



P N  
U D

# Évaluation sectorielle de pays Programme GoAL-WaSH du PNUD :

Gouvernance, Promotion et Leadership en matière d'eau, d'assainissement et d'hygiène

## Volume 1 | Mali



**GoAL WaSH**

Réaliser les OMD

# Programme Gouvernance de l'eau du PNUD — Gestion adaptative de l'eau

Mis en œuvre dans plus de 150 pays, le programme Gouvernance de l'eau du PNUD (UNDP-WGP) dispense des services de soutien aux politiques de renforcement des capacités et de conseil dans trois grands domaines stratégiques :

- Alimentation en eau et hygiène (170 millions de dollars, 34 %)
- Gestion intégrée des ressources en eau (111 millions de dollars, 22 %)
- Coopération régionale et internationale (216 millions, 44 %)

La thématique élargie du programme Gouvernance de l'eau intègre également quatre domaines « intersectoriels » :

- Changement climatique et eau
- Approches fondées sur les droits de l'homme
- Intégration des questions de genre au secteur de l'eau
- Gestion des savoirs et des connaissances

---

Copyright © Juillet 2009  
Programme des Nations Unies pour le développement  
UN Plaza, New York, New York, 10017, États-Unis

Tous droits réservés. La reproduction, la conservation dans un système autorisant la récupération et la transmission, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit (électronique, mécanique, photocopie, enregistrement ou autre) de tout ou partie de la présente publication sans autorisation préalable sont formellement interdites.

ISBN 978-0-615-31175-3

**Impression** : Printech®, Connecticut

**Couverture et mise en page** : Rizco Design, New Jersey

**Cartes et graphiques** : ONU

**Gestion de la révision des textes techniques, de la mise en page et de la production** : Rizco Design, New Jersey

**Traduction** : Strategic Agenda, LLP

**Rédacteurs** : Piers Cross, Alastair Morrison, Jane Fulton, Andrew Hudson

**Photographies** : Morag Baird, Annika Börje, Boban Jolovic, Manfred Matz, Alastair Morrison, Wim Verdouw

Les éventuelles erreurs ou omissions découvertes après l'impression seront répertoriées sur notre site Internet : [www.undp.org/water](http://www.undp.org/water).



## La crise mondiale de l'eau et de l'assainissement

Près d'un milliard d'habitants de la planète n'ont pas accès à de l'eau potable propre. 2,4 milliards n'ont pas accès à des installations d'assainissement hygiéniques. 1,2 milliard sont privés de toute forme d'assainissement. Chaque jour, 5 000 enfants en moyenne meurent victimes de maladies évitables liées à l'eau et à l'assainissement. En 2000, dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), la communauté internationale s'est engagée à diviser par deux d'ici 2015 la proportion de personnes privées d'accès à l'eau propre et à des conditions d'assainissement élémentaires. Globalement, la réalisation de l'OMD lié à l'approvisionnement en eau est en bonne voie, mais des écarts très importants demeurent dans de nombreuses régions et de nombreux pays, en particulier en Afrique subsaharienne. Les tendances actuelles laissent à penser que l'objectif d'assainissement ne sera pas atteint pour le chiffre énorme de 700 millions de personnes.

La réalisation des OMD relatifs à l'eau et à l'assainissement n'est pas qu'une simple question de santé et de dignité. Les faits montrent qu'elle provoquerait un bond en avant majeur du développement humain :

- L'eau et l'assainissement sont essentiels pour réaliser tous les OMD.
- Les investissements dans l'approvisionnement en eau assurent un rendement économique moyen de 4,4 dollars par dollar investi.
- Les investissements dans l'assainissement assurent un rendement économique moyen de 9,1 dollars par dollar investi.
- Le développement humain est plus étroitement lié à l'accès à l'eau et à l'assainissement qu'à n'importe quel autre facteur de développement, dépenses de santé et d'éducation et accès aux services énergétiques compris.

La crise de l'eau et de l'assainissement touche majoritairement les pauvres. Certes, la disponibilité de l'eau constitue une préoccupation indéniable dans certains pays. Mais c'est principalement à la pauvreté, au pouvoir et à l'inégalité, et non à la disponibilité physique, qu'elle doit son émergence. Il s'agit avant tout d'une crise de la gouvernance et sa réforme doit donc constituer un pilier essentiel de toute approche stratégique visant à y mettre un terme.

### Action du PNUD

Le PNUD promeut et facilite l'accès équitable aux services d'eau et d'assainissement, qu'il juge fondamental pour renforcer le développement humain.

En collaboration avec les gouvernements, la société civile, le secteur privé et d'autres partenaires du développement, il œuvre à apporter à la gouvernance de l'eau les améliorations nécessaires qui permettront aux pauvres de bénéficier de services d'eau et d'assainissement de meilleure qualité.

### Le PNUD appuie :

- la coordination de l'aide dispensée aux pays par l'ONU et d'autres partenaires du développement ;
- l'intégration de l'eau et de l'assainissement à la planification du développement dans les pays ;
- une réforme de la gouvernance et des politiques visant à améliorer l'approvisionnement en eau et l'accès à l'assainissement ;
- le renforcement des capacités des institutions et des praticiens ;
- les États fragiles confrontés aux difficultés les plus grandes en matière d'eau et d'assainissement, auxquels il prête une attention particulière.

