

2014-2018

RAPPORT DEFINITIF N°15/19-ROD/ADM DU 06 NOVEMBRE 2019
SUR L'AUDIT DE PERFORMANCE DU PROCESSUS DE COLLECTE ET DE
TRANSPORT DES ORDURES MENAGERES DE LA VILLE
D'ANTANANARIVO PAR LE SERVICE AUTONOME DE MAINTENANCE DE
LA VILLE D'ANTANANARIVO (SAMVA)



Novembre 2019

RAPPORT D'AUDIT DE PERFORMANCE DU PROCESSUS DE COLLECTE ET DE TRANSPORT DES ORDURES MENAGERES DE LA VILLE D'ANTANANARIVO PAR LE SERVICE AUTONOME DE MAINTENANCE DE LA VILLE D'ANTANANARIVO (SAMVA)

Entité auditée : SERVICE AUTONOME DE MAINTENANCE DE LA VILLE D'ANTANANARIVO (SAMVA)

Objectif : L'objectif de la mission d'audit est de vérifier si les conditions (juridiques, techniques, administratives, financières) d'exercice sont réunies pour permettre au SAMVA d'assumer de façon efficace son mandat de collecter et de transporter les ordures ménagères de la ville d'Antananarivo et si l'utilisation des moyens reçus par le SAMVA sur la période a été faite de manière optimale (ressources affectées).

Équipe d'audit :

- Madame EMILISOA Lalaniaina Caroline, Président de Chambre ó Chef de mission
- Monsieur ANDRIANARIVONY Ravo Alfred, Conseiller
- Monsieur RASAMISON ANDRIAMBELONIRINA Veloharison Niavo, Conseiller
- Madame HARIMALALA RALAIMAMOA Henintsoa Sy Fitahiana, Auditeur

SOMMAIRE

LISTE DES ABREVIATIONS	6
LISTE DES TABLEAUX	7
LISTE DES FIGURES	7
INTRODUCTION	8
TITRE I - UN CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL INCOHERENT	16
I- Les incertitudes sur le rattachement organique du SAMVA.....	16
II- Sur le choix de la catégorie d'établissement public.....	21
III- Dilution des responsabilités.....	22
IV- Incohérences juridiques sur les redevances d'assainissement.....	27
V- Caducité de la convention de concession entre la CUA et le SAMVA : une mise à jour nécessaire.....	29
VI- Politique de gestion des ordures ménagères.....	30
TITRE II- UN CADRE ORGANISATIONNEL PERFECTIBLE	34
I- Sur le Conseil d'administration	34
II- Sur la Direction.....	35
III- Sur le service des ordures ménagères et la législation du travail	37
IV- Absence de manuel de procédures	38
TITRE III- UN PROCESSUS OPERATIONNEL LIMITE PAR LES MOYENS	40
I- Insuffisance en nombre de bacs : un problème à dimension foncière	40
II- Propagation des dépôts sauvages : un problème d'éducation.....	43
III- Absence de mécanisme de tri des déchets.....	44
IV- Emplacement des bacs au gré des circonstances	46
V- Système de contrôle interne et de surveillance à renforcer	47
VI- Insuffisance des camions de collecte	49
VII- Des outils de planification à renforcer.....	52
VIII- Les contraintes du processus de planification	55
IX- Non conformité du système de ravitaillement en carburants aux spécificités techniques des camions	57
X- Mode de tarification des prestataires en location de camions	58
TITRE IV- NON FIABILITE DE L'INFORMATION FINANCIERE.....	61
I- Elaboration, adoption et approbation tardives du budget de l'établissement	61
II- Ressources insuffisantes pour la collecte et la mise en dépôt des OM	62
III- Entorse au principe des droits constatés.....	63
IV- Informations non sincères dans les documents financiers.....	64
V- Violation du principe d'affectation des redevances.....	67

VI- Absence de recours aux services d'un commissaire aux comptes	70
CONCLUSION	72
DELIBERE	74
ANNEXE	76
TABLE DES MATIERES	80

LISTE DES ABREVIATIONS

BDA	Bureau de Développement d'Antananarivo
BMH	Bureau Municipal d'Hygiène
CA	Conseil d'Administration
CCA	Common Country Analysis
CIRSAP	Comité Interministériel de Recensement et de Suivi des Arriérés de Paiement
CNaPS	Caisse Nationale de Prévoyance Sociale
COC	Contrôleur Organisateur Camion
CTD	Collectivités Territoriales Décentralisées
CUA	Commune Urbaine d'Antananarivo
EAH	Eau, Assainissement et Hygiène
EF	Etats financiers
EPIC	Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial
EPN	Etablissements Publics Nationaux
IFPB	Impôts Fonciers sur les Propriétés Bâties
IRSA	Impôts sur les Revenus Salariaux et Assimilés
ISSAI	Normes internationales des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques
JIRAMA	Jiro sy Rano Malagasy
MEAH	Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène
MEEH	Ministère de l'Eau, de l'Energie et des Hydrocarbures
ODD	Objectif de Développement Durable
OM	Ordures Ménagères
OMD	Objectif du Millénaire pour le Développement
PGE	Programme Général de l'Etat
PND	Plan National de Développement
PSNA	Politique et Stratégie Nationale de l'Assainissement
PTA	Plan de Travail Annuel
REU	Redevances sur les Eaux Usées
RF2	Rafitra Fikojana ny Rano sy Fahadiovana
RN1	Route nationale numéro 1
RN7	Route nationale numéro 7
ROM	Redevances sur les Ordures Ménagères
SAMVA	Service Autonome de Maintenance de la Ville d'Antananarivo
SOM	Service des Ordures Ménagères
UNDAF	Plan-cadre des Nations unies pour le développement (United Nations Development Assistance Framework)
USD	United States Dollar
WSUP	Water Sanitation for the Urban Poor

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n° 01: Evolution de la clef de répartition de l'octroi de la subvention d'équilibre au profit du SAMVA	24
Tableau n°02 : Extrait du PND Programme 4.5 « Eau, Hygiène et Assainissement garants de la santé publique »	30
Tableau n°03 : Extrait de la PGE : Défis et orientations stratégiques n°6 « Eau et assainissement » ...	31
Tableau n°04 : Extrait de la matrice de résultats du PND, Programme 3.3	32
Tableau n°05 : Evolution de la population de la CUA de 2014 à 2018.....	40
Tableau n°06 : Volume des ordures ménagères par année	41
Tableau n°07: Evolution des bacs de 2014 à 2018	41
Tableau n°08:nombre des dépôts sauvages collectés :	43
Tableau n°09 : Répartition des bacs sur les 6 arrondissements en 2018	46
Tableau n° 10: Evolution du taux de collecte des ordures ménagères de 2014 à 2018	49
Tableau n°11 : Evolution du nombre de camions du SAMVA de 2014 à 2018.....	50
Tableau n°12 : Evolution du nombre de camions utilisés pour la collecte des OM de 2014 à 2018.....	50
Tableau n° 13: Capacité théorique de collecte des camions dotés au SAMVA en 2019.....	51
Tableau n° 14: Nombre de camions multi-bennes nécessaires	52
Tableau n° 15: Liste des axes de ramassage.....	53
Tableau n°16: Extrait de la liste des bacs par axe (Andraisoro et Faravohitra).....	54
Tableau n°17 : Extrait du tableau de consommation de carburants	57
Tableau n° 18: Tarif hors taxe appliqué en 2017 et 2018	59
Tableau n° 19: Tarif hors taxe appliqué en 2017 et 2018	59
Tableau n°20 : Evolution du budget du SAMVA sur la collecte des OM, des ROM collectées et des subventions	62
Tableau n°21 : Ecart entre compte administratif et Etat financier exercice 2014.....	66

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Cadre de compétence et de responsabilité en matière de service public de gestion des ordures ménagères de la ville d'Antananarivo.....	19
Figure n° 2 : Organigramme simplifié du SAMVA.....	36
Figure n° 03: Circuit de l'information en vue de la planification.....	56

INTRODUCTION

Enjeu

Beaucoup d'efforts ont été déployés pour assurer l'assainissement de la Ville d'Antananarivo pendant plusieurs années.

Pourtant, Antananarivo a été classée au premier rang des villes les plus sales d'Afrique et la troisième ville la plus sale du monde par le magazine *Forbes*¹, étant « confrontée à une croissance rapide de la population urbaine et à des besoins toujours plus importants en matière de gestion des déchets et de l'eau ».

Depuis ce classement, la situation ne s'est pas améliorée puisque l'insalubrité est devenue le lot quotidien de la population de la capitale. Cette insalubrité affecte la santé de la population. Entre août et novembre 2017, l'épidémie de peste pulmonaire a sévi dans le pays et plus particulièrement dans les zones urbaines comme la ville d'Antananarivo. Par ailleurs, l'insalubrité se trouve au centre des préoccupations environnementales dans la mesure où elle contribue à la pollution de l'air, à la pollution du sol ainsi qu'à la pollution de l'eau.

A part son impact sur la qualité de vie des Tananariviens, l'insalubrité de la ville d'Antananarivo reflète aussi le pays et son image sur le plan international. Cela n'est pas sans conséquences, directes ou indirectes, aussi bien sur les secteurs tels que le tourisme et l'hôtellerie que sur la création d'emploi. Au niveau national, le manque à gagner pour défaut de services d'assainissement adéquats a été évalué à 201 milliards d'Ariary par an soit à 5 USD par personne². Pourtant, chaque investissement effectué dans le secteur de l'assainissement peut rapporter une valeur ajoutée pour l'économie du pays³.

La revue de la littérature en la matière fait ressortir l'importance de la sensibilité du sujet considéré à l'évolution du contexte politique. Non seulement les articles de presse et débats médiatisés mais également la plupart des études techniques portant sur l'assainissement de la ville d'Antananarivo évoquent, sinon alimentent les controverses relatives à la responsabilité politique de l'enlèvement des ordures ménagères d'Antananarivo. Ces controverses opposent systématiquement l'Etat central et la Mairie de la Commune Urbaine d'Antananarivo.

Or, conformément à la loi n° 95-035 du 30 octobre 1995 autorisant la création des organismes chargés de l'assainissement urbain et fixant les redevances pour l'assainissement urbain, « l'assainissement urbain est assuré - par le Service Autonome de Maintenance de la Ville d'Antananarivo (SAMVA) sur la Commune d'Antananarivo ». Et d'après le décret n° 2009-1166 du 15 septembre 2009 portant refonte et réorganisation du Service Autonome de Maintenance de la Ville d'Antananarivo, le SAMVA est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC).

¹ Forbes 2008 Classement des 25 villes les plus sales du monde (<https://lexpress.mg/22/01/2018/medaille-dor-dures/>)

² Water and Sanitation programme 2011. Les services d'assainissement incluent la gestion des déchets solides, la gestion des eaux usées, la maîtrise des eaux pluviales et la gestion des excréta.

³ Cette valeur ajoutée a été estimée en 2012 à 8 USD pour 1 USD investi, CCA UNDAF.

Suivant la loi organique n° 2004-036 du 1er octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant, les EPIC relevant de l'Etat sont contrôlés par la Cour des comptes. Ainsi, le mandat de la Cour couvre l'audit du SAMVA.

Ces derniers temps, la Cour des comptes s'est progressivement conformée aux normes internationales de contrôle de finances publiques (normes ISSAI) que ce soit dans la planification, dans la conduite ou dans la publication des résultats de ses missions d'audit. La Cour des comptes a notamment planifié de mener des audits répondant aux critères de ces normes internationales. Il s'agit d'audits de performance qui peuvent apporter une valeur ajoutée aux citoyens et où les possibilités d'amélioration sont les plus importantes. Ainsi, ces audits pourront inciter de façon constructive les parties responsables à prendre les mesures qui s'imposent.

C'est dans cet esprit que la Cour a inséré dans son programme de travail annuel et dans son programme de vérification l'audit du SAMVA.

Il a été relevé, par la suite, que les attributions du SAMVA se regroupent en trois volets distincts : la collecte, la gestion et le traitement des ordures ménagères, l'assainissement des réseaux des eaux usées et le traitement des produits de vidange.

En demeurant dans le même esprit que celui qui a guidé le choix de l'entité à vérifier, la Cour a, à l'issue du processus de planification, sélectionné comme sujet de l'audit de performance le processus de ramassage et de transport des ordures ménagères de la ville d'Antananarivo par le SAMVA. Les gestions concernées sont celles des exercices 2014, 2015, 2016, 2017 et 2018.

