

CAPITALISATION

**MISE EN PLACE DU
CODE D'HYGIÈNE ET
D'ASSAINISSEMENT DE
LA COMMUNE URBAINE
DE MAHAJANGA**

(CHA-CUM)



AFD
AGENCE FRANÇAISE
DE DÉVELOPPEMENT



RRMA 
Conférence Interrégionale

Grand Est
ALSACE CHAMPAGNE-ARDENNE LORRAINE
L'Europe s'invente chez nous



FICHE DE CAPITALISATION

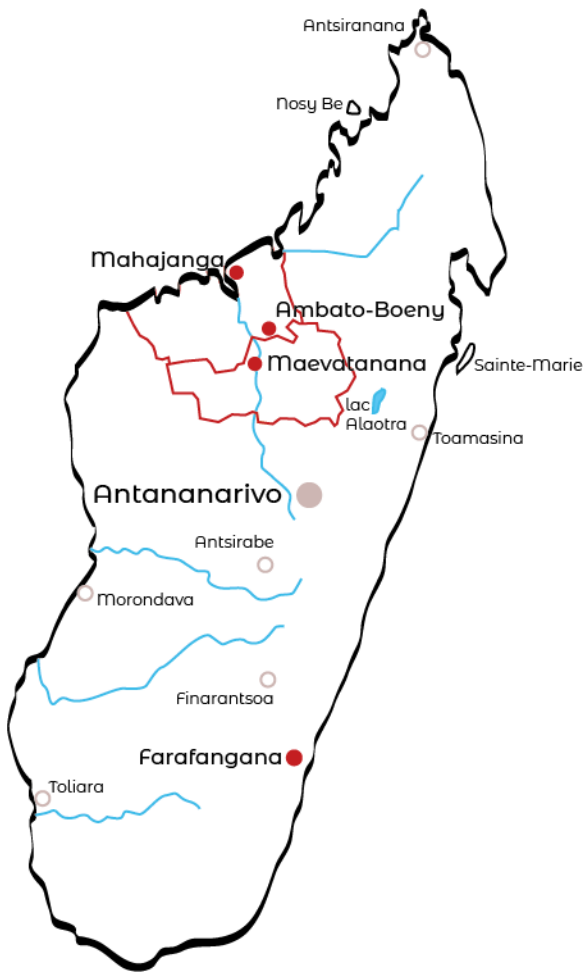
« Mise en place du Code d'Hygiène et d'Assainissement de la Commune urbaine de Mahajanga (CHA-CUM) »

Thème de la fiche	Eau - Assainissement
Pays concerné	Madagascar
Dernière mise à jour	01/07/2020
Nom du/ de la rédacteur.ice	Nomenjanahary ANDONAJORO
Contributeurs	Jean-Frédéric RANDRIANARIVELO Cécile SICARD
Destinataires, intérêt de la fiche	<ul style="list-style-type: none">- Reproduire l'expérience avec les autres collectivités malgaches appuyées par Gescod- Permettre à d'autres coopérations de s'inspirer de cette expérience dans le cadre de leurs propres partenariats- Voir comment l'appliquer sur d'autres partenariats de Gescod traitant du même sujet



GESCOD
Espace Nord-Sud
17 rue de Boston
F-67000 Strasbourg
gescod@gescod.org

1. Le contexte et les enjeux du projet



Située en nord-ouest de Madagascar, en Région Boeny, la ville de Mahajanga, avec ses 300 000 habitants estimés, est la quatrième ville du pays. Elle ne disposait pas, jusqu'en 2013, de système efficace d'enlèvement des ordures ménagères ni d'assainissement liquide. Or, près de la moitié de ses « fokontany » (quartiers) sont constitués d'un habitat spontané, regroupant une population défavorisée et ne disposant pas d'infrastructures sanitaires de base suffisante et/ou aux normes requises de salubrité. Si la densité moyenne de la population de la ville est de 5 600 hab./km², elle atteint dans ces quartiers 40 000 hab./km², avec un taux d'occupation du sol proche de 100%.

Grâce aux partenariats de coopération décentralisée de la commune, **une filière complète d'assainissement liquide et de traitement des déchets solides a été mise en place** à partir de 2013 (voir en annexe le [bilan des activités fin 2019](#)).

