, disponibles au centre de santé du cercle, que les zones de risque et les populations cibles sont bien identifiées par les services sanitaires régionaux. On peut se demander pourquoi, cinq ans plus tard, malgré la mise en œuvre du PDUD, l'aménagement des berges, la régularisation et l'équipement des quartiers marginaux de zones humides ne sont pas à l'ordre du jour.

Les défis de la gestion durable à Mopti

Le défi auquel est confrontée la municipalité de Mopti élue en 1998 est de passer d'une gestion privative des déchets familiaux (reposant largement sur le travail des enfants, la main-d'œuvre domestique et le recours aux tâcherons sous-payés), où les solutions adoptées comprennent une évacuation au moindre coût et au plus proche, au mépris des précautions les plus élémentaires d'hygiène publique et au détriment des populations marginales des zones d'habitat précaire, à une gestion qui tienne compte de l'intérêt collectif, et prévoit le traitement des déchets dans la perspective d'un développement urbain durable. Pour cela, il faudrait mettre en réserve des terrains pour les décharges contrôlées, des zones de lagunage pour les effluents fécaux, aménager les berges et équiper les quartiers des marges humides.

Mopti est directement concernée par le PDUD et bénéficie même de l'unique implantation régionale de l'Agetipe hors de la capitale. À peine passées les premières élections municipales, et dans le cadre du programme de développement urbain, l'Agetipe lance ses premiers appels d'offres pour déléguer les services d'entretien de la ville à des opérateurs privés sous statut de GIE. Les services techniques municipaux, dirigés par un nouveau jeune cadre dynamique, sont renforcés comme instance de projet, de coordination et de supervision, mais se voient enca-

11 En 1995, le taux de létalité est beaucoup plus faible dans la commune de Mopti (7 %) que dans les arrondissements ruraux voisins (23 %).

12 Dans ces quartiers-villages insulaires qui cumulent le risque lié au dénuement, à l'exposition au milieu aquatique contaminé, et à la grande mobilité quotidienne de la population, l'épidémie s'est aussi prolongée plus longtemps, jusqu'en mars 1996.

drés par tout un dispositif d'évaluation des travaux effectués, par le biais d'une ONG de suivi, elle aussi sous contrat direct avec l'Agetipe.

Trois « priorités ¹³ » sont dégagées par l'appel d'offres: le balayage des rues et marchés, l'évacuation de leurs ordures, le curage des caniveaux. Parmi la quarantaine d'ONG et GIE d'assainissement qui se sont peu à peu constitués dans ce contexte, quatre ont successivement remporté les contrats, accordés chaque année au moins-disant ¹⁴, et ont ainsi pris le relais des services municipaux pour l'entretien des marchés et des voies goudronnées. Quelques autres tentent de séduire une clientèle d'abonnés au service de ramassage des ordures.

Mais la modernisation des structures et des modalités de fonctionnement de ces nouveaux acteurs (concessions, fiscalisation, salariat) semble l'emporter sur le fond des problèmes de gestion environnementale. Si ramassage et curage sont bien aujourd'hui les maîtres mots qui permettent d'améliorer la physionomie des quartiers, la question des lieux de décharges et dépôts reste entière et la commune tarde à affecter l'espace nécessaire. Aucun appel d'offres n'a été lancé pour l'évacuation des excréta. Quant à leur traitement, il n'est abordé qu'à travers un projet à long terme de tout-à-l'égout avec station d'épuration qui supposerait la refonte intégrale de la voirie et de l'architecture urbaine (surélévation des maisons).

Contradiction entre les projets d'origine extérieure et les pratiques et enjeux locaux

La collecte des eaux usées et des excréta a pourtant fait l'objet, depuis 1962, de nombreuses études institutionnelles, mais celles-ci n'ont jamais été suivies d'effets ¹⁵. La plupart prônent des aménagements lourds des vieux quartiers pour faciliter le ruissellement et l'aménagement de réseaux de collecte enterrés pour les eaux vannes. Le dernier projet en date (projet stratégique d'assainissement réalisé pour le 3^e projet urbain du Mali) consiste en l'aménagement de rues pavées drainantes équipées de réseaux d'égouts avec refoulement par chasse d'eau. La question du traitement des effluents reste problématique: ils seraient rejetés au pied des berges par un collecteur aboutissant au bord des casiers rizières et traités dans un site unique de lagunage. Un appel d'offres a été lancé en 2000 par l'entremise de l'Agetipe pour une réalisation pilote dans deux ruelles de Mossinkoré et Bougoufié, dont le financement sera assuré par la Banque mondiale.