De tout ce qui précède, la justification de ce choix de l'efficacité et de la pertinence de l'audit s'énonce en deux points :

- D'abord, la valeur ajoutée apportée à la vie du citoyen et l'importance des possibilités d'amélioration: le service public de ramassage des ordures ménagères est considéré comme un des services publics essentiels par le citoyen dans la mesure où sa vie quotidienne en est affectée. Bien que toutes les activités du SAMVA touchent de près la vie de la population de la ville d'Antananarivo, l'urgence de solutionner les problèmes de ramassage des ordures ménagères s'est ressentie de plus en plus ces dernières années. En effet, l'entassement des ordures dans les points de collecte et les dépôts sauvages sont tels que les rues sont devenues des décharges publiques.
- Ensuite, la valeur ajoutée apportée à l'entité auditée elle-même : le service public de ramassage des ordures ménagères est considéré comme un des services publics les plus stratégiques par les acteurs politiques, ce qui place le SAMVA au cœur des intérêts de la politique. En effet, il est un fait que la gestion du SAMVA est vulnérable à la conjoncture politique nationale. Ainsi, en tant qu'organe de contrôle juridictionnel et indépendant, la Cour des comptes intervient en constatant les faits et en avançant des recommandations objectives, de natures juridique et technique, dans le but d'améliorer l'efficacité, l'efficience et l'économie de la gestion du SAMVA tout en s'inspirant des bonnes pratiques.

Présentation du SAMVA

Le SAMVA a été créé en 1994 par décret n° 94-717. Mais c'est à partir de la loi n° 95-035 du 30 octobre 1995 que le SAMVA s'est vu chargé de l'assainissement urbain sur la Commune d'Antananarivo.

Le premier décret d'application de la loi de 1995 était le décret n° 96-173 du 6 mars 1996 portant réorganisation du SAMVA, abrogeant ainsi le décret n°94-717. Suivant le décret de 1996, les principaux organes du SAMVA sont d'une part le Conseil d'administration dont les membres sont nommés par arrêté du Maire, et d'autre part le Directeur qui est nommé par arrêté communal sur proposition du Conseil d'administration.

Le SAMVA a connu plus d'une réorganisation après le décret n° 96-173. En 2008, le décret n° 2008-599 du 23 juin 2008 portant réorganisation du SAMVA place celui-ci sous la tutelle technique du ministère en charge de l'aménagement du territoire. Les membres du Conseil d'administration, tout comme le Directeur, sont nommés par arrêté du ministre de l'aménagement du territoire.

Ensuite, avec la création du Ministère en charge de l'Eau et le décret n° 2008-881 du 16 septembre 2008 portant organisation de l'assainissement urbain sur la ville d'Antananarivo, le SAMVA est placé sous la tutelle technique du ministère en charge de l'aménagement du territoire et du ministère en charge de l'Eau.

Actuellement, le SAMVA est un EPIC régi par le décret n° 2009-1166 du 15 septembre 2009 portant refonte et réorganisation du Service Autonome de Maintenance de la Ville d'Antananarivo. Il est placé sous la tutelle technique conjointe du ministère en charge de l'aménagement du territoire, du ministère en charge de la décentralisation et du ministère chargé de l'assainissement. Son Directeur est nommé par décret pris en conseil des ministres. Le président du Conseil d'administration, quant à lui, est le Maire de la CUA.

Depuis sa création, le SAMVA est placé sous la tutelle financière, comptable et budgétaire du ministère chargé des finances.

Le SAMVA a été conduit par 8 dirigeants successifs depuis 1995. La première nomination d'un agent comptable (agent du SAMVA) auprès du SAMVA date du 11 novembre 1997 suivant arrêté n° 10350-97, mais c'est à partir de l'année 2015 que se sont installés successivement les comptables du Trésor en tant qu'agent comptable du SAMVA.

La mission du SAMVA consiste en l'assainissement urbain de la ville d'Antananarivo. Il assure l'exploitation, l'administration et la maintenance des ouvrages et équipements d'assainissement à trois volets.

Le premier volet s'agit de la collecte et du traitement des ordures ménagères. Ce volet comprend :

- le ramassage et le transport des ordures des ménages d'environ 273 bacs à ordures vers la décharge publique ;
- la gestion du parc de collecte : camions concédés ou achetés pour SAMVA, vente des prestations correspondantes.

- la gestion de la décharge publique: Andralanitra, une décharge à ciel ouvert ayant une superficie de dix-huit hectares, mise à la disposition du SAMVA, servant comme site de dépôt et traitement journalier de ces ordures en provenance de la ville.

Le second volet concerne l'assainissement des eaux usées et de l'eau pluviale, lequel comprend :

- l'administration des ouvrages et équipements d'assainissement (réhabilitation et entretien) des eaux usées et eaux pluviales et l'évacuation d'une partie des réseaux d'eaux usées de la Commune Urbaine d'Antananarivo : 47 km linéaire
- la gestion des 05 stations de pompage et de relevage

Le dernier volet est le contrôle des installations d'assainissement individuel et celui de l'enlèvement et de l'évacuation des produits de vidange.

Pour son fonctionnement, le SAMVA dispose de trois ressources principales à savoir :

- des ressources provenant de la CUA :
 - redevance de collecte et traitement des ordures ménagères (ROM) perçue à partir de l'impôt Foncier sur les Propriétés Bâties ;
 - redevance de contrôle des installations d'assainissement individuel, (en veillant à la bonne exécution de la collecte et du transfert effectif) ;
- des ressources provenant de la JIRAMA : redevance de rejet d'eaux usées applicable aux abonnés à un réseau public de distribution et aux bénéficiaires d'une alimentation en eau individuelle sur le territoire de la CUA ;
- des ressources provenant de ses ministères de Tutelle technique : une ligne de crédit sur le Programme d'Investissement Public (PIP) devrait être inscrite au budget général à chaque exercice comptable.

Une convention de concession du service des ordures ménagères, chargé de la gestion des équipements de collecte, de leur mise en dépôt et de leur traitement a été signée entre le SAMVA et la CUA le 11 octobre 1996. Néanmoins, le SAMVA n'a concrètement assuré la collecte et la mise en décharge des ordures de la ville d'Antananarivo qu'à partir de 1997. En effet, le service a été effectué par la CUA depuis 1960 jusqu'en 1997. Entre 1997 et 2000, le SAMVA avait recours à la gérance ; l'Entreprise de Transports et de Location de Matériels était titulaire du marché. Suite à l'arrêt de la gérance, la collecte a été reprise par des prestataires privés entre février 2000 et novembre 2000. Les travaux de collecte n'ont été assurés en régie directe par le SAMVA qu'à partir de juin 2000. A cet effet, un contrat a été signé entre la CUA et le SAMVA pour la mise à disposition des nouveaux matériels servant pour la collecte, transport et mise en dépôt des ordures ménagères et pour la propreté de la ville le 08 mai 2000.

Sur le plan organisationnel, le SAMVA dispose d'un service à part entière chargé de la gestion des ordures ménagères. Ce service compte en effectif actuellement 675 personnes, soit près de 74% de l'effectif total de l'Établissement.

Quant aux moyens matériels, 12 camions et 260 conteneurs mobiles ont été mis à disposition du SAMVA par la CUA en 2000. Par la suite, le SAMVA a eu recours à des prestataires privés pour manque crucial de moyens jusqu'en 2018. Suite à la dotation de 16 camions, le SAMVA assure directement la collecte et la mise en dépôt des ordures ménagères depuis 2019.

Présentation de l'audit

De par son statut et au regard des textes applicables, le SAMVA est soumis au contrôle de la Cour des Comptes en vertu des dispositions des articles 283 et 402 à 412 de la loi organique n°2004-036 du 1er octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant.

L'article 405 de cette loi organique précise que « *Dans le cadre de son contrôle sur les organismes visés à l'article 411 ci-dessous, la Cour exprime un avis sur:*

- 1. leur organisation et leur fonctionnement;*
- 2. la régularité et la sincérité de leurs états financiers tout en proposant, le cas échéant, les redressements qu'elle estime devoir y être apportés;*
- 3. la qualité de leur gestion. »*

La présente mission d'audit du SAMVA s'inscrit dans le cadre de l'exécution du Plan de Travail Annuel (PTA) de la Cour des Comptes au titre de l'année 2018. Les Magistrats instructeurs sont habilités à réaliser la mission d'audit selon la Fiche d'Attribution de Contrôle n° 03/18-FAC du 13 août 2018 et l'Ordre de mission n°18/18-OM du 13 août 2018 aux noms de Mme EMILISOA Lalaniaina Caroline, de M. ANDRIANARIVONY Ravo Alfred; de M. RASAMISON ANDRIAMBELONIRINA Veloharison Niavo et de Mme HARIMALALA RALAIMAMOA Henintsoa Sy Fitahiana.

L'équipe a effectué des descentes sur les lieux du Bureau technique du SAMVA et de la décharge publique à Andralanitra. Outre les entretiens et échanges téléphoniques avec les responsables du SAMVA, des entrevues ont également été réalisées auprès des responsables auprès du ministère de l'Energie, de l'Eau et des Hydrocarbures, et des responsables auprès de la Commune Urbaine d'Antananarivo. Les lettres et demandes de renseignements envoyées sont les suivantes :

- Lettre n° 01/2019/CS/CC/CH3 du 15 mars 2019 sur l'étendue de l'audit de la performance
- Lettre n° 02/2019/CS/CC/CH3 du 08 avril 2019 ayant pour objet l'entrevue dans le cadre de l'audit de performance du SAMVA
- Lettre n° 03/2019/CS/CC/CH3 du 10 avril 2019 adressée au Maire de la CUA ayant pour objet entrevue dans le cadre de l'audit de performance du SAMVA
- Lettre n° 04/2019/CS/CC/CH3 ayant pour objet données sur la population des 6 arrondissements

- Lettre n° 05/2019/CS/CC/CH3 ayant pour objet audit et contrôle des comptes du SAMVA
- Demande de renseignements n° 06/2019/CS/CC/CH3 du 09 septembre 2019 ayant pour objet audit et contrôle des comptes du SAMVA

Les observations et recommandations issues de la mission d'audit ont été envoyées à l'entité auditée suivant lettre n° 07119CS/CC/C3 du 23 octobre 2019.

Le SAMVA a fait parvenir ses réponses par les correspondances suivantes :

- Lettre n° 230/MEEH/SAMVA/19 du 30 octobre 2019 ;
- Lettre n° 231/MEEH/SAMVA/19 du 31 octobre 2019 ;
- Fiche d'entretien n° 01/C3/19 du 31 octobre 2019.

Objectif d'audit et questions d'audit

Objectif d'audit

L'objectif de la mission d'audit est de vérifier si les conditions (juridiques, techniques, administratives, financières) d'exercice sont réunies pour permettre au SAMVA d'assumer de façon efficace son mandat de collecter et de transporter les ordures ménagères de la ville d'Antananarivo et si l'utilisation des moyens reçus par le SAMVA sur la période a été faite de manière optimale (ressources affectées).

Questions d'audit

L'équipe a relevé 4 questions d'audit :

Question d'audit 1: Est-ce que le cadre juridique et institutionnel du SAMVA est cohérent et efficace ?

Question d'audit 2 : Est-ce que le cadre organisationnel du SAMVA est efficace ?

Question d'audit 3: Est-ce que le processus opérationnel de collecte et de transport des ordures ménagères est efficace et efficient ?

Question d'audit 4: Est-ce que l'information financière au sein du SAMVA est fiable?

Critères

Les critères retenus sont les suivants :

- Il n'y a pas de contradiction entre les textes qui forment le cadre juridique du SAMVA.
- Le cadre juridique est précis et robuste.
- La composition des organes délibérant et exécutif est cohérente avec son statut d'EPN
- Il y a un partage clair des rôles et responsabilités des acteurs.
- Les parties prenantes, notamment l'Etat et la CUA assurent leurs responsabilités vis-à-vis du SAMVA.
- Aucun inconvénient ni obstacle d'ordre institutionnel n'empêche l'accomplissement du service public.