Force est de constater cependant que malgré les efforts menés et **faute de règlement sanitaire adapté, la population dans son ensemble ne contribue pas au maintien de la salubrité de la ville** en poursuivant le recours à de mauvaises pratiques, que la commune n'est pas en mesure de sanctionner.



La persistance de rejets sauvages de déchets ménagers (ici, dans les canaux d'évacuation des eaux de ruissellement) demeure l'une des infractions les plus courantes, nécessitant encore de grandes opérations de curage par la commune. © CUM

Afin de remédier à cette situation et pérenniser le service à la population, l'ancien code municipal d'hygiène a été entièrement remis à jour et adapté à la situation locale, pour devenir le Code d'Hygiène et d'Assainissement de la Commune urbaine de Mahajanga (CHA-CUM).

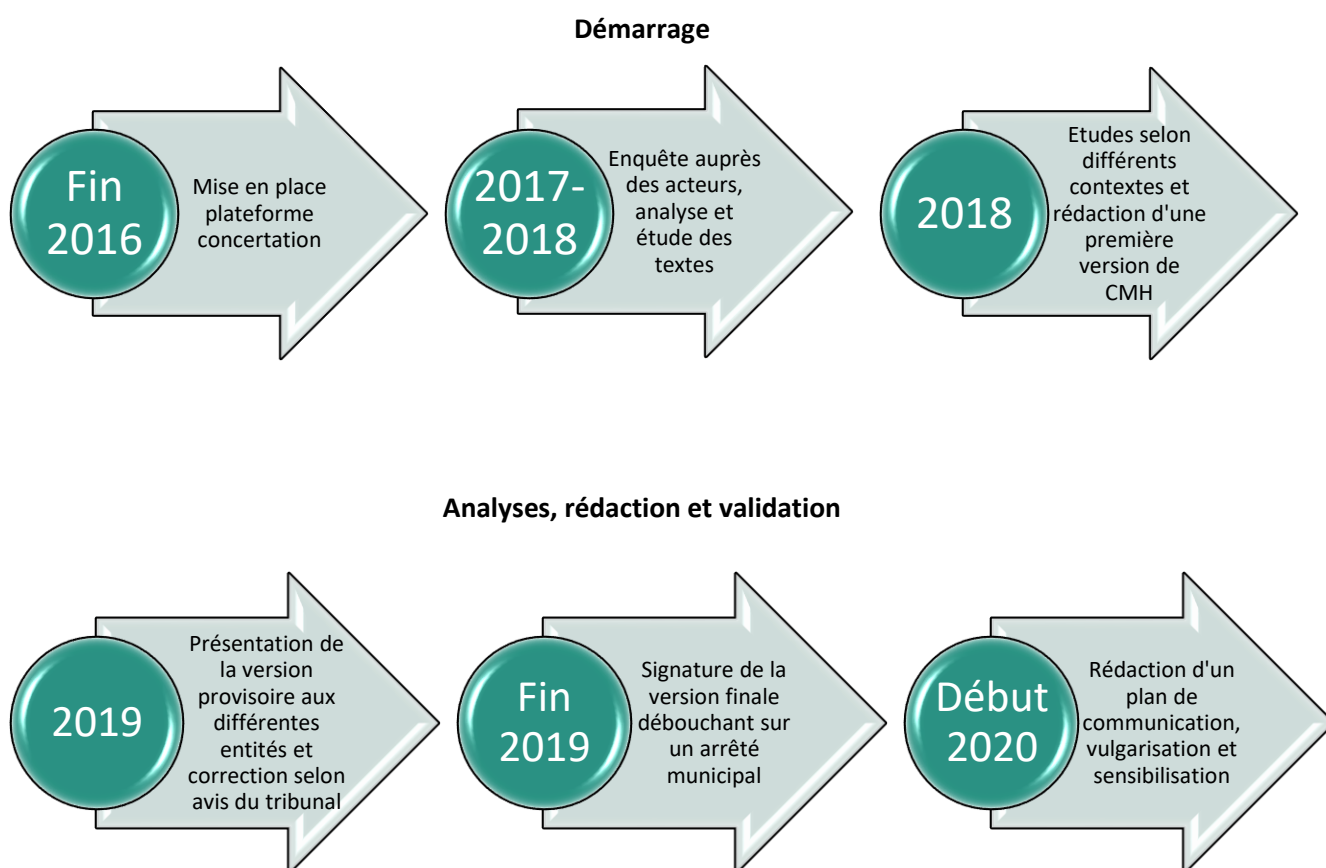
2. Les acteurs et leur rôle respectif

La Commune est le principal acteur de mise en place du code : en tant que maître d'ouvrage, elle a assuré le pilotage de la démarche, **en lien avec l'antenne de Gescod** qui a assuré l'animation des diverses rencontres. Au niveau de la CUM c'est le BMH (bureau municipal d'hygiène) qui a pris en charge la mise en œuvre de tout le processus, sous l'égide de la DSSA (Direction Sécurité Secours et Assainissement) rattachée à l'adjointe au maire en charge de la Direction du « Bien-être et de l'Attractivité Urbaine ». Outre son BMH, le service contentieux a travaillé en tant qu'analyste sur la cohérence des textes par rapport au cadre juridique.

Les services techniques déconcentrés de l'Etat, de la Région et autorités administratives ont été les garant.e.s de la conformité juridique du nouveau code d'hygiène et d'assainissement de la commune.

Les acteurs locaux ont apporté leurs contributions aussi bien en dépeignant les pratiques locales et obstacles rencontrés qu'en proposant des solutions, permettant ainsi d'adapter le code au contexte majungais.

3. La démarche mise en œuvre



Mise en place des instances de concertation et de rédaction

Une plateforme multi-acteurs a été créée, subdivisée en deux collèges : technique / consultatif. Elle a effectué un travail méticuleux d'étude des textes existants, de collecte de recommandations de la part des acteurs des deux collèges et enfin de rédaction en tant que telle du nouveau code.