### Programme GoAL WaSH

GoAL WaSH est un programme novateur du PNUD visant à accélérer la réalisation des OMD relatifs à l'eau et à l'assainissement grâce à des interventions stratégiques ciblées renforçant la gouvernance des secteurs de l'eau et de l'assainissement aux niveaux adéquats. Ses domaines d'intervention privilégiés sont les suivants :

- pays à faible couverture des services d'eau et d'assainissement dont les projections indiquent qu'ils seront dans l'impossibilité d'atteindre les OMD relatifs à l'eau ou à l'assainissement ou aux deux ;
- identification des lacunes, des besoins, des contraintes et des opportunités des plans, des stratégies et des capacités des pays en matière d'eau et d'assainissement ;
- réforme de la gouvernance, leadership et promotion des politiques ;
- intégration de l'eau et de l'assainissement aux OMD nationaux et aux stratégies de réduction de la pauvreté associées ;
- coordination étroite avec les gouvernements et les partenaires du développement de premier plan actifs dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement au niveau des pays.

Le présent volume est le premier d'une série d'évaluations de la gouvernance des secteurs de l'eau et de l'assainissement dans les pays cibles du programme GoAL WaSH. Ces évaluations sectorielles nourriront ensuite la conception et la mise en œuvre d'une série de projets de renforcement des capacités et d'aide technique du PNUD visant à renforcer la gouvernance de l'eau et à rapprocher les pays de la réalisation des OMD relatifs à l'eau et à l'assainissement.

Sincères salutations,

Andrew Hudson  
Chef de groupe  
Programme Gouvernance de l'eau  
Groupe Énergie et environnement  
[www.undp.org/water](http://www.undp.org/water)



# Évaluation sectorielle de pays : Volume 1

## Programme GoAL WaSH du PNUD

Gouvernance, Promotion et Leadership en matière d'eau, d'assainissement et d'hygiène

# Mali

## Évaluation sectorielle de pays

### Perspectives des OMD

- Le Mali est-il en bonne voie d'atteindre les OMD relatifs à l'eau et à l'assainissement ?
- Principaux points à traiter

### Présentation de l'état du secteur

- Stratégies nationales
- Coordination de l'aide
- Arrangements institutionnels
- Financement sectoriel
- Suivi et évaluation sectoriels
- Capacités sectorielles

### Durabilité du secteur

- Score de durabilité globale du secteur
- Mesures clés d'amélioration de la durabilité du secteur

## Perspectives des OMD

### Le Mali est-il en bonne voie d'atteindre les OMD relatifs à l'eau et à l'assainissement ?

Le Mali est l'un des pays les plus pauvres de la planète : il se classe au 173<sup>e</sup> rang sur 177 pour l'Indicateur du développement humain (2005) et au 107<sup>e</sup> sur 108 pour l'Indicateur de la pauvreté humaine. Sa population de 14,2 millions d'habitants (dont 33 % de citadins et 67 % de ruraux) connaît un taux de croissance de 2,18 % (4,2 % dans les villes et 1,2 % dans les campagnes). Le Programme commun de surveillance (PCS) chiffre l'accès à l'eau saine à 74 % dans les villes, 61 % dans les campagnes et 65 % globalement. Les chiffres de la Direction nationale de l'hydraulique (DNH), qui s'appuient sur des définitions plus précises de l'accès aux services, révèlent une image très différente, ramenant la couverture urbaine à 34 % seulement. Concernant l'assainissement, le PCS donne une couverture globale de 69 % (58 % pour les campagnes, 93 % pour les villes), contre 45 % pour la DNH. La situation urbaine ne correspond pas à la zone de couverture d'Énergie du Mali (EDM), car cette entreprise ne dispense ses services que dans 16 villes (dont Bamako), soit une population totale estimée à 2,5 millions de personnes en 2004. La couverture de 34 % ne rend donc pas compte des performances d'EDM.

Pour réaliser les OMD en 2015, il faut que 6,24 millions de personnes supplémentaires aient accès à l'eau et 6,7 millions à l'assainissement, sur une population prévisionnelle totale de 18,1 millions de personnes à cette date. Le taux d'extension de la couverture actuelle de l'approvisionnement en eau devra être multiplié par 2,5 pour que le Mali atteigne l'OMD correspondant en 2015. La situation est particulièrement préoccupante dans les grandes villes (surtout Bamako), où le taux de couverture n'a pas significativement progressé, en dépit de l'opportunité offerte par le changement institutionnel de 2000 (suivi par l'échec de 2004, qui a contraint à renationaliser EDM après le départ de son partenaire stratégique international). L'augmentation du taux de couverture semble plus encourageante dans les zones rurales et les petites villes.

Le taux d'extension de la couverture actuelle de l'assainissement, quant à lui, devra être multiplié par 3,2 avant 2015 pour réaliser l'OMD. L'objectif d'assainissement apparaît donc hors de portée, sauf si le gouvernement malien décide de changer radicalement sa politique actuelle, d'augmenter de manière significative les ressources financières et de renforcer sa volonté politique de faire de l'assainissement une priorité nationale. L'adoption de la Politique nationale d'assainissement en 2007-2008 et l'actualisation du Plan directeur d'assainissement et de drainage de Bamako (en cours) constituent des actions encourageantes, mais à l'impact limité sur la couverture jusqu'ici. L'absence de financement et de politique nationale pour l'assainissement dans les zones rurales demeure extrêmement préoccupante.

