

CAPITALISATION D'EXPERIENCE

CODE D'HYGIÈNE ET D'ASSAINISSEMENT

COMMUNE URBAINE DE MAHAJANGA, MADAGASCAR



Manary fako amin'ny toerana tsy mety



Manary fako



SOMMAIRE

- 01.** Une activité mise en œuvre dans le cadre de l'assainissement et la gestion des déchets ménagers p. 2

- 02.** Contexte et enjeux du Code d'Hygiène et d'Assainissement à Mahajanga p.3

- 03.** Les acteurs du projet p. 5

- 04.** Démarche et mise en œuvre p. 6

- 05.** Difficultés et solutions apportées p. 13

- 06.** Résultats et effets obtenus p. 14

- 07.** Réplicabilité du projet et conseils p. 15

- 08.** Pour en savoir plus p. 16

UNE ACTIVITÉ MISE EN ŒUVRE DANS LE CADRE DE L'ASSAINISSEMENT ET LA GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS

Dans le cadre de sa fonction d'animation du territoire, Gescod met en réseau et accompagne tous les acteurs impliqués dans la coopération et la solidarité internationale de la Région Grand Est, membres de son réseau, avec pour objectif d'améliorer la qualité et la visibilité de leurs actions. Il a vocation à accueillir tous les acteurs qui en expriment le souhait et qui sont en accord avec sa charte des valeurs.

Ces actions contribuent à la réalisation des Objectifs de Développement Durable (ODD) sur les territoires partenaires et en Grand Est dans le cadre du nouvel agenda mondial 2030 pour le développement.



La Ville de Mahajanga 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 suffisantes 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 différents partenariats de coopération décentralisée et à des financements européens* puis de l'Agence française de développement**, une filière complète d'assainissement liquide (avec le Département du Bas-Rhin) et de traitement des déchets solides (avec la Ville de Mulhouse) a été mise en place à partir de 2013.

La mise en place de nouveaux services et infrastructures implique également des changements de comportements ainsi qu'une réglementation stricte permettant à la commune de disposer du cadre légal nécessaire à l'adoption des bonnes pratiques par les populations.

**Projet "Assainissement à Mahajanga, 2013-2017.*

***Projet "Gestion des déchets à Mahajanga", 2018-2022.*

CONTEXTE ET ENJEUX

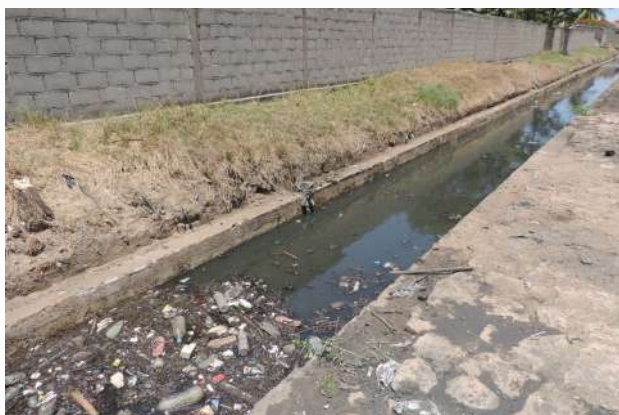
DU CODE D'HYGIÈNE ET D'ASSAINISSEMENT A MAHAJANGA

Mahajanga est une ville portuaire de la côte nord-ouest de Madagascar, capitale de la province de Mahajanga et chef-lieu de la région Boeny.

Elle se trouve à l'embouchure du fleuve Betsiboka, sur le canal du Mozambique, à 550 km au nord-ouest d'Antananarivo. Son aire urbaine est estimée à environ 250 000 habitants.



Si le service à la population en matière de propreté urbaine s'est grandement amélioré entre 2013 et 2022, (voir infographie page 18), 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'était pas en mesure de sanctionner jusqu'alors.



La persistance de rejets sauvages de déchets ménagers dans les canaux d'évacuation des eaux de ruissellement (en haut) et/ou les bassins tampons des zones précaires inondables (en bas), 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 (qui datait des années 1960) 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).

Les acteurs du projet

Ce travail contribue, dans le partenariat de coopération décentralisée avec la Ville de Mulhouse, aux actions de renforcement des capacités et du développement des politiques locales de la Commune urbaine de Mahajanga.

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.

Les services techniques déconcentrés de l'État, 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.