- Une politique générale de gestion des ordures ménagères existe, elle est claire, communiquée et mise en œuvre.
- L'organigramme du SAMVA est formalisé et appliqué.
- Les procédures sont appliquées.
- Les organes délibérant et exécutif fonctionnent efficacement.
- Les ressources matérielles à disposition du SAMVA lui permettent de ramasser et de transporter toutes les ordures ménagères déposées dans les bacs.
- Les ressources humaines et matérielles à disposition du service des ordures ménagères sont utilisées de manière efficiente.
- Le service des ordures ménagères est compétent, responsable et opérationnel.
- Le système de gestion de déchets solides en place facilite la collecte.
- Le choix de l'emplacement des points de collecte est rationnel.
- Les itinéraires des camions sont planifiés de façon optimale et sont suivis par les agents du SAMVA.
- Il existe un système de contrôle interne rigoureux pour l'activité collecte et transport d'ordures ménagères.
- Le SAMVA respecte les principes de bonne gestion dans toutes opérations de dépense
- Les documents budgétaires et financiers sont établis dans les formes réglementaires et produits dans les délais.
- Les ROM sont versées en intégralité au SAMVA.
- Les subventions étatiques sont transférées à temps au SAMVA.
- Les prévisions budgétaires et les comptes sont sincères.

Etendue et méthodologie

Etendue de l'audit

L'objectif 11 des ODD (faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables) et sa cible 11.6 visent d'ici à 2030 de réduire l'impact environnemental négatif des villes par habitant, en accordant une attention particulière à la qualité de l'air et à la gestion, notamment municipale, des déchets.

Dans le cadre de l'audit, il importe de :

- faire la distinction entre « ordures ou déchets ménagers » et déchets de la collectivité, notamment ceux de la voirie. Ici, il est question des ordures des ménages contrairement à celles des voies publiques (les rues). Il ne s'agit pas non plus des déchets industriels, ni des déchets hospitaliers, ni les produits de démolition et gravats. Seules les ordures ménagères relèvent de la compétence et de la responsabilité du SAMVA ; les autres demeurent sous la compétence de la CUA.
- faire la distinction entre « collecte » et « gestion » des ordures. Ici, il est question de l'enlèvement des ordures ménagères depuis les bacs à ordures jusqu'à la décharge publique (en l'occurrence Andralanitra). On peut aussi parler de collecte, ramassage et transport des ordures ménagères, contrairement à la gestion qui inclue en plus de la collecte le traitement et le recyclage de ces déchets.

L'audit couvre les exercices 2014 à 2018.

Méthodologie

La réalisation de l'audit s'est appuyée sur la méthodologie suivante :

- Contrôle sur pièces : examen des dossiers et documents, recherche dans des publications, exploitation des statistiques et de bases de données;
- Contrôle sur place : observation de l'exécution des tâches et visite des lieux, entretiens avec les responsables et les usagers.

Ainsi, les procédés de vérification à appliquer seront les observations physiques, l'examen des justificatifs (documents et données collectés) et le recoupement des données.

En outre, les approches axées sur les systèmes et sur les résultats ont été adoptées pour réaliser l'audit principal.

Plan

Les observations et recommandations de la mission d'audit s'articulent autour de quatre points principaux :

Titre I- Un cadre juridique et institutionnel incohérent

Titre II- Un cadre organisationnel perfectible

Titre III- Un processus opérationnel limité par les moyens

Titre IV- Non fiabilité de l'information financière

TITRE I - UN CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL INCOHERENT

I- Les incertitudes sur le rattachement organique du SAMVA

A- Le cadre juridique particulier de l'Établissement Public est incohérent

1. Le SAMVA est placé sous la tutelle de Ministères

Le SAMVA est régi par le décret n° 2009-1166 du 15 septembre 2009 portant refonte et réorganisation du Service Autonome de Maintenance de la Ville d'Antananarivo (SAMVA).

Selon les dispositions de ce décret, le SAMVA est placé sous la tutelle financière, comptable et budgétaire du Ministre chargé des Finances et sous la tutelle technique conjointe du Ministre chargé de l'Aménagement du Territoire, du Ministre chargé de la Décentralisation et du Ministre chargé de l'Assainissement (article 3).

En outre, les membres du Conseil d'Administration représentant les départements ministériels et leurs suppléants sont désignés par arrêté conjoint du Ministre chargé de l'Aménagement du Territoire, du Ministre chargé de la Décentralisation et du Ministre chargé de l'Assainissement, sur proposition des Ministres concernés (article 7). De même, le Directeur du SAMVA est nommé par Décret pris en Conseil des Ministres sur proposition conjointe du Ministre chargé de l'Aménagement du Territoire, du Ministre chargé des Collectivités décentralisées et du Ministre chargé de l'Assainissement (article 12).

C'est ainsi qu'à juste titre, le SAMVA constitue un établissement public national. Par définition, il se trouve alors rattaché à l'État.

A cet effet, il convient de citer les dispositions de la nouvelle loi n° 2018-037 du 8 février 2019 fixant les principes régissant les Etablissements Publics ainsi que les règles de création des catégories d'Etablissement Public actuellement en vigueur. Selon l'article 7 de cette loi, « *Un Etablissement Public national est créé par décret pris en Conseil des Ministres. Un Etablissement Public local est créé par arrêté du chef de l'organe exécutif de la Collectivité Territoriale Décentralisée concernée* ».

Concernant la tutelle des établissements publics, les articles 12 et 13 disposent que « *Les Etablissements Publics nationaux sont placés sous la tutelle :*

- *technique d'un ou de plusieurs ministères selon leur spécialité, lesquels assurent le suivi-évaluation de leurs documents de performance respectifs ;*
- *budgétaire du ministère en charge du budget, qui assure l'approbation des documents budgétaires, notamment le budget et le compte administratif, et de tous les actes ayant des incidences financières.*
- *tutelle comptable du ministère en charge de la comptabilité publique, lequel a pour mission, d'une part, d'assurer le suivi financier et comptable des Etablissements Publics, et d'autre part de vérifier la recevabilité des comptes de gestion des comptables publics des*

Etablissements Publics, avant leur transmission à la Cour des Comptes. La procédure de traitement desdits comptes est fixée par voie réglementaire.

Les Etablissements Publics locaux sont placés sous la tutelle technique, budgétaire et comptable de la Collectivité Territoriale Décentralisée qui les a créés. La tutelle technique, budgétaire et comptable des Etablissements Publics Locaux assurent les mêmes rôles que ceux définis à l'article 12 de la présente loi ».

Cette loi précise également que les chefs de l'organe exécutif d'un EPN sont nommés par décret pris en Conseil des ministres. Ceux des EPL sont nommés par arrêté du chef de l'exécutif de la CTD.

2. Le SAMVA est placé sous l'autorité du Maire de la CUA

Cependant, il est important de souligner que l'article premier du décret n° 2009-1166 sus-cité dispose que le SAMVA est « *un établissement public à caractère industriel et commercial placé sous l'autorité du Maire de la Commune Urbaine d'Antananarivo* ». Et selon l'article 3 du même décret, le SAMVA « *relève de la Commune Urbaine d'Antananarivo* ».

D'ailleurs, le Maire de la Commune Urbaine d'Antananarivo est le Président du Conseil d'Administration du Service. Sept membres du Conseil d'administration relèvent de la CUA dont trois désignés par le Maire (article 7).

En outre, le visa du décret n° 2009-1166 comporte la loi n° 2001-025 du 09 avril 2003 relative au tribunal administratif et au tribunal financier. Or, cette loi se rapporte au contrôle des établissements publics rattachés aux collectivités décentralisées par les tribunaux financiers et non pas celui des établissements publics nationaux.

Par ailleurs, la loi n° 98-031 du 20 janvier 1999 portant définition des établissements publics et des règles concernant la catégorie d'établissements publics, en vigueur lors de la prise du décret n° 2009-1166 dispose que « *Les établissements publics sont soit nationaux, soit locaux suivant qu'ils sont placés sous l'autorité de l'Etat ou d'une ou plusieurs collectivités territoriales décentralisée(s)* ».

Au vu de la législation applicable, placer le SAMVA « sous l'autorité » du Maire ou le faire « relever » de la CUA peut ainsi être interprété comme rattacher le SAMVA à la Commune et non pas à l'Etat.

La nouvelle loi n° 2018-037 du 8 février 2019 fixant les principes régissant les Etablissements Publics ainsi que les règles de création des catégories d'Etablissement Public, quant à elle, prévoit dans ce sens que « *Un Etablissement Public est soit national, soit local. L'Etablissement Public national est rattaché à l'Etat. L'Etablissement Public local est rattaché à une ou plusieurs Collectivités Territoriales Décentralisées* » (article 6).

En réalité, le décret n° 2009-1166 sus-cité est rédigé en des termes flous et imprécis, ce qui rend ses dispositions incohérentes entre elles et avec le reste du cadre juridique du SAMVA.

De surcroît, les textes qui régissent l'Établissement public et le service public de la gestion des ordures ménagères sont épars, non seulement en nombre mais également dans le temps⁴.

Cette ambiguïté sur le rattachement du SAMVA se trouve à l'origine de la dilution des responsabilités des acteurs. Les droits et obligations des parties prenantes au SAMVA se trouvent affectés.

B- Le cadre juridique général de la gestion des ordures ménagères est pourtant clair

Conformément à la Constitution, la loi organique n° 2014-018 du 12 septembre 2014 régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités territoriales décentralisées, ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires attribue la compétence générale de la gestion des ordures ménagères à la Commune. En effet, l'article 28 de la loi organique dispose que « *les Communes sont principalement chargées : [i] En matière sociale et culturelle : 1. à la planification du développement communal et la mise en œuvre des opérations liées à : - la gestion de voirie, d'eau et assainissement, d'hygiène, de gestion des ordures ménagères ; [i]* ».

Dans le même sens, le Code de l'eau⁵ précise en son article 16 que « *L'élimination des déchets des ménages s'effectue sous la responsabilité des communes, qui peuvent financer en totalité ou en partie les coûts du service conformément à la réglementation en vigueur* ».

Par convention de concession signée le 11 octobre 1996 entre la CUA et le SAMVA, la CUA a délégué le service public de la gestion, l'exploitation et la maintenance des ouvrages et équipements du service des ordures ménagères de la Ville d'Antananarivo au SAMVA.

En tout état de cause, la CUA s'est trouvée directement dans l'obligation légale de transférer cette compétence particulière au SAMVA par application de la loi n° 95-035 du 30 octobre 1995 autorisant la création des organismes chargés de l'assainissement urbain et fixant les redevances pour l'assainissement urbain (toujours en vigueur). Cette loi précise que « *l'assainissement urbain est assuré - par le SAMVA sur la Commune d'Antananarivo, - par un organisme public sur les communes qui auront décidé sa création* » (article 2).