Les acteurs du collège consultatif ont été répartis en 7 groupes de travail thématique correspondant aux différentes rubriques du CHA-CUM, selon leurs statuts respectifs (cf. étape 2 ci-dessous).

Un comité restreint, composé de la CUM (adjointe en charge du dossier et services concernés) et de Gescod (A.T. de l'antenne), a effectué le pilotage de la démarche et l'animation de la plateforme. Gescod a assuré la rédaction du document suivant les recommandations de la plateforme.

Les compositions détaillées de la plateforme et de ses travaux sont annexées à la présente note.

Les étapes de travail

1. Analyse de la documentation existante

- Compilation des textes de loi en vigueur à Madagascar relatifs à la réglementation de l'hygiène et de la salubrité publique au sens large (la liste détaillée se trouve en annexe).
- Consultation des codes municipaux d'hygiène d'autres villes malgaches, notamment celui de la capitale
- Analyse de l'ancien code municipal d'hygiène de Mahajanga

2. Définition du contenu et rédaction

- Consultation des acteurs locaux selon leurs spécificités respectives (gestion de l'eau, gestion des déchets, hygiène des commerces, etc.) :
- Rédaction d'une première version en concertation avec le comité restreint sur la base des résultats du travail effectué avec les groupes d'acteurs
- Classement par grands thèmes :
 - La gestion des déchets solides
 - L'assainissement liquide
 - Propreté des espaces publics
 - Propreté des domiciles et espaces publics
 - Gestion des eaux usées, eaux pluviales et curage des canaux
 - Agriculture et élevage

3. Validation du document provisoire en session plénière de la plateforme

4. Avis du tribunal administratif et mise aux normes juridiques

Le tribunal administratif est l'organe juridique de tutelle des collectivités territoriales. A ce titre, il se charge du suivi des cadres règlementaires et du contrôle de légalité des décisions, arrêtés et textes publiés par la commune. Le travail de mise aux normes juridiques a été effectué par des juristes consultants afin que le texte final concorde avec les normes au niveau national.