Commune urbaine
de Mahajanga



Gescod



Ville de Mulhouse

Démarche et mise en œuvre

Ce travail d'actualisation a été entrepris de manière résolument participative afin d'adapter le nouveau cadre réglementaire au contexte local.

Pour faciliter sa mise en application, un important travail de vulgarisation, sensibilisation et communication a ensuite été nécessaire.

Les étapes de mise en œuvre

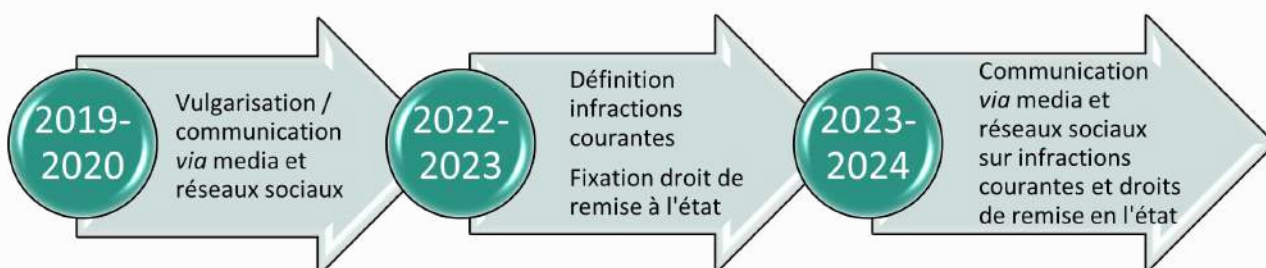
Démarrage



Analyses, rédaction et validation



Communication / Vulgarisation



1. 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 du nouveau code.

Les acteurs du collège consultatif ont été répartis en 7 groupes thématiques de travail correspondants aux différentes rubriques du CHA-CUM, selon leurs statuts respectifs.

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 annexés à la présente note.

Collège technique	Collège consultatif	Comité restreint <i>Pilotage animation et rédaction</i>
• Services communaux • Services étatiques (STD) • Acteurs et porteurs de projets impliqués dans le secteur EAH	• Chefs fokontany • OSC • Représentants petite restauration • Représentants de vidangeurs informels • Représentants bénéficiaires projets EAH	• CUM : Adjointe et Services concernés • Gescod : A.T. antenne

2. LES ÉTAPES DE TRAVAIL SUR LA RÉDACTION DU TEXTE

1.1. 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.
- 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

1.2. Définition du contenu du futur code d'hygiène de la commune et rédaction

- Consultation des acteurs locaux selon leurs spécificités respectives
- Rédaction d'une première version sur la base des résultats du travail effectué avec les groupes d'acteurs
- Classement par grands thèmes préfigurant la structure du futur CHA-CUM : déchets solides, assainissement liquide, propreté des espaces publics, propreté des domiciles, gestion des eaux usées et pluviales, agriculture et élevage.

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

1.4. 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 réglementaires 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.

1.5. Formations et informations

- Information des chefs fokontany sur l'existence de la version finale / Formation : rôle et attributions
- Formation des agents de la commune (police, BMH, Dir. marché) au nouveau code et manuels de procédures, fiches de poste, éthique professionnelle et lutte contre la corruption
- Information des STD pendant la restitution intermédiaire
- Assermentation de 21 agents verbalisateurs (police municipale et percepteurs).



Formation des policiers municipaux
© Gescod

1.6. Définition des infractions courantes et droits de remise en l'état*

Afin de faciliter l'application du CHA-CUM et avoir des messages de sensibilisation plus efficaces auprès de la population, la commune a effectué une sélection des infractions les plus courantes observées à Mahajanga concernant :

- Les lieux publics (*rejets d'ordures, défécation à l'air libre, ...*)
- Les habitations et environs (*rejet des eaux usées sur la voie publique, toilettes non-conformes, ...*)
- Les plages (*faire ses besoins sur la plage, jeter des ordures dans la mer, ...*)
- Les marchés (*marchandises à même le sol, non-respect de la propreté des lieux, non-utilisation de vitrine pour les aliments, ...*)

Conformément au **principe de "pollueur-payeur"**, des fourchettes de coûts par infraction ont été proposées par la commune puis validées par le Conseil municipal.