Par ailleurs, ces rôles et responsabilités de la CUA se trouvent encore renforcés en 2015 par la loi n° 2015-011 du 01 avril 2015 portant statut particulier d'Antananarivo, Capitale de la République de Madagascar. Les articles 8 et 9 de ladite loi prévoient que « *La Commune*

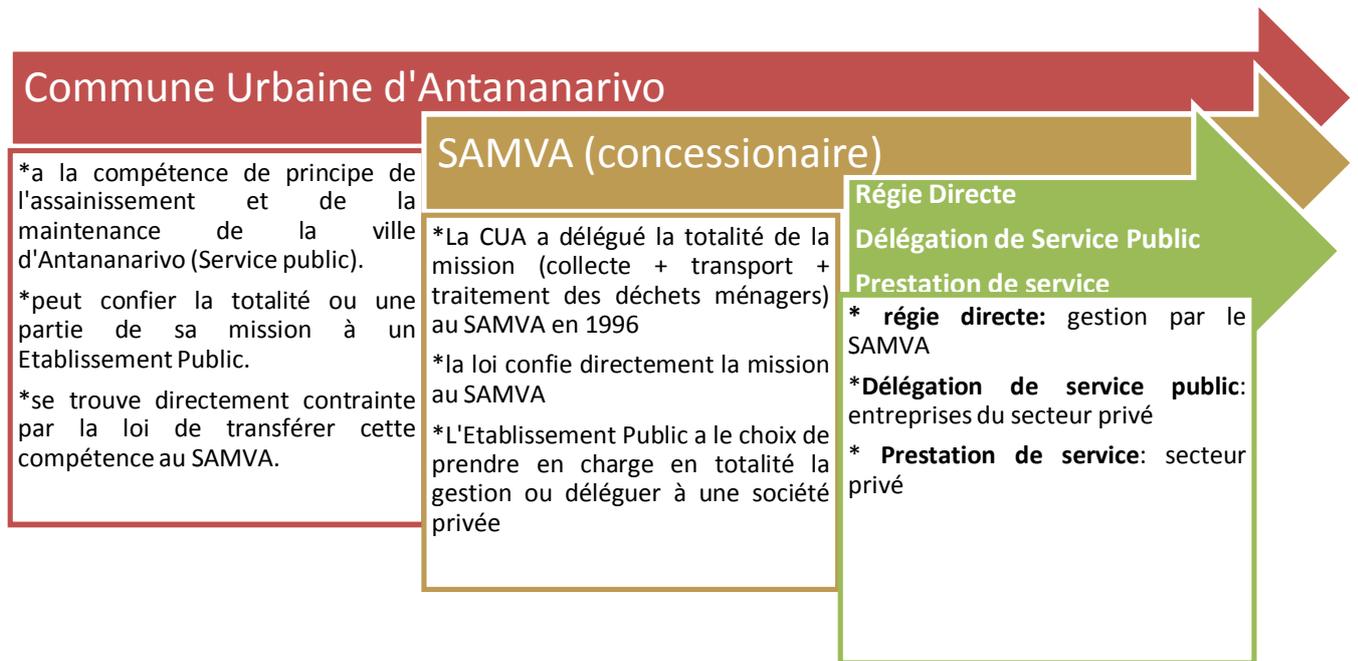
⁴ Il s'agit notamment de la loi n° 95-035 du 30 octobre 1995 autorisant la création des organismes chargés de l'assainissement urbain et fixant les redevances pour l'assainissement urbain (en vigueur), du Code de l'eau (en vigueur), du décret n° 94-717 (abrogé), du décret n° 96-173 du 06 mars 1996 portant réorganisation du SAMVA (abrogé), du décret n° 2008-599 du 23 juin 2008 portant réorganisation du SAMVA (abrogé), du décret n° 2008-881 portant organisation de l'assainissement urbain sur la ville d'Antananarivo dans le cadre législatif de l'assainissement (abrogé) ; du décret n° 2009-1166 du 15 septembre 2009 portant refonte et réorganisation du SAMVA (en vigueur) ; mais également des textes juridiques sur les Collectivités Territoriales Décentralisées, et sur l'assainissement.

⁵ Loi n° 98-029 du 20 janvier 1999 portant Code de l'eau.

Urbaine d'Antananarivo exerce les compétences prévues par la loi organique n° 2014-018 du 12 septembre 2014 susvisée. De par son statut particulier, la Commune Urbaine d'Antananarivo est également chargée : *í de la gestion de voirie, d'assainissement et d'hygiène ; í de veiller au respect de l'environnement et de la qualité de vie ».*

Ce cadre de compétence et de responsabilité se résume selon la figure suivante :

Figure 1 : Cadre de compétence et de responsabilité en matière de service public de gestion des ordures ménagères de la ville d'Antananarivo



Ainsi du point de vue purement juridique, il ressort de ces dispositions d'une part que la gestion des ordures ménagères de la ville d'Antananarivo revient à la CUA à titre principal. D'autre part, qu'en conséquence, le service public de gestion des ordures ménagères est délégué à un organisme qui devrait lui être rattaché, en l'occurrence le SAMVA.

C- Une capacité insuffisante de la Commune

Toutefois, sur le plan technique, il faudrait considérer que l'étendue de l'agglomération de la ville d'Antananarivo, la diversité de ses quartiers⁶ et surtout la croissance extraordinaire de sa population sont à l'origine de l'accroissement important et continu de ses déchets ménagers. En effet, la CUA fait face non seulement à une forte pression démographique, mais elle souffre également de l'immigration. C'est ainsi que la capitale Antananarivo abrite une partie importante de la population urbaine de Madagascar.

De plus, les ordures déposées dans les points de collecte du SAMVA ne proviennent pas uniquement des ménages résidents de la CUA mais également de ceux qui y circulent

⁶ Nombre de quartiers de la ville sont informels et non structurés. Ils ont été créés et développés en dehors du cadre réglementaire de l'urbanisation (cf. PND, p. 34)

temporairement et/ou périodiquement et surtout des marchés (fakon-tsena). Cette urbanisation massive ramène le nombre d'usagers du service des ordures ménagères du SAMVA à environ 2,8 millions⁷. La quantité de déchets produits chaque année est estimée approximativement à 500 000 tonnes⁸.

Sur le plan financier, les sources de financement du SAMVA sont principalement les redevances et les subventions des ministères de tutelle. En 2018, les subventions d'exploitation allouées au SAMVA s'élèvent à 7 881 910 000 Ariary⁹.

Au vu de ces quelques chiffres, l'enjeu social de la gestion des déchets ménagers de la ville d'Antananarivo ainsi que la composante financière de l'activité requièrent une intervention qui dépasse la capacité de la Commune Urbaine d'Antananarivo.

Certes, le cadre institutionnel dans lequel évolue le SAMVA constitue un choix stratégique.

 *Mais devant les imperfections juridiques soulevées, la Cour recommande aux responsables concernés d'harmoniser le cadre juridique du SAMVA tout en respectant la législation en vigueur, notamment l'article 16 de la loi organique n° 2014-018 qui précise que « La répartition des compétences entre l'Etat et les Collectivités territoriales décentralisées tient compte des intérêts nationaux et locaux. A cet effet, les transferts effectifs de compétences s'effectuent en fonction de la vocation principale de chaque niveau de Collectivité territoriale décentralisée ».*

Dans sa réponse n° 230/MEEH/SAMVA/19 du 30 octobre 2019, le SAMVA affirme que « Le rattachement du SAMVA demeure un sujet d'actualité tenant compte des enjeux socio politiques. Après la promulgation de la loi n° 2018-037, une mise à jour des dispositions statutaires des EPN s'avère nécessaire. Aussi, sollicitons-nous l'avis clair de la Cour quant au rattachement du SAMVA qui respecte les textes en vigueur ».

 *En termes clairs, il découle de son obligation de conformité à la loi organique n°2014-018 du 12 septembre 2014 qu'il ne fait aucun doute que le SAMVA doit être rattaché à la Commune Urbaine d'Antananarivo.*

En effet, il y est expressément disposé, que la gestion des ordures ménagères revient aux Communes. Les textes subséquents réitèrent ces dispositions, à l'instar du Code de l'eau et de la loi n° 2015-011 du 01 avril 2015 portant statut particulier d'Antananarivo, Capitale de la République de Madagascar.

⁷ En 2017, le nombre de la population de la CUA est à environ 1,6 million habitants. L'importance de population en activité sur la ville le jour ramène le nombre à 2,8 millions ; source : CUA.

⁸ Aucune mesure n'a été effectuée. Néanmoins, selon une estimation fournie par le service des ordures ménagères en 2016, en moyenne, la quantité de déchet produite est estimée à 0,4- 0,6 kg/personne/jour.

⁹ Il s'agit d'un montant donné à titre provisoire (Etats financiers version provisoire, SAMVA).

La mise en conformité à la législation en vigueur et la performance de l'établissement devraient, en principe, aller de pair. Ainsi, des mesures préalables devraient être mises en œuvre pour que le respect des principes de conformité et de cohérence ne contrevienne pas aux principes d'efficacité, d'efficience et d'économie. Pour ce faire, la Cour recommande:

- à la CUA de s'assurer de la mise en place de convention claire et robuste entre le SAMVA et elle-même ;
- à l'Etat de s'assurer de la dotation de moyens suffisants pour la gestion des ordures ménagères de la ville d'Antananarivo par le biais de subventions.

II- Sur le choix de la catégorie d'établissement public

Selon l'article premier du décret n° 2009-1166, le SAMVA est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC).

Le Conseil d'administration recommande lors de sa réunion ordinaire du 28 décembre 2018 que « Normalement, le SAMVA devrait être classé parmi les EPA, car un EPIC ne bénéficie pas de subvention de l'Etat aussi minime soit-elle. Ainsi, le SAMVA doit profiter au maximum de cette possibilité d'aide gouvernementale, en dépit de son statut d'EPIC. Toutefois, il a été recommandé de songer au changement de catégorie du SAMVA en tant qu'établissement public ».

Pourtant, la loi n° 2018-037 du 8 février 2019 fixant les principes régissant les Etablissements Publics ainsi que les règles de création des catégories d'Etablissement Public précise en son article 3 que « les Etablissements Publics sont soumis, selon la nature de leurs activités, leur mode de financement et leurs modalités de fonctionnement, à l'un des régimes suivants:

- le Régime des Etablissements Publics à caractère administratif auquel sont soumis les Etablissements publics qui exercent des activités à caractère administratif et dont les ressources proviennent essentiellement des subventions et des recettes parafiscales;
- le Régime des Etablissements Publics à caractère industriel et commercial auquel sont soumis les Etablissements Publics dont les activités ont trait à la production ou à la vente de biens et/ou à la prestation de service et dont les ressources proviennent essentiellement de la vente de biens et/ou de prestations de services ».

Selon ces dispositions légales, le régime d'un établissement public est fonction de la nature des activités de l'établissement, du mode de financement et de ses modalités de fonctionnement. En outre, si les EPIC fonctionnent essentiellement au moyen de leurs ressources propres, il n'y a pas interdiction légale d'octroi de subvention à leur endroit.

En effet, les articles 30 et 31 de la même loi précise que « les ressources des Etablissements Publics sont constituées par les subventions de l'Etat, les redevances, les dons et legs ainsi que les ressources propres. Tout Etablissement Public peut bénéficier de subventions ou contributions des organismes privés ou publics nationaux ou internationaux. »

Pour le SAMVA, le but du service public est d'assurer l'hygiène et la salubrité publiques. La considération de ce but rapproche l'activité d'une mission de service public administratif. Mais le critère légal est la nature des activités et non le but du service public. Or, l'activité

consiste en l'opération matérielle de collecte et de transport des ordures ménagères. Cette activité est de nature à pouvoir être effectuée par une entreprise privée. De ce fait, la nature des activités du SAMVA tend vers la qualification de service à caractère industriel et commercial.

Ensuite, il faudrait considérer le financement du service par une redevance (et non pas par une taxe, par exemple). La perception de redevances sur les ordures ménagères (ROM) et des redevances sur rejets d'eaux usées (REU) sur les usagers favorise la qualification de service public à caractère industriel et commercial dans le sens où une possibilité est offerte à l'établissement de financer son service par une redevance pour service rendu, payée par l'utilisateur. Ce dernier est alors assimilé au client ordinaire d'une entreprise privée. En 2017, la totalité des redevances perçues par le SAMVA s'élève à 6 021 774 810,20 Ariary. Les redevances sont censées permettre à l'établissement de gérer le service comme une activité privée.

 ***Dans tout projet de modification du statut du SAMVA, la Cour recommande aux responsables concernés de respecter les lois et règlements, notamment la loi n° 2018-037 du 8 février 2019 fixant les principes régissant les Etablissements Publics ainsi que les règles de création des catégories d'Etablissement Public.***

Dans sa réponse n° 230/MEEH/SAMVA/19 du 30 octobre 2019, le SAMVA affirme que « Après la promulgation de la loi n° 2018-037, une mise à jour des dispositions statutaires des EPN s'avère nécessaire. Aussi, sollicitons-nous l'avis clair de la Cour [quant à] la catégorie du SAMVA [] ».

 ***En termes clairs, de tout ce qui précède et de par la nature de ses activités, le SAMVA devrait rester sous le régime des Etablissements Publics à caractère industriel et commercial.***

Par ailleurs, la Cour encourage l'établissement à rentabiliser davantage ses activités de vente de prestations correspondant à la collecte d'ordures ménagères telles que prévues dans ses statuts.

III- Dilution des responsabilités

Les principales parties prenantes aux activités du SAMVA sont l'Etat et la CUA. Toutefois, le partage des rôles et responsabilités entre ces acteurs n'est pas toujours clairement perçu, même si les différents textes en vigueur devraient permettre de le fixer.

A- Une responsabilité solidaire : un organe d'administration à composition hybride

Les organes du SAMVA sont le Conseil d'Administration et la Direction¹⁰. Parmi les membres du Conseil d'administration, plusieurs relèvent de l'État. Il s'agit du représentant du Ministère chargé des Collectivités Territoriales, du représentant du Ministère chargé de l'Aménagement du Territoire, de ceux du Ministère de l'Assainissement, du Ministère chargé des Travaux Publics, du Ministère chargé des Finances, du Ministère chargé de la Santé, du Préfet de Police de la Ville d'Antananarivo, et du Trésorier municipal. Les membres qui représentent les ministères sont désignés par arrêté conjoint des ministres de tutelle technique. Le chef de Région Analamanga est également membre du CA.

