

Gestion des déchets solides : quel cadre réglementaire, quelles responsabilités et quelle application à Madagascar ?

Contexte

La quantité des ordures ménagères produites à Madagascar a été évaluée en 2014 à 689 850 T/an¹. Un chiffre en constante augmentation et qui a été traduit, selon une étude menée de 2015 à 2018², par la production d'environ 0,4kg de déchets ménagers par jour/habitant. Cette production est concentrée en zone urbaine où environ 42% des déchets échappent au système de gestion, quand celui-ci existe, et sont traités de manière informelle et non encadrés ou stockés dans des dépôts sauvages. La gestion municipale des déchets à Madagascar peine à se mettre en place, par manque de ressources financières (le coût du service étant estimé à environ 32 000ariary³ par tonne à Antananarivo) mais aussi en raison d'un manque de clarté au niveau des cadres réglementaires et au niveau de la répartition des compétences.

On distingue trois types d'assainissements : liquide, solide et pluvial. Dans cette note technique, nous nous concentrerons sur l'assainissement solide qui englobe uniquement la gestion des déchets solides,

excluant la gestion des eaux usées, des excréments et des eaux de pluies⁴.

Objectifs de la note :

- Informer sur les cadres et textes réglementaires en vigueur relatifs à la filière complète des déchets (pré collecte, collecte et transport, transformation valorisation) ;
- Informer sur les compétences et responsabilités des acteurs sur l'intégralité de la filière : population, fokontany, association, leaders traditionnels, communes, autorités nationales ;
- Identifier les initiatives publiques et privées mises en place sur la filière déchets face à un environnement institutionnel complexe ;
- Informer sur les aspects financiers relatifs à une filière durable.

Cette note cible l'ensemble des acteurs œuvrant dans le secteur de la gestion des déchets ménagers à Madagascar. Son ambition est de traduire et partager les expériences des acteurs terrains afin de faire connaître leurs actions et difficultés rencontrées.

1 Etude de diagnostic pour une gestion optimisée des déchets dans l'océan Indien, Commission de l'océan Indien, rapport final, 2014.

2 Question de développement n°41, « Déchets urbains : entre gestion décentralisée et communs », décembre 2018. Synthèse des études et recherches de l'AFD.

3 Question de développement n°40, « Les déchets urbains : combien ça coûte ? », août 2018. Synthèse des études et recherches de l'AFD.

4 Guide méthodologique n°4, « Choisir des solutions techniques adaptées pour l'assainissement liquide », décembre 2010. Programme SMC coordonné par le PDM et le pS-Eau.

1. Cadres et textes règlementaires en vigueur relatif aux déchets ménagers

Cadres et textes règlementaires en vigueur	Ministères concernés	Implications
Compétences et responsabilités		
Loi 98-029 portant Code de l'eau	EEH, Décentralisation, Environnement et Développement Durable (EDD)	Définition des responsabilités des communes et des ministères et la réglementation des services d'eau et d'assainissement.
Loi organique 2014-018 régissant les compétences des Collectivités Territoriales Décentralisées (Art 28)	Décentralisation	Définition des compétences des communes dont la gestion de voirie, d'eau et assainissement, d'hygiène, de gestion des ordures ménagères.
Loi 2014-020 Relative aux ressources des Collectivités territoriales décentralisées	Décentralisation	Découpage territorial : les Fokontany, qui sont les subdivisions des Communes sont considérés comme des collectivités territoriales décentralisées.
Décret 2008-1057 du 10 novembre 2008 portant Politique et Stratégie Nationale pour l'Assainissement (PSNA)	Décentralisation, Eau-Energie-Hydrocarbures (EEH), Aménagement du territoire, Santé, Education, Environnement	Mise en place de la délégation de gestion des services d'assainissement, soit vers un organisme public, soit vers une société privée, par un « contrat soumis à un contrôle de légalité », adoption d'un mode de financement, à travers la responsabilisation des populations.
Décret N°96-173 portant réorganisation du SAMVA	CUA ⁵ , Aménagement, Décentralisation, Finances	Définit le rôle et missions du SAMVA, ses ministères de tutelle et mise à disposition de ressources matérielles.
Décret 2009-1166 portant refonte et réorganisation du Service Autonome de Maintenance de la Ville d'Antananarivo (SAMVA)	Décentralisation, Eau-Energie-Hydrocarbures (EEH), Aménagement du territoire	Modèle de mise en place d'un service d'assainissement confié à un organisme public. Il précise la mobilisation des ressources financières du SAMVA.