Pour résumer, ces plans indiquent que le Mali pourrait atteindre les OMD relatifs à l'eau moyennant des investissements ambitieux, en particulier dans les villes, mais que la réalisation des objectifs

<sup>1</sup> Population urbaine estimée à partir des définitions officielles du gouvernement du Mali (53 % en 2004, soit 4 343 millions de personnes).

d'assainissement semble improbable. Pour que ce potentiel se concrétise, il faudra consolider et développer le plan d'action émergent visant la réalisation des OMD relatifs à l'eau, clarifier la situation institutionnelle d'EDM, étendre son mandat et accroître les investissements spécifiques à ce secteur. Pour ce faire, le gouvernement malien devra : a) apporter des améliorations draconiennes à la planification et au suivi des activités ; (b) anticiper les procédures d'approvisionnement afin de mener à bien dans les délais les contrats financés par le budget national et accélérer les dépenses ; (c) créer ou rénover 2 200 points d'eau par an contre 780 en moyenne ces dernières années.



- LÉGENDE**
- National capital -> Capitale
  - Regional capital -> Préfecture de région
  - Town, village -> Ville, village
  - Major airport -> Aéroport principal
  - International boundary -> Frontière internationale
  - Regional boundary -> Limite régionale
  - Provincial boundary -> Limite provinciale
  - Main road -> Route principale
  - Other road -> Route auxiliaire
  - Track -> Piste
  - Railroad -> Voie ferrée

### Principaux points à traiter

- Leadership et capacités institutionnels : bien que le cadre institutionnel de l'eau ait été clarifié et que la DNH progresse dans la définition des stratégies et la planification des investissements, il convient de définir plus clairement les rôles des acteurs institutionnels de l'assainissement, conformément à la nouvelle politique nationale en la matière. Dans le sous-secteur de l'eau urbaine, la principale contrainte provient des incertitudes institutionnelles qui entourent EDM, dont le mandat et la zone de couverture autorisée sont actuellement en cours de révision.
- Feuille de route pour la réalisation des OMD : jusqu'à récemment, la réalisation des OMD ne faisait pas l'objet d'un plan d'action national. La DNH a élaboré quelques éléments de stratégie et de planification des investissements pour l'approvisionnement en eau des zones rurales et des petites villes dans son *Programme sectoriel Eau et assainissement (PROSEA)* et récupéré des fonds importants (auprès de l'UE, de l'AFD et de la DANIDA entre autres). Les plans définis par la Table ronde de juin 2008 comprennent un « plan décennal pour la réalisation des OMD 2006-2015 ». Mais il reste encore au Mali une longue route à parcourir avant de disposer d'une stratégie nationale cohérente pour le sous-secteur de l'assainissement et d'effectuer les investissements dont le secteur de l'eau et de l'assainissement urbain a besoin.
- Contraintes budgétaires : compte tenu de l'échelle des besoins du secteur, une augmentation des allocations budgétaires destinées à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement (AEA) est nécessaire, car il faut impérativement accélérer la mise en œuvre. Pour réaliser les OMD d'ici 2015, il conviendrait de doubler les flux financiers destinés au sous-secteur rural et de tripler ceux destinés au sous-secteur urbain. L'absence d'investissement touche principalement le segment pauvre de la population urbaine. La marche arrière de la politique gouvernementale concernant le partenariat public-privé (PPP) pour EDM entamée en 2000, qui a abouti au retour à la gestion publique en 2005, ne sera pas favorable à la mobilisation des investissements cruellement nécessaires pour réaliser les OMD.

- Coordination limitée entre les parties prenantes : le lancement de la consultation entre les partenaires de coopération, marqué en particulier par l'élaboration de la *Stratégie commune d'assistance pays* (SCAP) début 2008, ne doit pas faire oublier les progrès à accomplir en matière d'amélioration de la coordination et du leadership du gouvernement, de renforcement de ses capacités et d'organisation de réunions régulières. L'avancement vers une approche sectorielle évolue lentement.
- Faiblesse et médiocrité de la mise en œuvre des systèmes de suivi : l'actualisation exhaustive de la base de données des systèmes d'eau nationaux SIGMA menée en 2003 par la DNH a livré une bonne image de la situation du pays en matière d'eau. La collecte régulière de données sur la couverture et le suivi des services reste à faire, mais le programme PROSEA prévoit la mise en place d'un système national de suivi et d'évaluation de l'eau et de l'assainissement.
- Capacités inadéquates des autorités locales : le gouvernement malien mène des efforts importants de décentralisation, de renforcement des capacités de planification et de mise en œuvre et de passage progressif à une approche programmatique avec délégation forte de la mise en œuvre au niveau décentralisé. L'assainissement demeure néanmoins à la traîne et les capacités locales sont encore faibles (surtout dans les municipalités).
- Contraintes pesant sur EDM : le mandat restreint d'EDM et le choix politique de subventionner fortement les prix dressent des obstacles majeurs à l'augmentation des investissements dans le sous-secteur urbain.

## Présentation de l'état du secteur

### Stratégies nationales

Les stratégies et les politiques sectorielles du gouvernement malien ont accompli des progrès importants, mais avec des différences marquées entre les sous-secteurs. Plusieurs réformes nationales ont profondément modifié le contexte institutionnel. La loi sur l'eau adoptée en 2002 constitue l'une des principales étapes du processus de réforme du secteur de l'AEA, même si plusieurs règlements administratifs nécessaires à la concrétisation de ses principes manquent encore.

Si la volonté et l'esprit de réforme se manifestent dans tous les secteurs, la mise en œuvre varie considérablement selon les sous-secteurs. Depuis l'élaboration de la stratégie de 1997 et la réorganisation des services de l'eau qui en a découlé en 2000, le secteur de l'eau des zones rurales et des petites villes est le plus avancé. Un Cadre stratégique de croissance et de réduction de la pauvreté (CSCR 2007-2011) fournit des orientations globales, de même que le Projet présidentiel de développement économique et social (PPDES) visant l'accélération de la croissance pendant la durée du second mandat du président actuellement en poste.