D'autres membres représentent, quant à eux, la CUA. Il s'agit du Maire, du Président du Conseil Municipal, du chef de département chargé de la voirie auprès de la CUA, du chef de département chargé des affaires financières auprès de la CUA ainsi que de trois représentants des autres départements de la CUA désignés par le Maire. La Présidence du Conseil d'Administration est assurée par le Maire.

Les attributions du Conseil sont celles prévues par l'article 8 du décret n° 2009-1166. Comme le conseil d'administration est l'organe d'administration et délibérant du SAMVA, aussi bien les membres représentant l'État, la Région que ceux qui sont de la CUA participent à la définition de la politique générale du SAMVA dans le cadre de la mission qui lui a été consignée. Ainsi, il y a éclatement du pilotage de la politique de gestion des déchets ménagers entre trois niveaux d'administration : l'État, la Région et la CUA.

Par conséquent, ces derniers se trouvent solidairement responsables de toutes décisions prises par le Conseil d'administration.

Toutefois, dans la pratique toute décision du Conseil d'administration obtient visa du ministère en charge de l'assainissement avant de recevoir exécution de la part du SAMVA.

B- Une responsabilité conjointe : l'octroi de subvention d'équilibre

En revanche, sur le plan budgétaire et financier, la responsabilité des parties prenantes est bien définie. Le décret n° 2009-1166 prévoit qu'« *en cas de déficit de trésorerie éventuelle, l'octroi de subvention d'équilibre est autorisé dans les limites d'inscriptions préalables de crédits correspondants au titre de l'année au niveau des budgets de chaque organisme intervenant et ce, conformément à la clef de répartition ci-après : *Commune Urbaine d'Antananarivo : 30%, Ministère chargé de l'Aménagement du Territoire : 20%, Ministère chargé des Collectivités Territoriales : 20%, Ministère chargé de l'Assainissement : 20%, Région d'Analamanga : 10%* ». Cette clef de répartition définit clairement la part de subvention d'équilibre que la CTD ou que le département ministériel doit octroyer au SAMVA.

¹⁰Article 6 du décret n° 2009-1166

Sur ce point, le décret n° 2009-1166 opère un changement notable en renforçant la responsabilité de l'Etat vis-à-vis du SAMVA. En effet, le tableau suivant montre l'évolution de la clef de répartition de la subvention d'équilibre sous le régime des décrets relatifs au SAMVA qui se sont succédé.

Tableau n° 01: Evolution de la clef de répartition de l'octroi de la subvention d'équilibre au profit du SAMVA

Organismes	Décret n°96-173 du 6 mars 1996	Décret n° 2008-559 du 23 juin 2008	Décret n° 2009-1166 du 15 septembre 2009
CUA	60%	60%	30%
Etat	30%	30%	60%
Région Analamanga	10%	10%	10%

Source : décrets portant réorganisation du SAMVA

Cependant, l'allocation de subvention d'équilibre n'est pas effective faute de ligne budgétaire dédiée à cet effet au niveau des budgets des organismes concernés.

Ainsi, la Cour recommande l'inscription préalable de crédits correspondants aux subventions d'équilibre du SAMVA au niveau des budgets des organismes concernés afin de respecter l'article 16 du décret n° 2009-1166.

Dans sa réponse par lettre n°231/MEEH/SAMVA/19 en date du 31 octobre 2019 le SAMVA précise qu'outre les remarques émises dans ses réponses, il est d'accord avec toutes les recommandations de la Cour. Toutefois, étant donné que parmi les recommandations, il y a celles qui dépassent ses compétences, il invite la Cour à inciter toutes les parties prenantes concernées.

C- Tension et dysfonctionnement

Ce cadre de responsabilité fragilise les relations du SAMVA avec ses principales parties prenantes.

1. Manque de transparence sur le recouvrement des ROM

Il en est ainsi du partage de responsabilité entre le SAMVA et la CUA à propos de la collecte et de l'utilisation des ROM. La principale ressource financière pour le service de gestion des ordures ménagères est la ROM. Toutefois, le faible taux de recouvrement des ROM entraîne des désaccords tels qu'il s'est avéré nécessaire de rappeler la séparation distincte des responsabilités entre la CUA et le SAMVA, « que la CUA est seulement l'organe de recouvrement des redevances d'ordures ménagères¹¹ ». Par la même occasion, le principe

¹¹ Procès-verbal du Conseil d'administration du 23 décembre 2014.

l'affectation des redevances d'ordures ménagères et redevances de rejet des eaux usées a été rappelé¹². En réalité, il s'agit d'un manque de transparence dans le recouvrement des ROM.

La redevance est assise sur la même assiette fiscale que l'IFPB. L'article 17 de la loi n° 95-035 précise à cet effet que « la facturation et le recouvrement de la redevance de collecte et traitement des ordures ménagères seront effectués par le service chargé de la perception de l'impôt foncier au niveau communal ». Lors du reversement au SAMVA des montants recouverts, la CUA envoie un bon de transfert de recette. Le SAMVA ne dispose pas, de ce fait, des montants des redevances restant à recouvrer.

L'Établissement public a déjà demandé « collaboration avec l'organe de recouvrement au sein de la Commune Urbaine d'Antananarivo, afin d'accéder aux documents de rapprochement autres que l'usuel bon de transfert de recette »¹³. En réponse à cette demande, les représentants de la Commune auprès du Conseil d'administration affirment que « les virements sont procédés automatiquement au niveau central dès l'effectivité de son recouvrement, et ce suivant le taux applicable en vigueur. Et ce constat est le reflet même de la performance des recouvrements auprès des redevables. »

Pourtant, aussi bien le SAMVA que la CUA se trouve dans l'obligation de rapprocher les montants des restes à recouvrer des ROM.



Ainsi, la Cour recommande :

- de constater et de retracer de manière exacte les restes à recouvrer de la ROM pour chaque exercice comptable,
- et en tout état de cause, de reconsidérer le mécanisme de recouvrement de la ROM de façon à améliorer la situation financière du SAMVA et la qualité du service public de gestion des ordures ménagères.

Dans sa réponse n° 230/MEEH/SAMVA/19 du 30 octobre 2019, le SAMVA affirme que « Retracer le reste à recouvrer des ROM revient à dire qu'il a à calculer les montants à payer par les contribuables qui ne l'ont pas encore fait. Inscrire ces montants dans un document comptable se traduira par une obligation de l'agent comptable chargé des recouvrements des recettes. Or, l'agent comptable ne disposant pas des moyens et des pouvoirs nécessaires pour contraindre les citoyens à payer leur impôt, il s'agira donc de juste constater le manque à gagner et non de reste à recouvrer ».

En complément de cette réponse, le SAMVA affirme dans la fiche d'entretien n° 01/C3/19 du 31 octobre 2019 que « Des démarches ont déjà été initiées par le SAMVA auprès de la

¹² Principe prévu par la loi n° 95-035 du 30 octobre 1995 et rappelé par l'instruction du DCP n° 14-24-GI du 27 juin 2014 sur « le dispositif comptable relatif au recouvrement des redevances pour l'assainissement urbain au profit du SAMVA ».

¹³ Procès-verbal de la réunion du Conseil d'administration du 21 août 2015

JIRAMA et de la CUA en vue de plus de transparence des états des REU et ROM mais elles n'ont pas abouti faute de collaboration de la part de ces entités de recouvrement ».

Compte tenu de ces réponses, il convient de préciser qu'il s'agit pour le SAMVA et la CUA de vérifier l'intégralité des redevances reversées par la CUA au SAMVA. Par conséquent, il s'agit de constater les éventuels redevances recouvrées par la CUA mais non reversées au SAMVA conformément à l'article 17 de la loi n° 95-035 sus visée.



Ainsi, la Cour recommande à toutes les parties concernées:

- de constater et de retracer de manière exacte les restes à reverser des ROM et REU respectivement par la CUA et par la JIRAMA au SAMVA,
- et en tout état de cause, de reconsidérer le mécanisme de recouvrement des ROM et REU de façon à améliorer la situation financière du SAMVA et la qualité du service public de gestion des ordures ménagères.

2. Instrumentalisation du service des ordures ménagères

Pareillement, le flou juridique entraîne une certaine tension dans la relation tripartite SAMVA-Ministère de tutelle-CUA. En effet, il est consigné dans le procès-verbal du CA en date du 21 août 2015 que « Les Administrateurs au niveau de la Commune Urbaine d'Antananarivo ont émis constat, via Le Président de la séance, et en leur qualité de dirigeant de la CUA que le logo de la Commune Urbaine d'Antananarivo n'est plus visible et a été remplacé par le logo du Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène, partout et notamment dans les correspondances administratives du SAMVA et sur les camions de ramassage et de transport d'ordure ».

En réaction à ce constat, « le SAMVA a repris la parole en s'expliquant sur l'ambiguïté par rapport à la visibilité de la Commune Urbaine d'Antananarivo, que d'une part, suivant le décret n° 2009-1166 en son article premier, le SAMVA relève de la Commune Urbaine d'Antananarivo ; et d'autre part, par son statut d'Établissement Public National, ayant le Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène, comme ministère de Tutelle technique, c'est une autre obligation d'apposer cette visibilité. Cependant, le SAMVA fera le nécessaire pour la réintégration de cette visibilité de la Commune Urbaine d'Antananarivo ».¹⁴

Cet aspect touche également l'autorité du Président du Conseil d'administration. En effet, en tant que tel, il revient au Maire de convoquer chaque administrateur aux réunions du Conseil et d'assurer la présidence des réunions. Celles-ci se déroulent d'ailleurs dans les locaux de l'Hôtel de Ville Analakely. Néanmoins, il a été fait rappel au sein du Conseil d'administration

¹⁴ibid.

que « *Tout administrateur ayant reçu convocation doit l'honorer, néanmoins, il fera parvenir au Président du Conseil d'administration, une lettre d'excuse et /ou de procuration* »¹⁵.

Aussi, la présidence du conseil se trouve mise en cause lors d'échanges sur le projet de texte portant modification du décret n° 2009-1166¹⁶.

A ce propos, il convient de soulever l'instabilité des dispositions des textes sur la nomination du Président du Conseil d'administration. En effet, du temps du décret n° 96- 173 du 6 mars 1996, le CA était présidé par le Maire d'Antananarivo Renivohitra. Tandis que le décret n°2008-559 prévoit que le PCA est nommé par « arrêté du Ministre chargé de l'Aménagement du Territoire sur proposition des membres ». Quant au décret n° 2009-1166, l'article 7 précise que le PCA est le Maire de la CUA.

 *De tout ce qui précède, il est constaté que le cadre juridique, institutionnel et organisationnel du SAMVA amène celui-ci à gérer des difficultés techniques et politiques dont la prise en compte amenuise la performance du service public. Le SAMVA se trouve dans une situation conflictuelle par moment du fait de l'absence de synergie entre ses partenaires stratégiques.*

Par conséquent, la Cour recommande :

-un positionnement stable du SAMVA dans sa relation vis-à-vis de ses Ministères de tutelle et de la CUA.

-un partage clair des rôles et des responsabilités respectifs du SAMVA, de la CUA, et de l'Etat tant sur le plan technique que financier.

Dans sa réponse par lettre n°231/MEEH/SAMVA/19 en date du 31 octobre 2019 le SAMVA précise qu'outre les remarques émises dans ses réponses, il est d'accord avec toutes les recommandations de la Cour. Toutefois, étant donné que parmi les recommandations, il y a celles qui dépassent ses compétences, il invite la Cour à inciter toutes les parties prenantes concernées.

IV- Incohérences juridiques sur les redevances d'assainissement

La loi n° 95-035 du 30 octobre 1995 autorisant la création des organismes chargés de l'assainissement urbain et fixant les redevances pour l'assainissement urbain a institué les redevances d'assainissement. Il ne s'agit pas d'une création d'impôt nouveau ni une taxe nouvelle mais font partie des taxes existantes. Le SAMVA est alors tenu de rendre le service correspondant sous peine de poursuites judiciaires selon les dispositions de l'article 3 de ladite loi.