S'il vise à améliorer l'évacuation des excréta en supprimant le système actuel de stockage et de vidange, le projet paraît techniquement irréaliste, à cause de l'instabilité du sol urbain (qui entraîne un risque d'obstruction ou de rupture des canalisations en PVC), et surtout des difficultés de l'écoulement, rendant nécessaire, *aux frais des riverains* ¹⁶, l'exhaussement des maisons dont le niveau est inférieur à

13 On peut s'interroger sur leur adéquation au contexte environnemental que nous venons de décrire...

14 Il y a création d'emplois, mais le salaire journalier du manœuvre d'un GIE pour le curage des caniveaux est de 1500 francs, moitié moins que le gain journalier d'un vidangeur de latrines de statut indépendant. Mais la fonction, moins dévalorisante, peut être acceptée par un citoyen sans emploi.

15 SCET (1962); Société d'équipement du Mali (SEMA)/FED (1967); Sema-Balfour/OMS-Pnud (1974); Unigeo-Progetti/Agetipe (1996).

16 Ce point explicitement mentionné dans le projet n'a fait l'objet d'aucune information publique.

celui de la rue à cause du tassement des remblais. Enfin ce projet ne concerne, une fois de plus, que la partie centrale dense de l'agglomération, se désintéressant des « villages périurbains », des quartiers informels et des espaces de pluriactivité des berges où précisément le risque fécal est le plus aigu.

Plusieurs études menées à la demande d'une ONG de développement local visaient pourtant à faire avancer la réflexion. En 1984, un rapport Enda prend acte de la non-réalisation des projets antérieurs, de leur coût élevé et de leurs contraintes techniques et propose une série d'alternatives légères de compostage ou de lagunage [Wane, Radoux, 1984]. Un récent projet de coopération décentralisée (Maurepas-Mopti) visait à promouvoir une solution associant une collecte domiciliaire améliorée et le traitement des déchets par lagunage par microphytes¹⁷. Il aurait été organisé en huit sites desservant chacun une dizaine de rues et dispersés dans l'espace disponible des bas-fonds, aux abords des quartiers mais à plus de 50 mètres des zones habitées. Certains sites auraient été implantés dans le *pagué* Danawal, bas-fond inconstructible, car relevant du domaine public de l'État, et précisément mis en réserve pour sa fonction régulatrice dans l'hydraulique urbaine.

Mais ce projet techniquement réaliste, et qui aurait permis de couvrir l'ensemble de la ville à moindre coût, a suscité une réaction plus que réservée de la municipalité et des notables locaux, pour être finalement abandonné. Ce manque d'enthousiasme pose question, s'agissant de la prévention à moindre coût d'un problème aussi aigu de santé publique. Il ne s'agit pas seulement d'indifférence, ou de la préférence compréhensible accordée aux projets institutionnels lourds et bien financés par la Banque mondiale. Les réticences s'avèrent liées à des enjeux fonciers.

Convoitises foncières imbriquées sur les bas-fonds

La mise en réserve de zones pour le lagunage se heurte aux pressantes stratégies de conquête foncière menées par les familles de notables dans les zones de bas-fonds proches du quartier commercial où le prix du sol est très élevé; c'est le cas du *pagué* Danawal. La municipalisation et l'élection d'un conseil où ces notables sont bien représentés rendent la question encore plus sensible.

À Mopti comme ailleurs, la question du droit au sol prend une actualité nouvelle avec la décentralisation. Selon le code foncier en vigueur, l'État est seul propriétaire des terres non cadastrées, mais les nouvelles collectivités territoriales tendent à revendiquer le droit de gérer les terres domaniales situées dans leur circonscription, et les notables ont l'illusion d'une liberté totale des communes dans l'attribution de parcelles aux particuliers. Il faut dire qu'à Mopti, la question foncière revêt un aspect particulier puisque l'identité locale repose sur l'attachement à un sol urbain fabriqué, remblayé, conquis sur l'eau. Les différents quartiers ont été remblayés à partir de la butte où était situé l'un des campements « autochtones¹⁸ ». Les populations ont ensuite été déplacées plusieurs fois, suivant l'avan-

17 Technique de traitement des eaux usées par infiltration lente sur un substrat de fine granulométrie; les plantes accélèrent l'épuration.