Ces avancées ont débouché récemment sur l'élaboration d'une approche programmatique (projet intégré PROSEA) et sur l'inclusion d'objectifs d'approvisionnement en eau des zones rurales dans le programme de lutte contre la pauvreté PRSC-II. Il reste à développer cette approche programmatique et à l'étendre au sous-secteur urbain et à celui de l'assainissement.

Le sous-secteur de l'approvisionnement en eau des zones urbaines<sup>2</sup> a été transformé en 2000 par la commercialisation du service public de l'eau et de l'électricité et la signature d'un accord PPP supervisé par un organisme de réglementation indépendant, la *Commission de régulation de l'électricité et de l'eau* (CREE). Ce partenariat s'est progressivement dissous après deux baisses de prix unilatérales du gouvernement malien et suite à l'absence d'investissement du secteur public. La crise a conduit au départ du partenaire privé et au retour d'EDM sous la houlette de l'État. Aujourd'hui, en dépit des besoins en investissements formalisés, le secteur de l'eau urbain se caractérise par des incertitudes, ainsi que par l'absence d'une stratégie claire et d'une gouvernance adaptée.

L'hygiène et l'assainissement constituent le sous-secteur le plus en retard. Au cours des quatre dernières années, divers efforts et concertations ont fini par aboutir en 2007 à la définition et à l'adoption de la Stratégie nationale d'assainissement par le ministère de l'Environnement et de l'assainissement.

Aujourd'hui, la priorité du gouvernement malien est de traduire PROSEA en actes. Ce programme a pour principaux objectifs : (a) la mise à disposition de tous les villages d'au moins un point d'eau potable ; (b) la mise en œuvre de la politique de recouvrement des coûts d'exploitation et d'entretien ; (c) le soutien de la politique de décentralisation et l'aide à la planification, la mise en œuvre et l'exploitation des systèmes d'eau par les autorités locales ; (d) l'introduction de méthodes innovantes de gestion des canalisations d'eau ; (e) l'intégration de la promotion de l'hygiène et de l'assainissement dans les programmes d'approvisionnement en eau afin d'optimiser leur impact sur la santé publique et (f) la facilitation de la gestion intégrée de l'eau.

<sup>2</sup> L'écart entre le secteur de l'eau urbain (environ 4,3 millions de personnes) et la zone de couverture limitée de la société nationale de l'eau (EDM) ne dessert que 16 centres urbains, soit environ 2,5 millions de personnes) est plus marqué au Mali que dans la plupart des pays.

Le programme PRSC-II soutient le passage à une approche sectorielle dans le domaine de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement des zones rurales.

### Mesures clés d'amélioration des stratégies nationales

- Poursuite et intensification du transfert de capacités aux autorités locales.
- Ancrage du financement du secteur dans le processus budgétaire national.
- Préparation par la *Direction nationale de l'assainissement, du contrôle des pollutions et des nuisances* (DNACPN) d'un plan d'action détaillé pour le lancement de l'assainissement d'un site à l'échelle et l'organisation d'une campagne de communication visant à changer les comportements en matière d'hygiène.

## Coordination de l'aide

Le gouvernement a réalisé d'importants progrès dans le développement des éléments et des outils nécessaires à la réussite de l'approche programmatique et à l'amélioration de la coordination entre les donateurs.

Des Cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) 2008-2010 bien conçus ont été préparés pour la *Direction nationale de l'hydraulique* (DNH) et la *Direction nationale de l'assainissement, du contrôle des pollutions et des nuisances* (DNACPN) et la première évaluation sectorielle conjointe gouvernement/donateurs a eu lieu en mai 2007. Le gouvernement malien et des donateurs ont signé un accord-cadre de partenariat en juin 2007 afin d'appuyer le processus d'harmonisation et d'alignement des donateurs. En dépit des bonnes intentions et de la tenue plus régulière de réunions, les différents sous-secteurs ne bénéficient pas de la même attention. Si le leadership du gouvernement est plus clair, ses capacités demeurent faibles et ses ressources fragmentées restent sous le contrôle des partenaires de coopération.

Comme il s'agit de l'un des pays les plus pauvres au monde, dont près de 70 % de la population vit sous le seuil de pauvreté d'un dollar par jour, le Mali attire de nombreux organismes donateurs (près de 40 au total). Le secteur de l'eau est dominé par GTZ et les Pays-Bas, tandis que l'AFD et la BAD jouent un rôle de premier plan en termes de financement. Les autres donateurs importants du secteur de l'AEA sont la Suède, le Canada, la Banque mondiale et la Suisse. La 6e Table ronde des donateurs du Mali, qui s'est tenue à Bamako en juin 2008, a reconnu que le manque de coordination entre les donateurs exerçait globalement un effet négatif sur les secteurs que les partenaires techniques et financiers s'efforçaient de soutenir. Un accord envisageant une programmation conjointe incluant les activités du système des Nations Unies a été atteint et signé initialement par l'UE, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède, la Suisse, le Canada et la Banque mondiale. Il existe désormais un mécanisme de coopération et de coordination des partenaires techniques et financiers qui prévoit des réunions mensuelles des responsables de mission et des groupes thématiques.