Arrêté municipal N°002- CUA/DS/CAB.15 abrogeant l'Arrêté Municipal n°300- CUA/DS/CAB.14	Direction de la population et de la santé publique.	Portant mise en place de la structure RF2 dans les Fokontany de la CUA : définit leurs fonctions et composition. Légalement, les RF2 sont sous statut des associations à but non lucratif (l'ordonnance n°60 – 133).
Mécanismes financiers		
Loi 95-035 autorisant la création des organismes chargés de l'assainissement urbain et fixant les redevances pour l'assainissement urbain	Décentralisation, Energie-Eau- Hydrocarbures (EEH)	Définition de l'assiette de la redevance de collecte et traitement des ordures ménagères.
Règlementation et sanctions		
Arrêtés municipaux sur la répression en cas du non- respect de la salubrité publique	Décentralisation	Portant sanctions et autres amendes sur le non-respect de la salubrité publique.
Code pénal Section II Art 473	Police judiciaire et Justice	Sanctions appliquées en cas de non-respect de la salubrité publique.
Loi n°2011-002 portant Code de la Santé (Section 2, Art 34 à l'Art 39 et Art 328 et 329)	Santé publique, EHH,EDD	Précision des sanctions et répressions induites par la non observation des règles de salubrité publique.
Loi n° 94 – 027 portant code d'hygiène, de sécurité et d'environnement du travail	Travail, de l'Emploi, de la Fonction Publique et des Lois Sociales.	Obligation légale de l'employeur quant au nettoyage des lieux de travail.
Décret N°2012-754 du 07/08/12 dans le cadre de la mise en œuvre de la convention de Bâle.	Environnement	Fixe les procédures de gestion des produits en fin de vie, sources de déchets et des déchets dangereux nuisible à l'environnement.
Loi 99-021 sur la politique de gestion et de contrôle des pollutions industrielles (Chapitre II, Art 28 à 33)	EDD	Gestion des déchets industriels solides
Arrêté municipal n°826-CUA/ DS/CAB.13 du 27 Août 2013	CUA, Décentralisation, Eau- Energie- Hydrocarbures (EEH)	Pour Antananarivo, règlemente la prévention et du rétablissement de la salubrité.

Le contrôle de l'application de ces lois doit être assuré par des inspecteurs d'hygiène.

2. Compétences et responsabilités des acteurs

		Maillons			
		Pré-collecte ⁶	Collecte et transport	Traitement	Valorisation
Responsabilités	Nationales	Ministère de l'EEH, AHT ⁷ , EF ⁸ et organismes interministériels > rôle de supervision et de contrôle du secteur			
	Régionales	Représentations régionales des ministères et Collectivités Territoriales déconcentrées (CTD).			
	Communes	Fokontany – Commune	Commune	Commune	Commune
	Délégation	Associations de collecteurs ou secteur privé	Collectivité ou délégataires public (EPIC, associations, Organismes de bases, Comités d'Usagers) ou au secteur privé (entreprises)		

→ Zoom : enjeux de l'implication et de la sensibilisation du grand public, acteurs de la filière.

De nombreux acteurs publics et privés interviennent dans les divers maillons de la filière déchets, cependant il ne faut pas négliger l'importance de l'implication active des citoyens, principale source de productions de déchets. En complémentarité de la mise en place d'un service adéquat de gestion des déchets, les citoyens doivent

adopter des comportements respectueux de l'environnement à travers le respect de la propreté, l'évacuation des déchets suivant l'organisation mise en place, la réduction à la source et éventuellement la valorisation de ces déchets. Cette implication du grand public, nécessite un renforcement des activités **d'information, éducation et de sensibilisation** par les institutions publiques et les acteurs privés, en vue d'un changement de comportement.

3. Cadres logiques et réalités terrains

Témoignage de l'ONG WHH, intervenant à Tuléar :

Selon l'ONG WHH à Tuléar, les difficiles applications de la loi, sont principalement

dues à la mauvaise connaissance des textes et responsabilités des autorités compétentes impactant leur intervention. En terme de responsabilités par exemple, la gestion des déchets est une compétence

6 La pré-collecte consiste au ramassage des ordures produites par les foyers et leur transport vers les lieux collectifs de collecte pris en charge par le service en charge, sous la responsabilité de la Commune.

7 De l'Aménagement du territoire, de l'Habitat et des Travaux Publics.

8 De l'Economie et des Finances.

communale mais l'exécution du service par les Communes Urbaines (CU) repose sur l'implication des Fokontany. Or leur participation est laborieuse : les Fokontany, en étant des CTD, dépendent du Ministère de l'Intérieur, cette situation impose à la commune de se référer au préfet pour solliciter leurs services. Cette configuration complexifie la collaboration (délimitation des zones traitées, des missions réalisées, etc.) et favorise un report des compétences sur les autres acteurs.