18 Comme dans la plupart des mythes de fondation des villages du delta [Fay, 1995], les récits d'anciens de Mopti décrivent comme *autochtones* les lignages des « premiers arrivés », d'origines ethniques diverses

cée des digues (construites par travail forcé). Ce qui était au départ une relégation (décidée par les autorités coloniales) a été investi de manière symbolique par les habitants. La mémoire de ces grands travaux nourrit l'identité « mopticienne ¹⁹ ».

Les berges et bas-fonds de la ville font toujours l'objet de remblaiements informels destinés à les transformer en sol urbanisable. Face à la saturation de l'espace, c'est souvent le seul moyen d'accéder à un terrain à bâtir dans les anciens quartiers, ce à quoi aspirent tous les vieux citadins. Un conseiller municipal natif de Mopti, interrogé sur la question, nous propose de visiter son propre remblai, sur les rives du Bani :

« Moi-même, j'ai un terrain que je remblaie par ordures, moi-même ! Y'a des gens qui passent tout leur temps, ils n'ont pas de lieu, ils ne peuvent pas avoir de terrain. Donc, quand tu ne peux pas loger tes enfants, tu es obligé de toi-même te débrouiller comme ça, tu remblaies les choses, et tu occupes, c'est comme ça. [...] J'ai hérité ça de mon père, il faisait le remblai et je continue... »

Le processus est très avancé dans le cas du *pagué* Danawal. Son excellente situation à l'entrée de la ville et à proximité immédiate du marché et de la grande mosquée en fait un espace particulièrement convoité pour une spéculation foncière aussi ouverte et visible (les lots échangés sont bornés par des piquets) qu'illé-gale. Les commanditaires de ces travaux sont toujours de vieux citadins, généralement de riches notables possédant déjà des concessions à proximité du *pagué*, et qui visent à élargir ainsi le patrimoine foncier familial par conquête spontanée d'espace à bâtir.

Mopticiens « de souche », à qui la richesse ou l'autochtonie confèrent assez de surface sociale et de relations familiales et politiques pour se permettre de continuer à remblayer ouvertement le domaine public, ils sont entrés plusieurs fois en conflit avec les représentants intransigeants de l'État pendant la dernière période de la « délégation spéciale » qui a précédé l'organisation des élections municipales ²⁰. L'ex-président de la délégation spéciale décrit la situation ainsi :

« Selon [les autochtones], n'importe qui est propriétaire de son arrière-maison [NB en direction du *pagué*]. L'espace arrière appartient aux occupants de la maison qui ont fait une décharge et lorsque ça atteint un certain niveau ils construisent dessus. Donc, il est difficile qu'un autre vienne remblayer Danawal. D'où : leurs maisons sont sans limite [rires]. Danawal est propriété des autochtones ! »

À cette époque (1996), l'annonce d'une opération d'alignement et de régularisation des remblais anciens bordant le *pagué*, à l'initiative de la Direction de

et unis par un pacte d'alliance, nommé *hoolaare* en peul – littéralement « confiance » (ici conclu entre un pêcheur bozo, un batelier somono et un commerçant marka) [Gallais, 1967; Ganne, 1983; Bouju, 2000]. Pour avoir procédé à des enquêtes directes, nous notons qu'il n'y a pas d'unanimité entre grandes familles sur la définition de l'autochtonie, et sur la liste des lignages reconnus comme autochtones [Dorier-Apprill, Vanden Avenne, 2001].

¹⁹ Sources : entretiens enregistrés avec les chefs des lignées fondatrices (Kanta, Touré, Naciré), avec H. Sabé, B. Samassekou (conseillers municipaux membres de grandes familles autochtones), et avec des habitants de Toguel (dernier quartier remblayé).

²⁰ Pendant cette période transitoire, du 1^{er} août 1997 au 24 juillet 1998, les premiers adjoints du commandant de cercle, fonctionnaires nommés par l'État, ont dirigé temporairement les communes urbaines du Mali.

l'urbanisme, n'a fait qu'accélérer le processus sur toute la superficie du bas-fond, bien que, par un arrêté ministériel de juin 1996, toutes les procédures de lotissement aient été gelées jusqu'aux élections municipales²¹. Depuis les élections et la mise en œuvre effective de la décentralisation qui a accru l'influence politique locale des notables par rapport aux fonctionnaires de l'État, le processus s'est accéléré et est devenu de plus en plus concurrentiel. Il est l'objet de débats acharnés au sein même du conseil municipal.