5. Formations et informations

- Information des chefs fokontany sur l'existence de la version finale
- Formation des agents de la commune : police, BMH, marché
- Information des STD pendant la restitution intermédiaire
- Formation des chefs fokontany

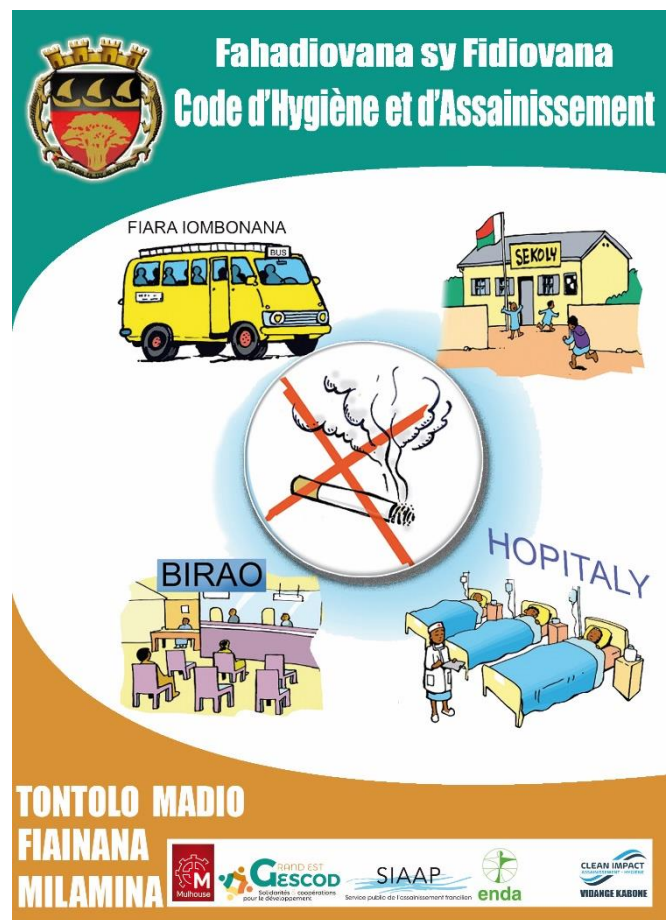


Les résultats obtenus

Le document final a pris le nom de CHA-CUM, Code municipal relatif à l'eau, l'hygiène et l'assainissement de la Commune urbaine de Mahajanga. L'arrêté municipal a été publié en octobre 2019.

Les livrables disponibles sont les suivants :

- Code d'hygiène en version française
- Code d'hygiène en version malagasy
- Manuel de procédures du CHA-CUM à l'usage des agents de la voirie, de la police municipale, des inspecteurs des marchés et des inspecteur et agent d'hygiène du BMH
- Plan de communication/vulgarisation du CHA-CUM



Exemples de visuels réalisés pour la vulgarisation du CHA-CUM. © CUM

Les points forts et les faiblesses

Points forts

- Forte implication de la commune et des services décentralisés et déconcentrés
- Forte implication des services déconcentrés
- Appui du Tribunal administratif dans la lecture de la version provisoire

Difficultés rencontrées

- Les chefs fokontany sont essentiellement intéressés par leurs intérêts immédiats et en particulier ceux qui leur permettent de conserver leur position¹. En ce sens, leurs contributions n'ont pas toujours été productives, certains allant jusqu'à focaliser leur discours sur les avantages qu'ils pourraient tirer dans la mise en application du code.
- Dans l'élaboration du calendrier de travail, surtout pendant la période de lecture tournante et de validation de la part des services techniques et de la commune, ainsi que les temps, il est nécessaire de considérer le « temps admiratif » de chacune de ces structures, qui entraîne souvent un décalage dans le calendrier initialement prévu.
- Difficultés rencontrées par les inspecteurs du BMH sur l'animation de réunions en dépit des consignes : ils se sont parfois laissé dépasser par des discussions hors sujet en raison de leur manque de compétences en matière d'animation de réunion.

4. Réplicabilité de la démarche

La mise en place d'une plateforme de concertation permet de prendre en considération tous les aspects de l'assainissement et de l'hygiène, ainsi que les contraintes/solutions locales adaptées. Autant les STD sont aisément identifiables, autant il est plus difficile de balayer l'ensemble des OSC locales ; il est donc nécessaire de bien veiller à ce que les acteurs locaux soient tous, autant que possible, conviés à intégrer la plateforme, même si certains ne semblent pas engagés localement. Ici par exemple, les instances musulmanes et culturelles sakalava, ou encore les associations de pêcheurs, n'ont pas été contactées alors qu'il s'agit de communautés importantes à Mahajanga, victimes et/ou productrices de déchets de toutes sortes, et qui peuvent jouer un rôle important de sensibilisation auprès de leurs communautés en raison de traits culturels et/ou considérations professionnelles qui leur sont particuliers.