Pour faire face à cette problématique, WHH cherche à **faciliter le dialogue** entre le Fokontany et la CU afin de stimuler leur collaboration. Ainsi, au niveau des Fokontany, des Comités d'Assainissement ont été mis en place, afin de renforcer **l'implication communautaire** et pallier les difficultés institutionnelles. Ils sont en charge du suivi de la propreté des quartiers et de la sensibilisation de la population ; cependant, leur intervention reste insuffisante face aux besoins du service d'assainissement. WHH a aussi renforcé les compétences et outils de travail de la Police en vue de renforcer leurs interventions.

***Perspectives :** Il est indispensable de clarifier le cadre légal au niveau national et d'exiger leur respect au niveau local et décentralisé. L'expérience de l'ONG WHH a montré que la sensibilisation de la population mène à des résultats très profitables, qui sont malheureusement affaiblis par la faible responsabilisation des autorités compétentes chargées d'appliquer les lois et les sanctions définies, relatives à la gestion des déchets solides.*

Témoignage du SAMVA, à Antananarivo :

➔ Non effectivité de la Redevance sur les Ordures Ménagères.

Le financement par la Commune Urbaine d'Antananarivo du service de gestion des déchets est inscrit dans les textes, cependant ce montant (théoriquement, 5% de l'assiette fiscale de l'IFPB⁹) est versé de manière forfaitaire : il n'évolue pas selon le recouvrement de l'IFPB fait par la CUA et ce taux n'a pas été revu depuis la création du SAMVA, en 1995. Les apports financiers ne permettent plus de faire face à la constante augmentation de la production de déchets, impliquant une dépendance aux subventions ministérielles (à plus de la moitié du budget total).

***Perspectives :** Actualiser et améliorer les critères et base de recensement de la CUA afin d'assurer une collecte des taxes et un recouvrement correspondant aux réalités terrains ; augmenter le taux de la ROM à 8%.*

➔ Implication des usagers

La réalisation des missions et services du SAMVA est entravée par le non-respect de la réglementation (stipulé notamment dans le Code Municipal de l'Hygiène) par les usagers (par exemple, le non-respect des heures de fréquentation des bacs). Cette absence de rigueur augmente la charge de travail (donc les coûts de fonctionnement) du SAMVA et diminue l'efficacité attendue par la mise en place de ces normes.

Perspectives : Relancer les campagnes d'information et de sensibilisation, inclure des formations sur le civisme dans

les diverses institutions de formation et remettre en activité les inspecteurs d'hygiène et des agents de voirie.

4. Aspects financiers relatifs à la gestion des déchets solides

Les activités de gestion rationnelles et efficaces des déchets solides sont souvent initiées par un projet soutenu financièrement par un dispositif de coopération internationale ou par le secteur privé (dans le cadre de la responsabilité sociale des entreprises - RSE). Sans appuis financiers locaux, la pérennisation des activités est limitée et s'arrête souvent à l'échéance du projet. Pour que ces activités se transforment en un service d'assainissement solide, efficace et pérenne, des **mécanismes de financements locaux** existent et doivent être mobilisés pour la gestion générale à l'échelle d'une Commune.

- La Redevance sur les Ordures Ménagères (ROM), imputée à hauteur de 4 à 8% sur l'assiette fiscale de l'IFPB, doit permettre de financer le fonctionnement des organismes de gestion des déchets solides mis en place par les collectivités territoriales malgaches. Cette redevance est donc récoltée uniquement auprès des usagers du service, le montant est alors proportionnel au coût du service rendu.
- Le financement des investissements peut être mobilisé au niveau des subventions de l'Etat central octroyées selon la loi sur les ressources des collectivités décentralisées.

Cependant, la mobilisation de ces différents mécanismes de financement est encore difficile. Pour faciliter leur recours, différentes pistes de solutions ont été

identifiées et explorées par les acteurs à Madagascar.

→ **Service de pré-collecte professionnel et répondant à la demande des ménages : cas de la RF2¹⁰ d'Amboditsiry**

Afin d'assurer un service de pré-collecte des déchets solides dans les quartiers, le recours par les collectivités à une structure associative ou privée semble être une solution adaptée. Pour les structures associatives, le financement du service peut être porté par une cotisation mensuelle fixée au préalable par les acteurs concernés (de type redevance de précollecte des ordures ménagères) et peut être appuyée par une subvention de la commune au besoin (rétribution annuelle à partir de la ROM ou indirectement sur la réaffectation de certaines taxes au bénéfice du service). Parallèlement la création d'une ou plusieurs activités génératrices de revenus ou la gestion d'infrastructures publiques (bornes fontaines, blocs sanitaires) permet de renforcer leur stabilité financière.

Ainsi, le concept d'opérationnalisation des RF2 sur la pré-collecte au niveau des fokontany se développe et s'étend dans les quartiers de la CUA, afin de mettre en place un mécanisme d'autofinancement de la gestion intégrée des services d'eau,

assainissement et hygiène à l'échelle locale. Le système est financé par le biais de mobilisation optimale des ressources locales : cotisations des bénéficiaires des services, utilisation d'une partie des marges générées par la gestion des points d'eau, mobilisation des opportunités existantes.