Dans le discours de ses promoteurs, le remblaiement est valorisé comme le prolongement légitime de l'histoire épique de la création des vieux quartiers. Il constitue un élément clé d'une culture urbaine pionnière, revendiquée par des citoyens appartenant aux plus vieilles familles de la ville. Leur argumentaire insiste tantôt sur l'autochtonie, tantôt sur le « travail de conquête » sur la nature. En tout cas, tous attendent clairement de la nouvelle municipalité élue qu'elle régularise a posteriori le lotissement. Un lot inondable et encore légalement inconstructible du *pagué* s'échange déjà à plus d'un million de francs CFA.

S'il est organisé par des notables, le processus d'occupation des berges et bas-fonds est aussi fondé sur des rapports sociaux fortement inégalitaires [Amselle, 1981] entre autochtones et migrants démunis (en général des *Bellas*, migrants saisonniers ou anciens réfugiés de la sécheresse provenant du Gourma), qui sont utilisés comme main-d'œuvre et comme vigiles du remblaiement. Leur précarité est instrumentalisée à l'extrême : aux termes de contrats oraux avec un propriétaire riverain, ils assurent des prestations en travail gratuit une fois par semaine, auxquelles s'ajoutent souvent des redevances fixes, en numéraire. En échange, ils obtiennent l'autorisation d'occuper les remblais en cours (qui appartiennent au domaine public!), et parfois l'accès à un point d'eau potable. Ce fait est révélateur d'une territorialisation de l'espace urbain, qui ne relève guère de la conception de la citoyenneté nationale affichée par la mission de décentralisation ! Une fois le remblai terminé, et la construction devenue possible, le campement doit se déplacer. Ce contrat oral, de l'ordre du lien de patronage, joue sur la condition dépendante traditionnelle des *Bellas* ici doublement marginalisés, socialement (car ils exécutent les travaux les plus vils pour des rémunérations dérisoires) et spatialement (car ils sont fixés sur les zones les plus insalubres de la ville).

Donc, non seulement le processus d'appropriation est illégal, non seulement il aboutit au comblement des zones humides qui permettent actuellement le drainage de la ville et où l'on pourrait mettre en réserve des zones de lagunage, mais en plus il aboutit à fixer les plus pauvres (au service des plus riches) dans ces espaces insalubres qui servent pour un dépotage incontrôlé des matières fécales.

Or le contexte politique local résultant des élections municipales de 1998 n'est guère propice à des arbitrages fonciers douloureux pour les notables locaux impliqués dans ce processus. En effet, contrairement aux autres communes urbaines du Mali, le parti présidentiel (Adema) n'a pas la majorité absolue à la mairie de Mopti avec seulement 11 conseillers sur 31. Le maire et le premier adjoint, d'origine

21 Elles l'étaient toujours en mars 2000. Entretien avec M. Traore, ex-président de la délégation spéciale, B. Samassekou, ex-premier adjoint, et M. Sissoko, receveur des Domaines.

extérieure à la commune, y sont affiliés, mais seule une alliance avec les 9 conseillers de plusieurs partis minoritaires permet de ramener l'opposition au conseil municipal à 11 membres, parmi lesquels un ancien maire, un ancien premier adjoint natifs de Mopti, et plusieurs membres des familles les plus impliquées dans les remblaiements en cours.

Dans ce contexte politique local instable, le remblaiement des berges et en particulier le lotissement informel du *pagué* Danawal sont au cœur de la controverse sur l'autochtonie et le parachutage politique, la légalité républicaine et la légitimité coutumière, le droit et la corruption.

La polémique sur les limites des pouvoirs municipaux en matière de lotissement est l'un des points sensibles de la mise en œuvre d'une décentralisation contrôlée par l'État. Face aux risques d'abus, les lotissements communaux et la cession de terres domaniales avaient pourtant été suspendus entre 1996 et fin 1999, le temps de procéder à une refonte du code foncier. La réforme actuelle confirme que les communes ne peuvent légalement lotir que des terres *achetées* au Domaine, et non celles qui leur ont été *affectées pour des usages publics* ou pour la construction d'équipements. Dans le cadre de la « lutte nationale contre la corruption », gage donné aux instances internationales et aux électeurs, plusieurs édiles de communes urbaines ont été récemment relevés de leurs fonctions (en 2000) pour avoir loti et attribué abusivement des terrains du domaine de public.