**Les droits de remise en l'état sont des sanctions pécuniaires perçues par une commune contrairement aux amendes perçues par l'État.*

3. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE COMMUNICATION ET DE SENSIBILISATION

Un plan de communication a été réalisé (voir en annexe) de manière vulgariser, dans un premier temps, l'existence d'un nouveau cadre réglementaire et sensibiliser la population sur les mauvaises vs bonnes pratiques puis dans un second temps sur les sanctions applicables.

La vocation du CHA-CUM en effet n'est pas tant de sanctionner que d'entraîner les changements de comportements nécessaires au maintien de la salubrité publique et de l'hygiène.



"Respections les règles de propreté de Mahajanga"

"J'aime Mahajanga , je la garde propre"

Ainsi, des actions de sensibilisations sont menées en parallèle par des animateurs de Gescod et les agents verbalisateurs au niveau des fokontany, des établissements scolaires et des établissements de santé.

La mise en application du CHA-CUM : avant tout un défi administratif et organisationnel

Il s'agit d'un processus assez complexe et délicat nécessitant une bonne anticipation de la mise en place de l'ensemble des procédures correspondantes :

- PV de verbalisation
- Ordre de mission
- Commissionnement
- Badge
- Arrêtés municipaux en lien avec le CHA-CUM
- Régisseurs désignés par arrêté municipal pour la perception des droits de remise à l'état

Les agents travaillent en binôme soit dans un même service soit deux services différents pour les visites et descentes.

La procédure de verbalisation et de perception des droits de remises en l'état a été finalisée par la CUM : les contrevenants doivent s'en acquitter directement auprès du régisseur à l'Hôtel de Ville ou de percepteurs mobiles lors d'opérations "coup-de-poing".



Opération "coup-de-poing" auprès d'une gargote : les agents assurent le contrôle des règles d'hygiène en matière de vente de denrées alimentaires.

Ce type d'opération présente également l'intérêt d'informer et sensibiliser la clientèle.

DIFFICULTÉS ET SOLUTIONS APPORTÉES

S'agissant d'une première à Madagascar, le processus dans la globalité a été long, s'étendant sur plusieurs années : aussi bien en matière de texte que de cadre juridique, le travail s'est fait à tâtons, la commune et Gescod se heurtant à plusieurs obstacles successifs.

Le processus consultatif et participatif, pourtant essentiel, est non seulement chronophage mais implique également d'avoir à coordonner un grand nombre d'acteurs aux intérêts parfois divergents et/ou qui ne souhaitent pas s'impliquer.

1. Lors du travail d'actualisation du code municipal d'hygiène

- Le **manque d'implication de certains acteurs**, les chefs fokontany en particulier : essentiellement intéressés par leurs intérêts immédiats et notamment ceux qui leur permettent de conserver leur position*, 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.
- Le **“temps administratif”**, qui a entraîné de nombreux décalages dans le calendrier prévisionnel de travail : outre la lenteur des processus de validation, le nombre de structures concernées a rendu difficile la phase de lecture tournante des documents.
- Les **difficultés juridiques** du type de sanction à appliquer, une commune ne pouvant percevoir une amende.

** 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.*

2. Pour l'application effective du CHA-CUM

- Manque de moyens humains et matériels pour effectuer un véritable contrôle au quotidien
- Cette nouvelle réglementation va 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.
- L'absence de réelle pression à exercer auprès des personnes contrevenantes, qui peuvent très bien ne pas venir régler leur droit de remise en l'état.

RÉSULTATS ET EFFETS OBTENUS

Les résultats actuels sont essentiellement des livrables et supports de communication : il est difficile, à ce stade de mise en application du Code d'Hygiène et d'Assainissement (fin 2024), de mesurer des résultats en termes de changement de comportements.

Les livrables disponibles sont les suivants :

- Code d'hygiène en version française
- Code d'hygiène en version malagasy
- Manuel de procédures 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 Code d'Hygiène et d'Assainissement

LIEUX PUBLICS - KIANJAM-BAHOAKA -

Seront sanctionnées les infractions citées dans le tableau
Mahavoasazy ny fandikana ireto lalàna voatanisa ireto
(Arrêté municipal n° 070-23/CU/MGA/DS/AG portant respect des lieux publics, pour préserver l'hygiène et la propreté)