Renforcées en capacité de gestion financière, de communication et de planification, des RF2 ont obtenu des résultats palpables et parviennent à offrir des services de pré-collecte professionnels répondant aux besoins des habitants. La RF2 d'Amboditsiry, appuyée depuis sa création en 2011, a pu élargir son champ d'actions et intervenir dans la valorisation des déchets, laquelle lui permet d'améliorer ses recettes pour la pérennisation et la durabilité de ses actions. Par ailleurs, l'implication des autorités locales et l'adhésion effective des ménages et des acteurs locaux garantissent la pérennité de ce système de pré-collecte.



©Pierre Duvert

→ Mobilisation des acteurs privés :

La mobilisation des acteurs privés dans ce service de gestion des déchets peut être envisagée de différentes manières.

Elle peut être, au travers de la mise en place d'activités génératrice de revenus, une solution de cofinancement du service en complément d'une contribution publique. La diversification des sources de financement permet de réduire le risque et les contraintes liés à l'instabilité du recouvrement et de la trésorerie.

En cas de délégation du service à une structure privée à but lucratif, le paiement des services pourra se faire :

- soit à partir de l'abonnement du contribuable fixé au préalable par la structure elle-même en tenant compte de la qualité de service proposée et de la taxe à verser à la Commune ;
- soit fonctionner en tant que délégataire de service public et qui sera payé au service réalisé pour la commune.

Néanmoins, mise à part les décrets municipaux, un manque de clarté est ressenti pour l'encadrement et la régulation de ces types de structures et notamment des aspects financiers. Ainsi, la contribution volontaire des citoyens au service d'assainissement peut être envisagé. Elle nécessite une autorisation de la mairie à collecter des participations financières volontaires des citoyens à titre de contribution à l'assainissement de la Ville, en dehors des impôts et taxes en vigueur. Même si certains acteurs ont manifesté leur volonté d'y contribuer, la gestion financière de ce prélèvement par la commune reste un frein et son implication n'est donc pas encore observée à Madagascar.

De manière générale, la typologie de contribution demandée aux citoyens devra être basée sur le principe de transparence, pour que les citoyens soient informés des calculs du coût. N'étant pas une taxe officielle, une telle contribution devra rester de nature volontaire, ce qui pourra être un point limitant pour la couverture totale des coûts.

→ **Enjeu de valorisation des produits issus de la gestion des déchets :**

La valorisation des déchets est un procédé développé par certains acteurs pionniers depuis une dizaine d'années dans la plupart des grandes villes de Madagascar. Elle peut survenir aussi bien en amont, au niveau de la pré-collecte qu'au niveau de la mise en décharge. Elle se traduit par la transformation du produit, le recyclage et la réutilisation. Ces pratiques impliquent tout de même de prendre en compte les investissements de bases, de cerner les enjeux d'amortissement du matériel et d'identifier les débouchés pour assurer la viabilité de cette filière.

Pour le secteur déchets, ses avantages sont nombreux, en permettant de :

- Réduire le volume à stocker, notamment par le compostage qui permet la réduction de plus de la moitié du volume initial de déchets ;
- Générer des revenus complémentaires pour les opérateurs et donc la gestion du service ;

- Réduire l'empreinte écologique liée à la décomposition inutile d'un produit xénobiotique¹¹, mais aussi en limitant la pollution des nappes phréatiques et l'émission de GES¹².

Toutefois, les filières de valorisation mériteraient d'être mieux accompagnées, appuyées et encadrées en vue d'encourager et faciliter le développement de ses activités pour le secteur déchet.



Figure 2 : Plateforme de compostage et compost en sac sur Andralanitra

11 Se dit d'une molécule étrangère à un organisme vivant (additif alimentaire, pesticides) et considérée comme toxique. Source : Larousse.

12 GES : gaz à effet de serre

Conclusion :

La gestion des déchets solides ménagers est une priorité dans les grandes villes de Madagascar où la population et donc la quantité de ces déchets ne cessent de croître. Cette gestion est indispensable en impactant de nombreux secteurs : amélioration des conditions d'hygiène et donc la santé des populations, amélioration

de l'environnement, diminution des pollutions, facilitation de la gestion des eaux usées et pluviales et donc diminution des risques d'inondations. Ce secteur, trop souvent annexé, doit être mieux intégré et pris en compte dans les politiques de développement de Madagascar.

Pour aller plus loin :

<https://www.raneau.org/fr/groupe-travail-sur-gestion-des-dechets-solides>

Contact : raneau@raneau.org

Avec l'appui de :