Sachant cela, l'opposition municipale de Mopti se vante de pouvoir mettre en difficulté le maire sur la question de l'attribution des parcelles dans deux lotissements municipaux réalisés sur des terrains domaniaux... Mais ces mêmes conseillers sont impliqués dans les remblaiements controversés des réserves domaniales du *pagué*. Il résulte de ces implications croisées une surenchère de déclarations verbales, articles de presse et mesures symboliques, comme le marquage en gros chiffres blancs, par le conseil municipal, de toutes les maisons édifiées illégalement sur le bord du *pagué*... et un statu quo préservé sur le terrain lorsque ces constructions appartiennent à des notables, tandis que celles des migrants sont démolies...

On voit que dans ces stratégies politiques et foncières, la mise en réserve de zones pour le traitement des déchets urbains n'est que très accessoire, et tant pis pour le péril fécal!

Un autre projet hautement prioritaire et d'envergure continentale risque de perturber encore un peu plus une quelconque programmation durable de l'assainissement de Mopti: c'est l'organisation de la CAN 2002 au Mali (Coupe d'Afrique des nations de football). Conçue non seulement comme une manifestation sportive internationale et comme l'occasion de valoriser l'image du Mali aux yeux de l'étranger, la CAN 2002 est une manifestation très populaire, utilisée par l'État et ses directions régionales comme le moyen d'accélérer les changements, et de promouvoir des opérations d'aménagement local à la veille des élections présidentielles qui doivent se tenir quelques semaines après le tournoi. L'effervescence est perceptible dans tout le pays, et les communes (mises en compétition pour l'organisation des épreuves) se mobilisent: construction de stades mais aussi de routes, projets d'assainissement. Cet événement populaire sera-t-il l'occasion, enfin, d'accélérer la résolution des problèmes d'environnement de Mopti?

Le chantier a démarré avec beaucoup de retard en raison de la concurrence entre la vieille cité congestionnée et le quartier de Sévaré pour l'organisation des matchs. Notables, anciens et associations de jeunes se sont mobilisés pour obtenir l'implantation du stade dans la vieille ville malgré le manque d'espace à bâtir et les carences hôtelières.

Il a fallu démolir le stade existant, en créer un nouveau (on n'hésite pas, pour cela, à démolir les bâtiments d'une école primaire); les accès nécessitent la surélévation et le revêtement de la digue située à la périphérie est de la ville, ce qui risque de remettre partiellement en cause les projets de « rues pavées drainantes » initialement prévus. Pour reconstruire l'école et réaliser cette « route de ceinture » qui valorise les terrains situés en périphérie de la vieille ville, il est prévu d'utiliser l'espace occupé depuis vingt ans par un groupe de quelque trois cents *Bellas*, réfugiés de la sécheresse, en les déguerpissant du quartier qu'ils ont rendu viable en le remblayant progressivement (Ouro Nema).

Six mois avant la compétition, le stade est en construction, l'habitat précaire des migrants sur les berges a été démoli, les populations marginales ont été déplacées un peu plus loin, vers d'autres berges ou interstices urbains, les travaux de viabilisation ont été menés tambour battant aux abords du stade. On voit une fois encore que, dans ces stratégies politiques liées à l'image nationale et internationale de la ville, la question de la planification et de l'aménagement durable des espaces n'est que très accessoire.

*

L'analyse de la situation environnementale à Mopti révèle le décalage entre l'abstraction des discours globaux sur la décentralisation et le développement durable, la rationalité des priorités de gestion énoncées par un projet national de développement urbain, les bonnes intentions de la coopération décentralisée, et des réalités de terrain où la complexité des pratiques et des représentations identitaires se mêlent aux contradictions d'intérêts entre acteurs locaux.

Ici, les projets d'aménagement urbain ne rencontrent évidemment pas les priorités du risque environnemental telles qu'elles peuvent être mises en évidence par les multiples études réalisées. Ainsi, dans cette ville plusieurs fois touchée par le choléra (la dernière fois en 1995), il n'existe pas la moindre ébauche de gestion réaliste du péril fécal. En revanche, l'enlèvement des ordures ménagères fait l'objet de la sollicitude constante et généreuse des bailleurs de fonds de tous ordres, alors que ces déchets sont considérés par les habitants comme la matière première de l'espace urbain et de la stabilisation des berges. Quant à la municipalité, elle ne se mobilise, subitement, que pour la réalisation des aménagements de voirie liés à la Coupe d'Afrique des nations de football de 2002...