¹⁵ Procès-verbal du Conseil d'administration du 10 août 2018.

¹⁶ Procès-verbal du Conseil d'administration du 21 août 2015.

A- Sur l'assiette et les redevables de la REU

D'après cet article 3 de la loi de 1995, la redevance concernant les ordures ménagères sera due par toute personne assujettie au paiement de l'impôt foncier sur la propriété bâtie. L'article 13 de la loi prévoit que l'assiette de la redevance de collecte et traitement des ordures ménagères est constituée par la valeur locative de l'habitation concernée.

La redevance concernant les eaux usées, quant à elle, « sera due par tout abonné à un réseau public de distribution d'eau, bénéficiant ou non d'un branchement eaux usées et par tout bénéficiaire d'une alimentation en eau individuelle en complément ou en remplacement de l'alimentation à partir du réseau public de distribution d'eau ». Tous les abonnés à la distribution d'eau de la JIRAMA sont donc des redevables de la REU.

S'agissant de l'assiette de la redevance de rejet d'eaux usées, elle est constituée par « le montant de la facture eau potable des abonnés, une fois déduites toutes taxes et surtaxes pouvant y être incluses » selon l'article 4 de la loi n° 95-035. L'article 10 de la même loi ajoute que l'assiette de la redevance est le montant de la consommation d'eau déclarée ou mesurée, valorisée au tarif de l'organisme en charge de la distribution d'eau.

Concrètement, la REU sera facturée puis recouvrée par la JIRAMA, société de distribution d'eau, à ses abonnés pour ensuite être reversée directement au SAMVA (article 9 de la loi n°95-035).

Toutefois, la loi n° 2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des Collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes prévoit également la soumission à une redevance de la collecte, le traitement des ordures ménagères et le rejet d'eaux usées.

L'article 232 de la loi organique sus citée dispose que « *Les Communes peuvent voter, chaque année, l'application de la redevance de collecte, de traitement des ordures ménagères et de rejet d'eaux usées calculée à partir de la base imposable à l'impôt foncier sur la propriété bâtie* ». Ainsi, cette disposition légale ne fait pas de distinction entre les deux types de redevance. Dans ce sens, l'assiette de la REU est la valeur locative de l'habitation concernée tandis que les redevables sont les propriétaires, usufruitiers ou occupants effectifs des immeubles.

En conséquence, il y a contradiction entre l'assiette et les redevables de la REU prévus par la loi n°95-035 et ceux de la loi n° 2014-020.

B- Sur les taux des redevances

Pareillement, la loi n° 95-035 dispose en son article 14 que le taux de la ROM sera fixé annuellement par la CUA, sur proposition du SAMVA entre des limites pouvant varier entre 3% et 8% du montant de la valeur locative. Pour la REU, ce taux sera fixé annuellement entre des limites pouvant varier entre 15% et 25% du montant de la facturation eau potable des abonnés lors taxes et surtaxes (article 5).

En revanche, la loi n° 2014-020 dispose en son article 234 que le tarif annuel de la redevance [de collecte, de traitement des ordures ménagères et de rejet d'eaux usées] est voté par l'organe délibérant de la Commune sans pourtant être supérieur à 5%.

Il y a, ainsi, incohérence entre la loi n° 95-035 et l'article 234 de la loi n°2014-020 à propos du taux des redevances d'assainissement.

L'état de ces textes met l'organe délibérant de la CUA en difficulté. Pour la ROM, le taux a été fixé à 5%.

Quant à la REU, le taux appliqué est 10%, ce qui ne respecte ni la loi n° 95-035 ni la loi n° 2014-020.

 ***La Cour recommande d'harmoniser les dispositions légales relatives à l'assiette, aux taux et aux personnes redevables des ROM et REU.***

Dans sa réponse par lettre n°231/MEEH/SAMVA/19 en date du 31 octobre 2019 le SAMVA précise qu'outre les remarques émises dans ses réponses, il est d'accord avec toutes les recommandations de la Cour. Toutefois, étant donné que parmi les recommandations, il y a celles qui dépassent ses compétences, il invite la Cour à inciter toutes les parties prenantes concernées.

V- Caducité de la convention de concession entre la CUA et le SAMVA : une mise à jour nécessaire

Une convention de concession du service des ordures ménagères, chargé de la gestion des équipements de collecte, de mise en dépôt et de traitement des ordures ménagères a été conclue entre la CUA (concedant) et le SAMVA (concessionnaire) le 11 octobre 1996. Selon ladite convention « la concession dure tant que l'établissement public existe ». L'esprit de la convention est de contractualiser le service et ainsi de permettre à la CUA de jouer pleinement son rôle de maître d'ouvrage. Cette convention énonce les droits et obligations de chaque partie. Cependant, les stipulations de la convention sont devenues caduques, notamment, à cause des maintes changements relatifs au statut du SAMVA. En effet, la concession se conforme au décret n° 96-173 du 06 mars 1996 portant réorganisation du SAMVA, lequel a été abrogé en 2008.

La convention présente des lacunes. Si elle porte essentiellement sur les ouvrages et équipements du service des ordures ménagères, elle ne comporte pas de précision sur le traitement de ces ordures ménagères. La convention ne permet pas de déterminer si, en dehors du ramassage et du transport des ordures, le SAMVA peut initier des activités de recyclage et de valorisation des ordures ménagères. Cette absence de précision pose des problèmes pratiques notamment dans les relations du SAMVA avec les partenaires financiers et le secteur privé.

Par ailleurs, la convention porte uniquement sur le service des ordures ménagères. Le service de rejet des eaux usées ne fait pas l'objet de convention entre la CUA et le SAMVA.

 Ainsi, la Cour recommande à la CUA et au SAMVA :

- de mettre à jour la convention de concession du service des ordures ménagères tout en apportant des précisions aux dispositions lacunaires,

- de mettre en place un dispositif similaire pour le service de rejet des eaux usées.

Dans sa réponse par lettre n°231/MEEH/SAMVA/19 en date du 31 octobre 2019 le SAMVA précise qu'outre les remarques émises dans ses réponses, il est d'accord avec toutes les recommandations de la Cour. Toutefois, étant donné que parmi les recommandations, il y a celles qui dépassent ses compétences, il invite la Cour à inciter toutes les parties prenantes concernées.

VI- Politique de gestion des ordures ménagères

A- Secteur EAH : absence de stratégie nationale de gestion des déchets solides

Le SAMVA est placé, à titre principal, sous la tutelle technique du Ministre chargé de l'Assainissement, en l'occurrence le Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène (MEAH) devenu récemment Ministère de l'Eau, de l'Énergie et des Hydrocarbures (MEEH). Ce rattachement laisse déduire que la gestion des déchets solides relève du secteur Eau, Assainissement, Hygiène (EAH).

Toutefois, étant donné les exercices sous revue et en se référant au Plan National de Développement PND 2015-2019, il est constaté que le document évoque essentiellement l'accès à l'eau potable et l'accès aux infrastructures d'assainissement (utilisation de latrine) comme défis et objectifs du Plan National se rapportant au secteur. Le tableau suivant présente les objectifs et les sous objectifs du programme 4.5 Eau, Hygiène et Assainissement garants de la santé publique.

Tableau n°02 : Extrait du PND Programme 4.5 « Eau, Hygiène et Assainissement garants de la santé publique »

Programme	Objectifs	Sous-objectifs
4.5.EAU, HYGIENE ET ASSAINISSEMENT GARANTS DE LA SANTE PUBLIQUE	4.5.1.Assurer l'accès à l'eau potable, l'hygiène et aux infrastructures d'assainissement (EHA)	4.5.1.1.Mettre à jour le cadre juridique, légal et réglementaire de l'EHA
		4.5.1.2.Garantir l'accès à l'eau potable salubre et accessible et un assainissement adéquat pour tous
		4.5.1.3.Développer la gestion intégrée des ressources en eau

Source : Plan National de Développement 2015-2019

Ainsi, le programme ne fait pas mention d'objectif se rapportant à la gestion des déchets solides. Selon le PND ce programme relève de l'axe stratégique PND 4 « Capital humain adéquat au processus de développement ». En fait, le programme 4.5 a comme ODD de rattachement l'ODD 6. Cet Objectif consiste à « Garantir l'accès de tous à des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau ». Le programme 4.5 en se conformant à l'esprit de l'ODD 6 ne traite donc pas de la gestion des déchets solides. Celle-ci ne figure dans aucun autre axe stratégique du PND.

Il en est de même pour la Politique Générale de l'Etat. Le défi n°6 « Eau et assainissement » de la PGE est orienté vers l'accès à l'eau potable et à l'assainissement.

Tableau n°03 : Extrait de la PGE : Défis et orientations stratégiques n°6 « Eau et assainissement »

Défis à relever	Orientations stratégiques	Intervenants
6.Eau et assainissement	<ul style="list-style-type: none"> - Garantir l'assainissement à tous les niveaux - Assurer l'accès à l'eau potable, à l'assainissement et à l'hygiène ainsi que la gestion intégrée des ressources en eau. 	Ministère de l'Eau

Source : PGE

Le défi n° 6 ne touche donc pas la gestion des déchets solides. Aucun autre défi de la PGE ne concerne la gestion des déchets solides.

En 2008, le document de Politique et Stratégie Nationale de l'Assainissement (PSNA) a été adopté par le décret n° 2008-319 en novembre 2008. Selon ce document, sa portée « concerne principalement la gestion des déchets solides de type domestique, des excréta (latrines et matières de vidange), des eaux usées et des eaux pluviales ».

De manière générale, la PSNA confie aux Collectivités Territoriales Décentralisées la responsabilité de piloter le développement de tous les sous-secteurs de l'assainissement. Cependant, la PSNA ne développe pas de stratégie claire et robuste pour chacune de ces composantes. Or, chaque sous-secteur présente des spécificités qui nécessitent des politiques appropriées. Ce document est basé sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et n'est donc plus actuel depuis 2015.

B- Absence de stratégie de gestion des ordures ménagères dans la promotion du développement urbain

Le SAMVA est également placé sous la tutelle technique du Ministère chargé de l'Aménagement du territoire.

L'ODD 11 consiste à « faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables ». L'ODD 11.6, plus précis, prévoit à cet effet de réduire l'impact environnemental des villes par habitant, y compris en accordant une attention particulière à la qualité de l'air et à la gestion, notamment municipale, des déchets.

Le programme du PND ayant comme ODD de rattachement l'ODD 11 est le programme 3.3. L'extrait de la matrice de résultats se présente comme suit.

Tableau n°04 : Extrait de la matrice de résultats du PND, Programme 3.3

Programmes	Objectifs	Sous-objectifs	Indicateurs	Baseline	Source	Cible
3.3.AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET SECURISATION FONCIERE	3.3.1. Optimiser l'organisation et la structuration territoriale de l'économie	3.3.1.1.Promouvoir et développer des espaces de croissance	Nombre d'espaces de croissance opérationnels		MEIAT	
		3.3.1.2.Promouvoir des espaces de solidarité	Nombre d'espaces de solidarité opérationnels	206	MEIAT	
		3.3.1.3.Développer l'urbanisme	Nombre de PUDI mis en œuvre	18000	MEIAT	
		3.3.1.4.Mettre le Foncier au service du développement	Guichets fonciers/BIFs mis en place et opérationnels	11413	MEIAT	
			Nombre de certificats fonciers délivrés	94	MEIAT	
Nombre de titres fonciers établis	144		MEIAT			
	Nombre de Plan Local d'Occupation Foncier (PLOF)					
	Nombre ZIE/ZEE/ZI développés	1	MININDUSTRIE	5		

Source : Plan National de Développement 2015-2019

Les objectifs et sous objectifs de ce programme ne spécifient pas une stratégie de gestion des déchets solides.

C- Les déchets solides et l'environnement

Le SAMVA est placé sous la tutelle technique du ministère en charge de l'assainissement et du ministère en charge de l'aménagement du territoire. Depuis le décret n° 2009-1166 suscité, le ministère de l'environnement n'a plus de représentant auprès du conseil d'administration de l'entité.

Pourtant, la gestion des déchets constitue un axe important des politiques environnementales, compte tenu de son impact sur la qualité de vie et la santé de la population. Les usagers semblent de plus en plus préoccupés par des nuisances occasionnées par les déchets et s'attendent à des services publics performants. En effet, les déchets solides mal gérés constituent un facteur important de pollution de l'air, du sol et de l'eau. Ainsi, le secteur de l'environnement est principalement concerné par la gestion des ordures ménagères.