L'Allemagne et les Pays-Bas sont en train de définir et de partager leurs rôles de chefs de file. L'Allemagne est le plus ancien donateur du secteur de l'eau (25 ans), que GTZ considère prioritaire (avec l'agriculture et la décentralisation). Ses deux domaines d'intervention majeurs sont l'approvisionnement en eau potable des zones rurales et des services de conseil à la DNH, concernant principalement les régions de Koulikoro, Ségou, Mopti et Tombouctou suite à la réussite des initiatives de GTZ en matière de renforcement des capacités locales et de participation après les rébellions touareg des années 1990. Les donateurs reconnaissent aussi néanmoins que leurs interventions dans le secteur de l'eau, en général de type descendant, passent par le soutien budgétaire du pouvoir central et manquent de mécanismes d'autonomisation et d'assistance au niveau local. La crainte de ne pas réussir à atteindre les OMD a fait naître un sentiment d'urgence nouveau au niveau local dans les districts les plus vulnérables. Le PNUD n'est pas un acteur de l'AEA et, compte tenu de la prépondérance d'autres partenaires de coopération puissants, une initiative directive serait malvenue. Cependant, la Table ronde lui a offert un rôle de coordination important.

Le PNUD est en train de préparer quatre grands programmes au Mali, à savoir :

- Gouvernance démocratique (4 millions de dollars sur le budget ordinaire, 47 millions d'autres sources),
- Lutte contre la pauvreté (12 millions de dollars/447 millions),
- Énergie et environnement (0/10 millions de dollars),
- Combattre le VIH/SIDA (1,122 millions de dollars/9 millions).

Les questions de l'eau et de l'assainissement occupent le premier plan, surtout dans le programme Énergie et environnement. Ce programme, qui privilégie le micro-financement, aide des organisations locales à mener de multiples micro-projets, très souvent avec le soutien conjoint d'ONG qui se consacrent à l'environnement et à la protection de la nature. Les communautés locales décident elles-mêmes du ciblage précis des micro-projets, ce qui les incite à se les approprier. Leurs équipes dirigeantes détiennent les rênes budgétaires de l'activité et les fonds sont accessibles via des structures bancaires locales mises en place pour assurer la transparence des ressources et l'obligation de rendre des comptes. L'accès à une eau potable saine, le contrôle des polluants de l'eau et la gestion des déchets et de l'assainissement, ainsi que, le cas échéant, la gestion des zones ripariennes, constituent des priorités élevées pour les habitants des zones rurales et des petites villes.

Les craintes des donateurs évoquées ci-dessus ont cependant conduit à formuler un nouveau projet, qui donnerait l'occasion au PNUD d'apporter une contribution importante, dans l'esprit des accords de Paris et de l'initiative réformatrice « Unis dans l'action ». Il s'agit de l'Initiative 166 du Programme national de sécurité alimentaire (PNSA) visant la réalisation des OMD dans les 166 communes les plus vulnérables. La section D.1 ci-dessous apporte un complément d'information à ce sujet. En bref, son but est de coordonner les interventions de divers acteurs afin d'atteindre les OMD dans 2 855 des villages maliens les plus vulnérables et les plus frappés par l'insécurité alimentaire (2 millions de personnes) en s'inspirant de l'approche des villages du Millénaire. Des enquêtes et des études, ainsi que la révision des prévisions budgétaires et des mécanismes de mise en œuvre, sont actuellement en cours afin de présenter ce projet à la prochaine Table ronde des donateurs prévue pour mars 2009.

### Mesures clés d'amélioration de la coordination de l'aide

- Définition d'un calendrier clair du passage à l'approche sectorielle avec un noyau de partenaires de coopération.
- Renforcement des capacités du gouvernement à diriger le groupe de coordination.

## Arrangements institutionnels

**L**a société publique nationale EDM (Énergie du Mali) est chargée de l'approvisionnement en eau de quelques zones urbaines (16 villes seulement).

La DNH est globalement responsable de l'approvisionnement en eau des zones rurales et des petites villes (centres ruraux et semi-urbains, selon la terminologie en vigueur). Ces dernières années, la DNH est progressivement passée du rôle d'organisme de mise en œuvre des projets à celle d'entité de réglementation et de conseil aux communes et autres autorités locales. Elle est partiellement décentralisée, puisqu'elle possède un bureau dans chacune des 8 régions. En 2002, le gouvernement malien a signé une loi appuyant le transfert de compétences de l'État à des entités sous-nationales dans trois secteurs clés : la santé, l'éducation et l'eau. La responsabilité des services d'eau et d'assainissement est répartie entre trois niveaux décentralisés (commune, district, région), tous autonomes financièrement et ayant le droit de s'associer pour organiser les activités sectorielles et la gestion de la fourniture collective d'eau.

Au sens strict, le modèle de gestion de l'approvisionnement en eau des zones rurales (puits, forages équipés de pompes à main) est un modèle « local » classique, où un groupe d'utilisateurs est responsable de la collecte des contributions mensuelles à l'entretien du matériel.

L'aspect le plus important des nouveaux arrangements institutionnels pour les petites villes est l'interdiction faite aux communes de gérer directement les services d'eau. Elles doivent déléguer la gestion de l'exploitation à d'autres entités (associations d'utilisateurs ou opérateurs privés) et partager certaines responsabilités relatives à la supervision des services avec des associations d'utilisateurs. Le tableau 1 ci-dessous présente la répartition des responsabilités.