Nonobstant la participation d'un grand nombre de chefs fokontany pendant la réunion d'information, force est de constater qu'ils manquent d'implication volontaire : nombreux espéraient pouvoir tirer un bénéfice financier dans l'application des sanctions. Or, aucune loi n'autorise le fokontany à tirer un pourcentage de recettes obtenues par des sanctions pécuniaires.

Le niveau de connaissance en matière d'hygiène et d'assainissement est encore faible surtout dans les quartiers défavorisés. L'application du code ne pourra se faire rapidement, d'autant plus qu'il va également à l'encontre de pratiques locales très ancrées, telles que l'élevage en milieu urbain, des « normes » d'hygiène très légères au sein de certains établissements de restauration, etc. Il faut en premier lieu que la population soit consciente des enjeux des mauvaises habitudes qui ont un impact sur la salubrité publique, et la communication/sensibilisation qui est entreprise doit le permettre.

¹ Les chefs fokontany sont élus par la population des quartiers dont ils ont la charge. Devoir faire appliquer des sanctions n'étant pas une mesure populaire, elle peut bien évidemment se retourner contre eux lors de la prochaine élection.

5. Principaux conseils

- La constitution de la plateforme de concertation – et des groupes de travail thématiques dans un second temps – doivent faire l’objet d’une réflexion approfondie, formalisée par un document cadre². La structure doit être « vivante », évolutive, et doit être en mesure d’associer de nouveaux membres à tout moment selon les besoins et/ou nouveaux acteurs identifiés
- Consulter les acteurs locaux dès le début du processus pour que les objectifs à atteindre répondent aux besoins réels de la population d’une part, et que d’autre part les OSC locales puissent être associées au travail de sensibilisation de la population dans l’application du code.
- Consulter systématiquement les services déconcentrés et décentralisés afin de renforcer le niveau de connaissance des domaines concernés, et être certains de travailler dans le respect des politiques de l’Etat.
- Consulter et analyser des documents disponibles au niveau national voire international afin de capitaliser et vérifier la conformité des décisions avec les lois en vigueur.
- Confier la rédaction finale à des spécialistes afin que le document soit conforme aux normes juridiques.
- Préparer un plan de communication / sensibilisation / vulgarisation du code d’hygiène afin que la population se familiarise avec ce nouveau cadre juridique et les pratiques à adopter. Veiller à ne pas précipiter l’application des sanctions et mettre l’accent, au démarrage, sur la sensibilisation. Il est important que la commune se lance dans une campagne de communication de masse.



« Commerçants responsables, marché propre, marché accueillant - Respectez la propreté »

Banderole du Marché de Marolaka. © Gescod

² Voir en annexe le document de mise en place de la plateforme multi-acteurs.

6. Pour en savoir plus sur le projet

Consulter les documents annexes :

Mise en place de la plateforme multi-acteurs et détail de ses travaux

- Fiche « Mise en place de la plateforme multi-acteurs » : procédure de mise en place et composition de la plateforme multi-acteurs
- Fiche « Travaux de la plateforme multi-acteurs » : présentation détaillée de la démarche de concertation et rédaction du CHA-CUM / Textes et lois de référence consultés

Documents du CHA-CUM

- Code d'hygiène en version française
- Code d'hygiène en version malagasy
- Manuel de procédures du CHA-CUM à l'usage des agents de la Voirie, police municipale, inspecteurs des marchés et les inspecteur et agent d'hygiène au niveau du BMH
- Plan de communication et diffusion du CHA-CUM

Liens et contacts utiles :

- **Site de Gescod :**
<https://www.gescod.org/action/madagascar-amelioration-de-la-salubrite-publique-mahajanga>
- **Chaîne YouTube de Gescod (film de capitalisation du projet ASSMA) :**
<https://www.youtube.com/watch?v=UhLAs8jOJMQ>
- **Rapports annuels de l'antenne de Gescod à Madagascar :**
<https://media.gescod.org/sites/default/files/inline-files/Rapport%20annuel%20Gescod%20Madagascar%20-%202019.pdf>
- **Contacts :**
Catherine CARON, chargée de mission au siège de Gescod : catherine.caron@gescod.org
Cécile SICARD, représentante de Gescod à Madagascar : cecile.sicard@gescod.org
Hélia RANDRIANARISOA, assistante technique suivi-évaluation : helia.randria@gescod.org