 De ce qui précède, la Cour recommande :

- de réintégrer le ministère de l'environnement dans le conseil d'administration du SAMVA ;
- d'amplifier davantage le ministère en charge de l'Environnement dans la définition et la mise en œuvre de la politique de gestion des ordures ménagères dans le suivi environnemental de la gestion des ordures ménagères ;
- de mettre à jour la politique de l'assainissement ;
- de prévoir un volet spécifique à la gestion des ordures ménagères dans la politique de l'assainissement, de la politique environnementale et de la politique de développement urbain ou de définir une politique spécifique à la gestion des ordures ménagères.

Dans sa réponse par lettre n°231/MEEH/SAMVA/19 en date du 31 octobre 2019 le SAMVA précise qu'outre les remarques émises dans ses réponses, il est d'accord avec toutes les

recommandations de la Cour. Toutefois, étant donné que parmi les recommandations, il y a celles qui dépassent ses compétences, il invite la Cour à inciter toutes les parties prenantes concernées.

TITRE II- UN CADRE ORGANISATIONNEL PERFECTIBLE

Actuellement, 74%¹⁷ des employés du SAMVA sont affectés au sein du service des ordures ménagères. Toutefois, le service public de collecte et de transport des ordures ménagères n'est pas pour autant assuré. L'amoncellement des ordures ménagères dans la majorité des points de collecte est le quotidien de la capitale.

Une bonne gestion exige que l'organisation d'une entité soit conforme à l'organigramme approuvé par le conseil d'administration et les autorités de tutelle. Elle exige également que tous les acteurs soient compétents, responsables, opérationnels et connaissent leurs attributions.

Le SAMVA a été créé par une loi¹⁸ et régi par le décret n°2009-1166 portant refonte et réorganisation du SAMVA du 15 septembre 2009. Il est doté de deux organes à savoir le conseil d'administration (CA) et la direction.

I- Sur le Conseil d'administration

La dotation du SAMVA en matériel de transport au mois de décembre 2018 et janvier 2019 a nécessité l'adoption d'un budget rectificatif car le budget primitif 2019 voté ne prenait pas encore en compte l'existence de ces nouveaux matériels.

Le CA n'a pas pu exercer effectivement et régulièrement son rôle car l'arrêté de nomination de certains membres n'a été pris que le mois d'août 2019. Pourtant, le mandat précédent arrive à échéance vers la fin du mois de décembre 2018.

Cette situation entraîne l'inefficacité du service public de collecte et de transport des ordures ménagères dont l'importance n'est plus à démontrer sur le plan économique et santé publique.

 ***Pour remédier à cette situation, il est recommandé aux autorités concernées de procéder à temps à la nomination des membres du CA.***

Dans sa réponse par lettre n°231/MEEH/SAMVA/19 en date du 31 octobre 2019 le SAMVA précise qu'outre les remarques émises dans ses réponses, il est d'accord avec toutes les recommandations de la Cour. Toutefois, étant donné que parmi les recommandations, il y a celles qui dépassent ses compétences, il invite la Cour à inciter toutes les parties prenantes concernées.

¹⁷ 675 sur 907 personnels que compte le SAMVA.

¹⁸ Loi n° 95-035 du 3 octobre 1995 autorisant la création des organismes chargés de l'assainissement urbain et fixant les redevances pour l'assainissement urbain.

II- Sur la Direction

A- Ambiguïté du titre de l'organe d'exécution

Suivant les termes du décret n° 2009-1166, notamment en son article 11, la Direction est l'organe d'exécution des décisions du SAMVA. Toutefois, dans la note de présentation n° 309/MEAH/SAMVA/18 du 11 décembre 2018 qui a pour objet la situation de ses ressources humaines, le SAMVA a expliqué qu'« en 2014, le CA a adopté en session ordinaire le changement du SAMVA en Direction Générale et qui a été confirmée par l'adoption en 2016 de l'organigramme correspondant à ce statut de Direction Générale. Toutefois, jusqu'à présent, les démarches relatives à l'approbation de ce changement de statut par voie réglementaire n'ont pas encore abouti. Les démarches relatives à la mise à jour de la convention collective y compris donc l'organigramme sont entreprises. Le CA a déjà adopté en session ordinaire le lancement de ce processus ».

Cette ambiguïté est parfois source de hésitation, autant de la part du SAMVA que de ses parties prenantes, dans les activités de communication et relations publiques.

L'organigramme adopté concerne donc le projet de changement en Direction Générale mais pas son harmonisation à la restructuration faite à l'interne.

B- Le Comité de programmation et de suivi des activités n'est pas mis en place

Le décret de 2009 prévoit la mise en place d'un comité de programmation et de suivi des activités chargé d'assister le Directeur dans la réalisation de la mission du SAMVA. Ce comité est en principe composé des Délégués aux Maires des six arrondissements de la Commune Urbaine d'Antananarivo et de trois responsables des services techniques de la Commune Urbaine d'Antananarivo. Cependant, le comité n'a pas été mis en place. Or, ce comité joue un rôle important dans la réalisation des missions du SAMVA notamment : « de la rationalisation des points de collecte des ordures ménagères ; de la programmation des activités relatives aux volets¹⁹ prévus par l'article premier du décret dont celles relatives à l'IEC en vue de l'éducation civique des citoyens et de l'implication des communautés de base ; du suivi de la réalisation des activités et de l'ordonnancement des moyens y afférents et de l'établissement des rapports d'activités périodiques courantes ».

 ***Il est recommandé au conseil d'administration de mettre en place ce comité, car beaucoup de difficultés et obstacles²⁰ entravant la réalisation de la mission du SAMVA, peuvent être résolus rapidement à travers ce comité.***

¹⁹ Trois volets : eaux usées, ordures ménagères et produits de vidange.

²⁰ Bacs insuffisants : 273 existants sur 413 besoins, problème de terrain d'emplacement, éducation civique des citoyens (respect de l'horaire d'ouverture des bacs...)...

Dans sa réponse par lettre n°231/MEEH/SAMVA/19 en date du 31 octobre 2019 le SAMVA précise qu'outre les remarques émises dans ses réponses, il est d'accord avec toutes les recommandations de la Cour. Toutefois, étant donné que parmi les recommandations, il y a celles qui dépassent ses compétences, il invite la Cour à inciter toutes les parties prenantes concernées.

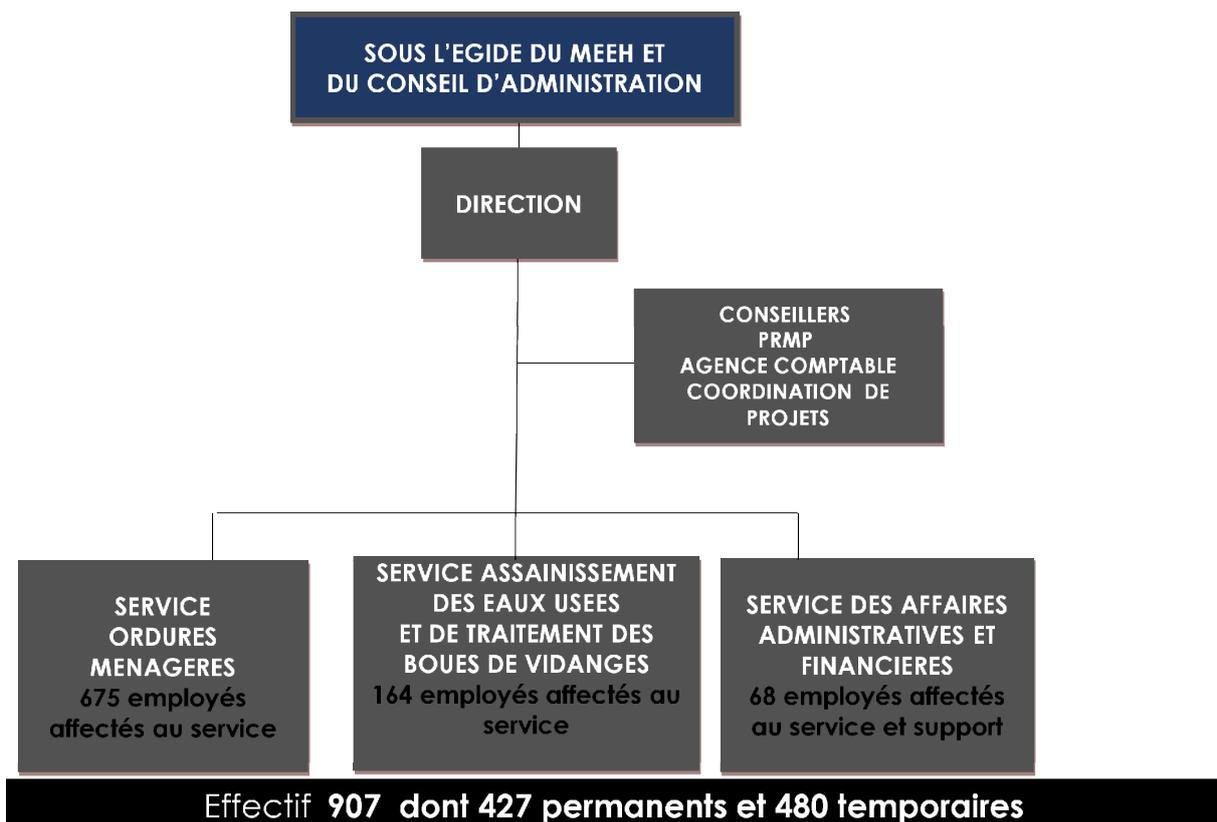
C- Ecart entre l'organigramme formalisé et l'organisation effective

Une bonne gestion exige que l'organisation d'une entité soit conforme à l'organigramme approuvé par le conseil d'administration et les autorités de tutelle.

L'organigramme en vigueur actuellement au sein du SAMVA est celui qui figure dans la convention collective de 2010. Cependant, malgré le fait que des restructurations et changements ont été opérés entre-temps, aucune mise à jour n'a été effectuée.

La figure ci-après montre d'une manière simplifiée l'organigramme actuel du SAMVA.

Figure n° 2 : Organigramme simplifié du SAMVA



Source : SAMVA

D- Rattachement inapproprié de la division Logistique

Par ailleurs, il a été constaté que l'organisation actuelle du SAMVA rattache le Chef de Division logistique au Chef de service des ordures ménagères. Pourtant, cette division

concerne non seulement les ordures ménagères mais aussi les deux autres volets à savoir les eaux usées et produits de vidange. La mission de cette division est ainsi transversale.

 *Ainsi, il est recommandé au SAMVA :*

- *de soumettre toute initiative de restructuration à la validation préalable de l'organigramme validée par le CA.*
- *de rattacher la division logistique à un niveau de hiérarchie facilitant sa coordination.*

Dans sa réponse suivant lettre n° 230/MEEH/SAMVA/19 du 30 octobre 2019, le SAMVA a affirmé qu'« un projet d'organigramme tenant compte de la restructuration interne faite et du changement en Direction Générale est en cours d'élaboration dans le cadre de la mise à jour de la convention collective. Ainsi, deux projets d'organigramme tenant compte des restructurations internes seront soumis pour adoption au CA, un en tant que Direction et un autre en tant que Direction Générale ».

III- Sur le service des ordures ménagères et la législation du travail

Le service est dirigé par le Chef de service des ordures ménagères. Celui-ci est assisté par l'Adjoint chargé de la planification, l'Adjoint chargé du suivi évaluation et le Chef de site à Andralanitra. Le service compte 675²¹ employés dont 248 permanents (Chef hiérarchiques, Personnels de bureau, chefs de bord, chauffeurs, gardes bacs, organisateurs de collecte, division logistique, contrôleurs, manutentionnaires) et 427 temporaires (Manutentionnaires, garde bacs, personnels de décharge).