**Tableau 1 : Répartition des responsabilités dans les zones rurales et les petites villes**

Acteurs	Principales responsabilités
Gouvernement central	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apporte un soutien financier aux investissements de grande envergure</li> <li>• Prépare la législation et en assure l'application</li> <li>• Définit les normes de conception, de construction et de prestation des services</li> <li>• Assure la mise en œuvre de ces normes dans les projets en cours</li> </ul>
Conseil municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Joue le rôle d'autorité délégatrice</li> <li>• Assure la bonne gestion des installations d'approvisionnement en eau</li> <li>• Veille à la conformité aux normes de la prestation des services d'approvisionnement en eau</li> </ul>
Utilisateurs (AUE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sont autorisés à gérer l'exploitation par le biais d'associations d'utilisateurs de l'eau</li> <li>• Participent à la conception et à la définition des dispositifs de gestion</li> <li>• Paient le service d'eau en fonction de prix convenus</li> <li>• Veillent à ce que l'usage de l'eau soit rationnel et hygiénique</li> </ul>
Opérateurs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gèrent les services d'approvisionnement en eau</li> <li>• Assument les fonctions techniques (surtout l'entretien) des installations d'approvisionnement en eau</li> <li>• Se chargent de la gestion financière du système</li> </ul>
Opérateurs privés	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exécutent les tâches de construction et de gestion des systèmes d'approvisionnement en eau (études de faisabilité, construction, réparation, fourniture des pièces de rechange, formation)</li> <li>• Sont autorisés à assurer la gestion dans le cadre de contrats de délégation signés avec les communes</li> <li>• Effectuent les contrôles techniques et les audits financiers et assurent une assistance professionnelle</li> </ul>

L'assainissement sur site, qui ne nécessite pas d'arrangements institutionnels très complexes, constitue la technologie dominante dans les zones rurales et urbaines. Les responsabilités et le financement sont répartis entre les ménages, les communes (qui fournissent l'assistance quand elles existent), les ONG, des agences des Nations Unies (principalement l'UNICEF) et des opérateurs privés (petites entreprises chargées des travaux de construction et du vidage des puisards par camion).

Au Mali, l'entité responsable du sous-secteur de l'assainissement est la *Direction nationale de l'assainissement, du contrôle des pollutions et des nuisances* (DNACPN), créée en 1998. En dépit de la clarification du partage des responsabilités par la récente loi sur l'eau et une politique nationale d'assainissement adoptée en 2007, ce sous-secteur manque de projets d'envergure.

### Mesures clés d'amélioration des arrangements institutionnels :

- Renforcement des capacités des autorités locales à exercer pleinement leur mandat.
- Définition d'un plan d'action et de responsabilités clairs en matière de promotion de l'hygiène et de l'assainissement.
- Extension du mandat d'EDM aux grandes agglomérations urbaines.

## Financement sectoriel

Les projets actuels de financement sectoriel suggèrent que la réalisation des OMD dépend d'augmentations substantielles. On estime à 79 millions de dollars par an pour l'eau et 32 millions pour l'assainissement les investissements nécessaires pour réaliser les OMD relatifs à l'AEA. Il faudra doubler le financement de l'approvisionnement en eau des zones rurales, tripler celui des zones urbaines et quintupler celui de l'assainissement.

La mise en œuvre du programme PRSC-II améliorera la prévisibilité du financement, stimulera l'harmonisation et l'alignement des donateurs, optimisera l'impact des financements publics et externes, rehaussera la qualité de services du secteur de l'AEA dans les zones rurales et en assurera la durabilité. Elle devrait aussi aider le gouvernement malien à améliorer ses pratiques de planification et de suivi budgétaires, ainsi qu'appuyer la préparation et la mise en œuvre du CDMT 2008-2010 de la DNH et de la DNACPN sur la base des objectifs du programme PROSEA.

Le déclin constant des investissements dans le secteur de l'approvisionnement en eau des zones rurales au cours des dernières années a entraîné une stagnation du niveau d'accès à l'eau potable au Mali. Selon la dernière Enquête auprès des ménages (ELIM-2006), seuls 68 % de la population rurale ont accès à l'eau potable. À l'heure actuelle, environ 1 800 villages ne disposent pas de point d'eau potable et près de 30 % des 25 000 points d'eau ne sont pas fonctionnels du fait du recouvrement insuffisant des coûts, d'une exploitation et d'un entretien déficients et de pratiques de gestion mal avisées. Plus généralement, les mécanismes de financement ne ciblent pas suffisamment les pauvres, ne sont pas assez innovants et ne répondent pas aux besoins des autorités locales.

Il faut que le gouvernement central ouvre la voie et augmente sa contribution au financement du secteur, mais aussi qu'il fasse des efforts pour améliorer les capacités d'absorption. Les ressources financières pour soutenir le développement du secteur de l'eau et de l'assainissement existent, mais il faut augmenter les taux de dépenses. En 2006, 65 % seulement du budget de 27 milliards de francs CFA de la DNH et 84 % du budget de 10,6 milliards de francs CFA de la DNACPN ont été employés.

Le recouvrement des coûts d'exploitation et de maintenance auprès des consommateurs constitue l'un des objectifs de PROSEA. En zones rurales, les usagers contribuent en général aux coûts d'investissements de l'approvisionnement en eau et couvrent l'essentiel des coûts d'exploitation, y compris le remplacement du matériel. En zones urbaines, le prix de l'approvisionnement en eau est un sujet plus sensible et les prix (diminués à deux reprises par le gouvernement malien ces dernières années) sont loin de couvrir les coûts d'exploitation et d'entretien. Il faut élaborer d'urgence des stratégies allant vers le recouvrement des coûts.