L'inertie en matière d'assainissement ne résulte pas seulement du manque de ressources de la ville, ni de fatalisme, ni d'incompétence mais surtout de l'inadéquation des projets d'origine extérieure face à la complexité des enjeux locaux qui conditionnent les interactions entre eau, environnement et risque sanitaire à Mopti: convoitises foncières sur les marges de l'espace urbain dans un contexte de recomposition du pouvoir municipal, ampleur extrême des inégalités économiques,

sociales et culturelles qui s'accompagnent d'une exposition différenciée au risque fécal. La hiérarchie de ces priorités et les esquives en matière d'aménagements, d'études, de projets de coopération décentralisée ou d'intervention d'ONG montrent bien la complexité des enjeux et la relativité de la notion de *besoin* ou de *demande publique*.

D'autant plus qu'en ville, le risque environnemental est un risque socialement et spatialement très inégal. Les plus criantes inégalités de richesse et de statut se traduisent par la relégation de catégories de populations sur les marges insalubres de la ville. Dans le cas de Mopti, on voit bien que les divers projets et réalisations institutionnels concernant l'assainissement laissent systématiquement de côté les espaces et les groupes sociaux les plus exposés (berges, quartiers insulaires). Cette marginalisation est d'autant plus choquante qu'elle est instrumentalisée à des fins foncières par quelques notables qui participent au nouveau pouvoir municipal issu de la décentralisation, tout en revendiquant l'accès au domaine public au nom de l'« autochtonie »...

Cette question des nouvelles formes de l'autochtonie (héritée, acquise, construite, revendiquée) et de ses rapports avec la citoyenneté est primordiale pour analyser la définition actuelle des priorités urbaines définies par les pouvoirs locaux dans le contexte de municipalisation où se pose le problème crucial des formes de *légitimité* en matière de gestion des espaces [Dorier-Apprill, Van den Avenne, 2001].

Cette étude de cas confirme donc, si besoin était, que dans les conditions où elle s'incarne actuellement sur le terrain au Mali, il n'est pas sûr que la décentralisation (significativement traduite en bamana par « retour du pouvoir au terroir²² ») se conjugue avec citoyenneté, et que la municipalisation facilite des arbitrages allant dans le sens du développement urbain durable.

On ne peut guère penser la gouvernance décentralisée de la ville en oubliant la nécessité d'instances d'arbitrages et de législations dégagées des stratégies et des connivences locales et qui permettent de délimiter la notion et le champ de l'« intérêt public ».

BIBLIOGRAPHIE

- AMSELLE J.-L. [1981], « Famine, prolétarisation et création de nouveaux liens de dépendance au Sahel. Les réfugiés de Mopti et de Léré au Mali », *Politique africaine*, 1 : 5-21.
- BERIDOGO B. [1997], « Processus de décentralisation au Mali et couches sociales marginalisées », in B. Kassibo (éd.), « La décentralisation au Mali : état des lieux », *Bulletin de l'Apad*, Hambourg, Lit Verlag, 14, 143 p.
- BERTRAND M. [1994], *La Question foncière dans les villes du Mali. Marchés et patrimoines*, Paris, Karthala-Orstom, 326 p.
- BERTRAND M. [1999], « Décentralisation et culture politique locale au Mali », *Autrepart*, 10 : 23-40.
- BOUJU J. [2000], « Clientélisme, corruption et gouvernance locale à Mopti (Mali) », *Autrepart*, 14 : 143-163.

22 Ou *mara ka seki so* : traduction réalisée et diffusée dans le cadre de la stratégie de communication locale de la mission de décentralisation [Kassibo, 1997; Beridogo, 1997].