7. Annexes

Détail des rubriques du CHA-CUM et données clés du projet

EXPOSE DES MOTIFS	iii
GLOSSAIRE	v
LIVRE PREMIER : DE L’HYGIENE ET DE LA SALUBRITE	3
TITRE I : DISPOSITIONS GENERALES	3
TITRE II: DE L’HYGIENE DES HABITATIONS, LIEUX ET ESPACES PUBLICS ET LIEUX DIVERS	6
TITRE III : DES DENREES ALIMENTAIRES	20
TITRE IV : DES ACTIVITES D’ELEVAGE ET AUTRES ACTIVITES AGRICOLES	32
TITRE V. DE L’EAU	34
TITRE VI. DE L’INHUMATION, DE L’EXHUMATION ET DU TRANSPORT DES PERSONNES DECEDEES	38
LIVRE II : DE L’ASSAINISSEMENT URBAIN	40
TITRE I. GENERALITES	40
TITRE II. ASSAINISSEMENT DES EAUX USEES	42
TITRE III. LA GESTION DES DECHETS MENAGERS ET ASSIMILES	52
TITRE IV. DE LA GESTION DES BOUES DE VIDANGE	66
TITRE V. DE LA GESTION DES POLLUTIONS INDUSTRIELLES	68
TITRE VI. DISPOSITIONS FINANCIERES EN MATIERE D’ASSAINISSEMENT URBAIN	72
LIVRE III.DE LA CONSTATATION, DE LA PREVENTION, DE LA REPRESSION ET DES SANCTIONS AUX MANQUEMENTS ET INFRACTIONS A LA REGLEMENTATION EN MATIERE D’HYGIENE ET D’ASSAINISSEMENT	80
TITRE I. DE LA CONSTATATION DES MANQUEMENTS ET INFRACTIONS A LA REGLEMENTATION EN MATIERE D’HYGIENE ET D’ASSAINISSEMENT	80
TITRE II. DES SANCTIONS	86
TITRE III. DES MESURES DE POLICE EDICTEES PAR LE MAIRE	94
LIVRE IV. DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES	96

Données clés 2013-2019



Latrines familiales

Regroupement de plusieurs ménages pour l'acquisition d'une latrine à fosse étanche. Contribution financière des ménages.

- 667 latrines familiales construites
- 2 028 ménages bénéficiaires (soit 10 140 personnes)
- Développement de différents modèles adaptés aux moyens de cofinancement des ménages



Blocs sanitaires publics

Chaque bloc comprend WC, douche et borne fontaine. Certains ont également des lavoirs.

- 45 blocs sanitaires construits dans 21/24 quartiers de la ville
- Fréquentation moyenne : 100 personnes par jour



Gestion et valorisation des boues de vidange

- Mise en place d'une station de traitement sur lits de séchage >> hygiénisation des boues
- Acquisition d'un camion vidangeur
- Tests de valorisation en combustible (charbon) et fertilisant (co-compostage)

Traitement des déchets ménagers

Pré-collecte - Collecte & transport - Tri et valorisation

- Mise en place d'un service formalisé de pré-collecte
- Réalisation de 64 bennes à ordures
- Acquisition de 3 nouveaux camions lève-bennes
- Aménagement et équipement du CTE (centre de traitement et d'enfouissement des déchets)



Sensibilisation et suivi socio-sanitaire



- Sensibilisation et communication grand public sur les bonnes pratiques d'hygiène
- Promotion media des services de vidange et pré-collecte
- Etudes socio-sanitaires : amélioration de la santé des enfants de 0 à 5 ans grâce à la mise en place des latrines familiales

Appui à la maîtrise d'ouvrage communale

- Structuration et équipement des services : réorganisation RH, équipements informatiques et création de logiciels spécifiques
- Délégation de service : pré-collecte et vidange/gestion station, gestion des blocs sanitaires publics
- Gestion en régie : ramassage des déchets et traitement
- Élaboration du Code d'Hygiène et d'Assainissement