### Mesures clés d'amélioration du financement sectoriel

- Amélioration de l'accessibilité des autorités locales à des outils de financement décentralisés adéquats.
- Amélioration des capacités de mise en œuvre et de l'efficacité des procédures d'approvisionnement.
- Promotion et généralisation du recouvrement des coûts d'exploitation et d'entretien.

## Suivi sectoriel

**A**u Mali comme dans beaucoup d'autres pays, le cadre de suivi est encore en construction. Actuellement, les informations sectorielles sont compilées à partir de statistiques émanant de l'État. Des enquêtes auprès des ménages et des évaluations de la pauvreté mesurent régulièrement la couverture de l'accès, mais les chiffres recueillis ne sont pas comparés au taux de couverture calculé sur la base des installations construites.

En 2003, pendant la phase préparatoire du Programme d'action national pour l'environnement (PANE), la DNH a entrepris l'actualisation exhaustive de la base de données de points d'eau existante, SIGMA. Cet inventaire a livré un instantané clair du secteur de l'eau dans les zones rurales et une bonne estimation de la couverture théorique. Le suivi technique et financier d'environ 60 programmes d'eau sur les 300 existant fournit également quelques informations sur les services d'approvisionnement en eau.

Cependant, s'il existe des systèmes d'information pour l'approvisionnement en eau des zones urbaines par le biais d'EDM, le sous-secteur rural manque d'un cadre de suivi structuré et il n'existe pas actuellement de cadre de suivi des progrès et d'évaluation des performances du secteur. Aucune donnée n'est disponible et les usagers des services sont rarement consultés. En particulier, il faudrait lier les activités de suivi sectoriel à la DNH, ultime responsable de la planification et du suivi des développements dans le secteur.

La mise en œuvre de la composante suivi et évaluation de PROSEA devrait combler progressivement tous ces vides. Une feuille de route sectorielle visant à identifier et suivre les différentes étapes, actions et ressources nécessaires à la mise en œuvre de PROSEA a fait l'objet d'une préparation conjointe.

Un bon suivi est essentiel pour attirer les flux d'investissements, et les faiblesses du suivi et de l'évaluation bloquent la mise en place d'une approche sectorielle de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement.

### Mesures clés d'amélioration du suivi sectoriel

- Institution d'un système de suivi structuré et complet lié à la réalisation des OMD et aux besoins du PROSEA.
- Généralisation du suivi technique et financier des programmes d'approvisionnement en eau.

## Capacités sectorielles

Globalement, le secteur de l'eau malien requiert des capacités importantes au niveau national et décentralisé pour réaliser les OMD. Au niveau national, le renforcement des capacités doit porter sur les ressources humaines, les systèmes et les installations visant le suivi, la gestion, la définition de normes de facilitation, ainsi que l'élaboration de politiques et de stratégies.

La mise en œuvre du PROSEA encouragera la DNH à jouer son rôle de chef de file et de coordinateur du secteur. Pour accélérer le passage à une approche programmatique, l'identification et la planification des besoins en investissement devront reposer sur les niveaux régionaux et locaux.

Les autorités locales manquent encore de capacités en termes de planification des investissements, ainsi qu'en supervision de l'exploitation et de l'entretien et en suivi des services. La DNH devrait en faire une priorité majeure de développement dans les années à venir.

Concernant l'exploitation et l'entretien, les groupes d'usagers effectuent souvent un travail remarquable, mais il existe une marge d'amélioration du professionnalisme de la gestion des services, de l'exploitation et de l'entretien. Le renforcement et la reproduction du suivi technique et financier lancé avec succès depuis 2000 et, si nécessaire, son subventionnement partiel, pourraient jouer un rôle en la matière.

Si EDM possède un personnel qualifié et motivé, sa stratégie est floue et l'entreprise manque d'approches innovantes concernant l'extension de ses services aux zones périurbaines de Bamako.

Du point de vue stratégique, les politiques et le cadre juridique de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement sont en place, mais une clarification plus poussée des rôles et des responsabilités du gouvernement national, des autorités locales, des communautés ainsi que des niveaux de services d'AEA s'impose. Il faudrait instaurer des mécanismes de renforcement et de rationalisation des dépenses au niveau local, tout comme une planification rationnelle du recrutement et des installations aux niveaux local, régional et national. Fonctionnellement, des manuels opérationnels de politique et de stratégie et un plan cohérent d'assainissement seraient utiles.

### Mesures clés d'amélioration des capacités sectorielles

- Lancement et mise en œuvre de l'approche programmatique sectorielle par l'intermédiaire de PROSEA.
- Renforcement des capacités des autorités locales grâce à des programmes d'assistance technique.

## Durabilité du secteur

Cette section s'appuie sur les chiffres du Bureau national de statistiques pour 2005 et fournit une évaluation quantitative et qualitative de la durabilité globale du secteur et de ses sous-secteurs à partir de l'évaluation de l'état des « facteurs de succès » relatifs aux aspects institutionnels et financiers de la durabilité admis par la littérature et les praticiens. Les scores des « facteurs de succès » sont recueillis à partir des réponses à des questions spécifiques et vont de 0 à 100 %.

### Score de durabilité globale du secteur

La durabilité globale du secteur est faible (score global : 40 %). La durabilité financière est particulièrement basse pour l'eau urbaine (global : 50 %, 20 % pour les zones urbaines) à cause de prix non tenables et du faible recouvrement des coûts. La durabilité institutionnelle est plus prometteuse (60 %) grâce aux réformes et à la restructuration sectorielle en cours. Les services d'assainissement ne sont pas durables du tout (30 % en zones rurales, 10 % en zones urbaines) et aucun plan d'action spécifique n'est en place.