- DORIER-APPRILL É. [2000], « Enjeux environnementaux, risques sanitaires et politique urbaine. Berges, bas-fonds et îles de Mopti : des zones à risque, des espaces convoités », symposium international *L'Eau, la Santé et l'Environnement*, février 2000, Rennes, ENSP Académie de l'eau, 12 p. + 4 cartes.
- DORIER-APPRILL É., VAN DEN AVENNE C. [2001], « La connivence citadine et ses exclus. Le cas de Mopti, ville moyenne du Mali », in « Les seuils du proche », *Annales de la recherche urbaine*, octobre, 90, 7 p.
- FAY C. [1995], « Car nous ne faisons qu'un. Identités, équivalences, homologies au Maasina (Mali) », *Cahiers des sciences humaines*, Orstom, 31 (2) : 427-456.
- FAY Cl. [1995], « La démocratie au Mali, ou le pouvoir en pâture », *Cahiers d'études africaines*, 137, XXXV-1 : 19-53.
- FINAH [1990], *Étude sur l'amélioration de l'assainissement à Mopti*, 53 p. + annexes.
- GALLAIS J. [1967], *Le Delta intérieur du Niger, étude de géographie régionale*, mémoire de l'Ifan, 78, Dakar, 2 tomes, 623 p.
- GANNE B., TALL R. [1983], *Habitat et Formes d'activité dans les pays du Sahel. Enquêtes à Mopti (Mali)*, Plan-Construction, 92 p.
- GODARD O. [1993], « Le développement durable et la question urbaine », *Le Courrier du CNRS*, 81 : 49-50.
- GTZ-GOUVERNORAT DE MOPTI-COMITÉ RÉGIONAL DE CRISE POUR LA LUTTE CONTRE LE CHOLÉRA [1995], *Rapport d'étape sur la situation épidémiologique du choléra dans la région de Mopti*, juin, 10 p. + 20 graphiques.
- HARTS BROECKUIS E.J.A., DE JONG A. [1993], *Subsistence and Survival in the Sahel, Responses of Households and Enterprises to Deteriorating Conditions and Development Policy in the Mopti Region, Mali*, Utrecht, Netherlands Geographical Studies, 168.
- JAGLIN S., DUBRESSON A. (éd.) [1993], *Pouvoirs et Cités d'Afrique noire, décentralisations en question*, Paris, Karthala, 308 p.
- KASSIBO B. (éd.) [1997], « La décentralisation au Mali : état des lieux », *Bulletin de l'Apad*, Hambourg, Lit Verlag, 14 : 1-19.
- LAURENT P.-J., MATHIEU P. [1995], « Actions locales, enjeux fonciers et gestion de l'environnement au Sahel », *Cahiers du Ciped*, 27, novembre, Académia-L'Harmattan, 292 p.
- LOHNERT B. [1995], *Überleben am rande ders Stadt*, Freiburger Studien zur Geographischen Entwicklungsforschung, 8, Saarbrücken, Verlag für Entwicklungspolitik, 259 p.
- MEYNET C. [1998], *L'Occupation des berges à Mopti, Mali*, maîtrise de géographie, université de Provence, 126 p.
- MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT [1995], *L'Approche globale des questions d'environnement urbain dans la perspective du développement durable. Contribution au rapport national pour Habitat II*, Paris, décembre 1995.
- MINISTÈRE DE L'URBANISME ET DE L'HABITAT [1995], *Troisième Projet urbain du Mali. Décentralisation et infrastructures*, 3 volumes, Bamako, vol. II, atlas.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P. [1994], *Anthropologie du développement*, Paris, Karthala, 218 p.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P. [1996], « L'économie morale de la corruption en Afrique », *Politique africaine*, 63 : 97-116.
- PEAN L., WADE M. [1996], *Nouvelle Gouvernance : cas des Agetipe en Afrique*, Washington, Banque mondiale; Dakar, Association des agences africaines d'exécution des travaux d'intérêt public, 12 p.
- SEMA-FED [1967], *Schéma d'aménagement général de la ville de Mopti*, Société d'équipement du Mali, 1967.
- SEMA-BALFOUR/OMS-PNUD [1974], *Plan directeur d'assainissement de la ville de Mopti*, 1974.
- UNIGEO-AIC PROGETTI/AGETIPE [1996], *Plan stratégique d'assainissement de la ville de Mopti*, 75 p. + annexes.
- WANE O., RADOUX M. [1984], *Technologies adaptées à l'assainissement de la ville de Mopti*, Enda, 27 p. + annexes.
- WORLD RESOURCES INSTITUTE/PNUD/PNUD/BANQUE MONDIALE [1997], *Ressources mondiales 1996-1997 : l'environnement urbain*, Centre de recherche pour le développement international-Comité 21, 398 p.