	Jeter des ordures Fanariana fako madinika C-12.11.05	10.000Ar
	Jeter des ordures volumineuses Fanariana fako betsaka C-12.11.05	20.000Ar
	Uriner et déféquer Mamany sy/na mangery ankalamanjana C-12.11.11	30.000Ar
	User des voies publiques pour laver tout ustensile et matériel Fanasana fitaovana eny amin'ny sisin'arabe C-12.11.08	30.000Ar
	Laisser libre cours aux animaux de pâturage dans les lieux publics Famelana ny biby fiompy mirenireny C-14.11.01	30.000Ar <i>Avec remise en état et mise en Fourrière des animaux Miampy famerenana @leolinin'ny sy fanagiazana ireo biby</i>
	Déverser les eaux usées sur la voie publique Fanimpazana rano avy nampiasaina anaty lalam-bahoaka C-15.40.02	30.000Ar

Protéger les marchandises comestibles contre les saletés
Arovy amin'ny loto ny sakafo masaka

Mettre sur étalage les marchandises
Ataovy ambony ny entana amidy

LES AGENTS VERBALISATEURS IREO AFAKA MAMPIHATRA NY SAZY

AGENTS DE LA POLICE MUNICIPALE

INSPECTEURS DE VOIRIE

INSPECTEURS ET AGENTS BMH

COMMENT? MANAO AHOANA?

⇒ Par signalement du fokontany ou directement par les citoyens - *Fitarainana voarain'ny tompondraikitra ao amin'ny fokontany na mivantana amin'ny olon-tsotra*

⇒ Constatation sur descente des agents verbalisateurs - *Fahitan'ireo tompondraikitra avy eto amin'ny kaominina mandritra ny fisafoana izay staony.*

BMH: 034 14 401 16
POLICE MUNICIPALE: 034 14 401 22
VOIRIE: 034 14 401 26

Extraits du manuel de procédures.

02

07

RÉPLICABILITÉ DU PROJET ET CONSEILS

- **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.
- **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*: il est nécessaire de s'appuyer sur les acteurs ayant une influence culturelle auprès de leurs communautés afin de favoriser le changement.
- **Désigner la commune dans le comité restreint** afin de permettre une meilleure appropriation de la démarche : maire ou adjoint et un représentant du conseil municipal, et enfin directeurs ou chefs de service concernés.
- **Identifier la possibilité d'une rétribution financière des chefs fokontany** pour qu'ils s'impliquent dans le suivi/contrôle de l'application de la réglementation (aucune loi ne les autorise à percevoir un pourcentage sur les sanctions perçues). Leur travail de proximité est indispensable pour la sensibilisation.
- **Mettre en place un véritable plan de communication/vulgarisation/sensibilisation** et accorder à cette première phase le temps nécessaire à la prise de conscience, par la population, que des changements de comportement sont nécessaires.

**Ici par exemple, les instances musulmanes et culturelles sakalaves, 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.*

POUR EN SAVOIR PLUS

Informations complémentaires

- Site Internet de Gescod : <https://www.gescod.org/>
- Site officiel de la Commune urbaine de Mahajanga : <https://mairie-mahajanga.mg/>
- [Film de capitalisation](#) du projet ASSMA (Assainissement à Mahajanga, 2013-2017)
- [Scénettes de sensibilisation grand public](#) réalisées par l'ONG Enda Madagasca : "Loza ny Loto" ("Les dangers de la saleté")

Contacts

- Nathalie Azaïs, cheffe de projet "Santé et Environnement à Mahajanga : nathalie.azais@gescod.org
- Cécile Sicard, représentante de Gescod à Madagascar : cecile.sicard@gescod.org / madagascar@gescod.org

Détail des rubriques du Code d'Hygiène et d'Assainissement

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

Assainissement à Mahajanga : données clefs 2011-2023



Latrines familiales

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

- 898 latrines familiales construites
- 2 028 ménages bénéficiaires (soit 10 140 personnes)
- Formation et formalisation de 275 tâcherons à la construction de latrines à fosses étanches et création de 39 petites entreprises



Blocs sanitaires publics

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

- 53 blocs sanitaires construits dans 22/26 quartiers
- Fréquentation moyenne : 250 personnes / jour / bloc
- 1 bloc sanitaire équipé d'un bio-digester
- 2 blocs sanitaires mobiles (conteneurs)



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

- Réalisation et déploiement 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 : vidange & gestion de la station de traitement / gestion des blocs sanitaires publics
- Gestion en régie : ramassage des déchets et traitement
- Élaboration du Code d'Hygiène et d'Assainissement



Tableau de bord commercial