### Mesures clés d'amélioration de la durabilité du secteur

- Élaboration d'une stratégie portant sur les flux fiscaux sectoriels, l'effet de levier et les besoins en recouvrement des coûts, ainsi que de politiques et de mécanismes clairs permettant de combler le déficit de financement, de recouvrer les coûts d'exploitation et d'entretien et de planifier l'amortissement et le renouvellement des systèmes.
- Attention spécifique à l'élaboration de stratégies et de plans d'action pour l'assainissement, les réseaux d'égouts et la gestion des déchets dans les zones urbaines et rurales.
- Révision des cadres politiques et juridiques d'EDM pour lui permettre d'adopter un comportement plus commercial et en particulier de recouvrer l'intégralité des coûts.
- Attention particulière aux banlieues informelles qui se sont développées à la périphérie des villes, grandes et moyennes.

# Acronymes

## Mali

AEP	Alimentation en eau potable
AFD	Agence française de développement
ANGSEM	Agence nationale de gestion des stations d'épuration du Mali
AUE	Association d'usagers de l'eau
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CREE	Commission de régulation de l'électricité et de l'eau
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DAO	Dossier d'appel d'offres
DNACPN	Direction nationale de l'assainissement, du contrôle des pollutions et des nuisances
DNH	Direction nationale de l'hydraulique
EDM	Énergie du Mali
EDS	Enquêtes Démographie et Santé
FED	Fonds européen de développement
GIE	Groupement d'intérêt économique
GCS-AEP	Groupe de conseil et de suivi des AEP
GTZ	Coopération technique allemande
IOV	Indicateur objectivement vérifiable
IRH	Inventaire des ressources hydrauliques
LQE	Laboratoire de la qualité des eaux
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (coopération financière allemande)
OL	Organisation locale
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PC	Partenaire de coopération
PPDES	Projet présidentiel de développement économique et social
PSC	Programme de suivi conjoint
PSP	Présentation sectorielle pays
PMF/FEM	Projets micro-financiers/Fonds d'environnement du Mali
PMH	Pompe à motricité humaine
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPP	Partenariat public-privé
PROSEA	Programme sectoriel Eau et assainissement
PRSC	Crédit d'appui à la réduction de la pauvreté
PSA	Plan stratégique d'assainissement
PTF	Partenaires techniques et financiers
SIGMA	Système informatique de gestion des ressources en eau du Mali
SCAP	Stratégie commune d'assistance pays
SSRHE	Service sub-régional de l'hydraulique et de l'énergie
STEFI	Suivi technique et financier
TRAC	Target Resources Allocated from the Core (ressources ciblées allouées par les principaux donateurs)
UE	Union européenne
XOF	Code international du Franc CFA

## Références

- Banque africaine de développement (2008).** Summary of Proceedings Africa Region Accra HLF Preparatory Consultation Workshop (29-30 avril, 2008, Kigali Serena Hotel, Rwanda)
- \_\_\_\_\_. **Gouvernement du Mali (2007a)** Plan d'action 2008-2010 (DNACPN).
- \_\_\_\_\_. **Gouvernement du Mali (2007b)** Politique nationale d'assainissement (projet)
- \_\_\_\_\_. **Gouvernement du Mali (avril 2008)** Summary Note of the Ten Year 2006-2015 Plan for Meeting the Millennium Development Goals in Mali.
- Secrétariat international de l'eau (2004).** Livre Bleu - République du Mali - État des lieux et perspectives du secteur eau et assainissement
- PNUAD (2008) Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement au Mali.** (PNUAD) pour la période 2008-2012
- \_\_\_\_\_. **PNUD Mali (2008a)** Descriptif de programme pays (CPD) 2008-2012.
- \_\_\_\_\_. **PNUD Mali (2008b)** Rapport annuel 2008 du PNUD
- \_\_\_\_\_. **PNUD Mali (2008c)** Support for the Improvement of the Environment through Community Action for Conservation and Biodiversity, Mitigation of Harmful Effects of Climate Change, Protection of International Water Resources, Sustainable Land Use, and Elimination of Persistent Organic Pollutants (POPs).
- Banque mondiale (27 décembre 2007).** Program Document for a Proposed Second Poverty Reduction Support Credit (PRSC-II) to Mali
- Banque mondiale et Banque africaine de développement (février 2004).** Les Objectifs du Millénaire pour le développement pour l'eau et l'assainissement – Étude pays : Mali

## Pour en savoir plus sur GoAL WaSH, contactez :

### **Alastair Morrison**

Coordinateur GoAL WaSH  
Bureau de la Gouvernance de l'eau du PNUD au SIWI  
Stockholm International Water Institute

E-mail : [alastair.morrison@siwi.org](mailto:alastair.morrison@siwi.org)

Tél. : +46 8 522 139 99

Fax : +46 8 522 139 61

### **Piers Cross**

Consultant principal en développement GoAL WasSH  
E-mail : [pierscross\\_2000@yahoo.com](mailto:pierscross_2000@yahoo.com)  
Tél. : +27 8 2796 0051

[www.undp.org/water](http://www.undp.org/water)

---

Le PNUD remercie l'Agence suédoise de coopération au développement international (Swedish International Development Agency) pour le généreux soutien financier apporté à cette publication et à GoAL-WaSH.

Ce document a été publié par le PNUD et ne reflète pas nécessairement l'opinion l'Agence suédoise de coopération au développement international.