La loi n° 2003-044 du 28 juillet 2004 portant code du travail dispose en son article 9 que « *Lorsque les conditions exigées pour un contrat de travail à durée déterminée ne sont pas remplies, le contrat est réputé conclu pour une durée indéterminée.*

Sont considérés conclus pour une durée indéterminée :

ó le contrat à durée déterminée et le contrat d'essai aux termes desquels aucune des parties n'a manifesté sa volonté de cesser les relations du travail ;

ó le contrat des journaliers occupés au même poste de façon intermittente pendant six (06) mois successifs pour le compte d'un même employeur et totalisant en moyenne vingt (20) jours de travail par mois. »

En outre, l'article 75 prévoit que « *Sous réserve des dispositions de l'alinéa 2 ci-dessous dans tous les établissements assujettis au Code du Travail, même d'enseignement ou de bienfaisance, la durée légale du travail des employés ou ouvriers de l'un ou l'autre sexe, de tout âge, travaillant à temps, à la tâche ou aux pièces ne peut excéder cent soixante treize virgule trente trois (173,33) heures par mois ».*

²¹ sur un total de 907 employés pour le SAMVA (source SAMVA 2019).

Les manutentionnaires au nombre de trois cent vingt huit (328) représentent la majorité des temporaires. Ils travaillent vingt quatre heures par jour et bénéficient par la suite d'un repos de quarante huit heures, ce qui ramène leur durée de travail mensuelle à 240 heures par mois. Il est à noter que ces derniers travaillent plus de 173,33 heures par mois. Et certains temporaires de l'Établissement y travaillent depuis cinq ans.

Le non respect de la réglementation par le SAMVA expose l'entité aux pénalités, amendes et dommages-intérêts en cas de procès ou contrôle par les services publics habilités.

 ***Pour ce qui est du personnel temporaire qui remplit les conditions édictées par l'article 9 du code de travail, il est recommandé au SAMVA de se conformer aux dispositions des textes législatifs et réglementaires y afférents.***

Dans sa réponse suivant lettre n° 231/MEEH/SAMVA/19 du 31 octobre 2019, le SAMVA a affirmé qu'« il a déjà procédé à l'intégration des personnels temporaires suivant l'ordre d'ancienneté et suivant la possibilité budgétaire et financière ».

IV- Absence de manuel de procédures

Une bonne gestion exige que les instructions d'exécution des tâches soient formalisées sous forme de manuel de procédures.

D'après les entretiens menés avec les employés du service des ordures ménagères²² il a été constaté qu'ils connaissent tous leurs attributions. Aucune différence majeure n'a été relevée entre les fiches de poste et leurs présentations. De plus, ils ont une ancienneté au sein de l'entité allant de 5 à 10 ans. L'absence d'un manuel de procédure présente des risques étant donné l'ampleur des tâches et l'importance de la mission assignée au SAMVA. Néanmoins, il a été également relevé qu'il n'y a aucun écart entre les descriptions des termes de référence et la réalité sur le terrain.

En ce qui concerne la gestion des données, le chef de service est tenu informé quotidiennement des informations clés des activités de collecte et de transport des ordures ménagères. C'est à lui par la suite de l'informer son supérieur hiérarchique. Les procédures de remontée des informations sont respectées.

Nonobstant les expériences des agents du SAMVA, il est toujours nécessaire de mettre en place un manuel des procédures clair, précis et à jour afin de permettre de remplacer sans grande difficulté les titulaires de ces postes. Par ailleurs, l'existence d'un manuel des procédures permet de rassembler en un document unique les fonctions, les responsabilités et les procédures appliquées au sein du SAMVA, ce qui facilite ainsi le suivi et le contrôle des activités de chacun des responsables.

²² Chef service des ordures ménagères, Adjoint du service des ordures ménagères, Chef site d'Andralanitra, Adjoint du Chef site d'Andralanitra, Chef de division logistique, Mécanicien, Contrôleur Organisateur des camions, Assistant du Contrôleur organisateur des camions...

 ***L'établissement d'un manuel de procédure du SAMVA qui touche les trois volets de sa mission est recommandé afin de normaliser et de standardiser l'exécution des opérations, de faciliter la prise en main des opérations, d'assurer l'efficacité du personnel, d'assurer la pérennité des modes de fonctionnement et de faciliter le suivi et contrôle.***

Dans sa réponse par lettre n°231/MEEH/SAMVA/19 en date du 31 octobre 2019 le SAMVA précise qu'outre les remarques émises dans ses réponses, il est d'accord avec toutes les recommandations de la Cour.

TITRE III- UN PROCESSUS OPERATIONNEL LIMITE PAR LES MOYENS

I- Insuffisance en nombre de bacs : un problème à dimension foncière

A- Les usagers du service des ordures ménagères

Le nombre de la population augmente au fil des années suivant le tableau ci-dessous :

Tableau n°05 : Evolution de la population de la CUA de 2014 à 2018

Année	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de la population	1 408 165	1 538 023	1 557 921	1 622 740	1 636 305

Source : BDA et arrondissements

Mais le nombre de la population qui figure dans le tableau est le nombre de la population qui réside officiellement en ville. Ce nombre ne prend pas en compte les résidents non officiels, les migrants temporaires, les populations en déplacement temporaire comme les travailleurs et les commerçants qui habitent dans les périphéries ou les campagnes. En effet, le nombre de la population qui se trouve dans la ville augmente considérablement la journée avec les « personnes flottantes » et le volume des ordures ménagères augmente en conséquence dans ce sens parce que, ces personnes qualifiées de flottantes consomment et génèrent des ordures en ville et augmentent dans ce sens le volume des ordures ménagères de par les restes de leur repas, et de leur côté, les commerçants laissent les restes de leurs produits maraichers au marché.

B- Evolution du volume des ordures ménagères de 2014 à 2018

D'après les entrevues effectuées, le nombre de la population résidente peut être estimé à environ 65% de la population totale²³. La moyenne internationale donne un niveau de production de déchet entre 0,400kg à 0,640kg par habitant par jour. Si l'on estime qu'un habitant de la Commune Urbaine d'Antananarivo produit 0,500kg d'ordures par jour, le volume des ordures ménagères produit au cours des gestions sous revue, par la population de la commune urbaine, population flottante incluse, peut être estimé de manière approximative comme suit :

²³ Population résidente et flottante (estimation de la Cour à partir des données du SAMVA, BDA et CUA)

Tableau n°06 : Volume des ordures ménagères par année

Année	2014	2015	2016	2017	2018
Nb de population	2 323 472	2 537 738	2 570 570	2 677 521	2 699 903
OM en t	424 033	463 137	469 129	488 647	492 732
Volume des OM en m³	848 067	926 274	938 258	977 295	985 465

Sources : estimations de la Cour à partir des données du SAMVA, BDA, CUA

C- Diminution du nombre de bacs de 2014 à 2018

Les bacs sont en nombre insuffisant par rapport aux volumes des ordures ménagères produites par la population. En effet, le nombre de ces bacs diminue d'année en année de 2014 à 2018 tel que le montre le tableau suivant.

Tableau n°07: Evolution des bacs de 2014 à 2018

Année	2014	2015	2016	2017	2018
Bacs métalliques	255	250	249	230	219
Parcs à bords	62	60	65	58	60
Bacs en plastique	13	12	3	3	3
Nombre total	330	322	317	291	282

Source : Service des Ordures Ménagères, SAMVA.

Au vu de ce tableau, le nombre des bacs a diminué de 48 de 2014 à 2018, c'est-à-dire de 14,54%. Inversement, le nombre de la population et le volume des ordures ménagères a connu une augmentation de 16,20% chacun de leur côté.

Il est à noter que les bacs métalliques sont des bacs mobiles et ils ont une capacité de 6 à 8m³. Ils sont conçus pour être chargés sur des camions multi-bennes. Les bacs métalliques présentent également l'avantage de pouvoir être lavés régulièrement. Les manutentionnaires les manipulent sans contact direct avec les déchets, contrairement aux bacs fixes qui posent des difficultés d'exploitation.

Les parcs à bords sont des bacs fixes faits en maçonnerie et leurs capacités vont de 6 à 10m³. Les bacs en plastique ont une capacité de 1m³. Ils doivent être vidés à la pelle et de ce fait, les manutentionnaires sont en contact direct avec les ordures. Selon le responsable de l'entité, les bacs fixes ne peuvent pas non plus être nettoyés régulièrement ni efficacement.

En moyenne, un bac métallique de 7m³ a une capacité de 3,5 tonnes d'ordures ménagères²⁴ générées quotidiennement par 7 000 habitants. Un parc à bords de 6m³ et un bac en plastique de 1m³ servent respectivement 6 000 et 1 000 habitants par jour. Pour 2019, les usagers du

²⁴D'après le SAMVA, 1m³ peut contenir 500kg d'ordures ménagères

service des ordures ménagères sont estimés à 2 800 000. Par conséquent, le nombre des bacs suffisant pour la ville d'Antananarivo est de 413, réparti en 70 parcs à bords et 340 bacs métalliques et 3 bacs en plastique. Il est à rappeler que les données pour le nombre des bacs pour le mois de septembre 2019 est de 200 bacs métalliques, 70 parcs à bords et 3 bacs en plastique.

D- Un problème essentiellement foncier

D'après les entretiens effectués, la CUA ne dispose pas assez de terrains pouvant servir de point de collecte du SAMVA. Par conséquent, certains bacs à ordures ont été placés sur des terrains appartenant à des particuliers. Cependant, lorsque les propriétaires décident de récupérer leur terrain, ils présentent des demandes de retrait des bacs de leur propriété. Pareillement, les propriétaires ont demandé le retrait de ces bacs pour des raisons de salubrité. En effet, le SAMVA n'arrive pas à ramasser les ordures des points de collecte efficacement. Tel a été surtout le cas lors des périodes de peste qui a sévi dans le pays. C'est ainsi que le nombre des bacs a diminué progressivement au cours des années. Or, les bacs retirés n'ont pas été remplacés dans un endroit environnant. De ce fait, il existe des quartiers dépourvus de bacs à ordures ou des quartiers où les bacs à ordures sont en nombre insuffisant. Par conséquent, la population fait face à l'entassement des ordures sur les bacs et leur alentour et à des odeurs nauséabondes dans la ville.



De tout ce qui précède, il est recommandé au SAMVA de :

- *collaborer avec les fokontany, les arrondissements de la CUA et le ministère de l'aménagement du territoire afin de résoudre l'aspect foncier de l'insuffisance des bacs. C'est à cette condition que les parties responsables pourront, par la suite, acquérir les bacs nécessaires et les disposer de façon à assurer efficacement le service public.*
- *investir dans les bacs métalliques pour un meilleur rendement et une meilleure salubrité,*
- *remplacer et/ ou rafraîchir les bacs abîmés et remplacer les points de collecte supprimés pour une égalité de traitement des usagers.*

Dans sa réponse par lettre n°231/MEEH/SAMVA/19 en date du 31 octobre 2019, le SAMVA précise que « Le Ministère a déjà doté le SAMVA de 50 bacs métalliques en 2018 et prévoit encore une dotation de 100 bacs supplémentaires soit pour cette année 2019 ou pour 2020. L'acquisition de bacs dépend fortement de la disponibilité de fonds et/ou de la volonté des partenaires ».



Ainsi, il est recommandé au Ministère d'accélérer la dotation en bacs supplémentaires au SAMVA.

II- Propagation des dépôts sauvages : un problème d'éducation

Sont considérés comme des dépôts sauvages les dépôts d'ordures ménagères ou de tout autre déchet dans un lieu public et/ou privé non destiné à cet effet. Ce sont ainsi les déchets éparpillés un peu partout, dans les espaces libres entre les habitations et sur les voies elles-mêmes.

D'après l'article 14 du code municipal d'hygiène applicable dans le périmètre de la ville d'Antananarivo, les ordures doivent être déposées dans les bacs ou les emplacements dédiés à cet effet, sous peine de paiement d'amende.

Pourtant, l'on assiste à l'existence de dépôts sauvages pratiquement partout dans la capitale. Tel est par exemple le cas du quartier d'Anosibe Angararangana.

Ce phénomène s'est accru suite à l'insuffisance des bacs et des points de collecte. Le manque de civisme de la population est aussi un facteur à ne pas négliger parce qu'il existe des ménages qui ne sont pas toujours motivés pour aller porter leurs déchets dans les bacs collectifs.

Le tableau ci-après retrace le nombre des dépôts sauvages collectés par le SAMVA au cours des années auditées :

Tableau n°08:nombre des dépôts sauvages collectés :

Année	2014	2015	2016	2017	2018
dépôt sauvage	1	1	1	2	-

Source : SAMVA.

Le SAMVA n'arrive pas à collecter tous les dépôts sauvages. Dans la plupart des cas, il s'agit d'endroits difficiles d'accès pour les camions. L'existence de ces dépôts constitue une charge supplémentaire pour le SAMVA dans la mesure où leur ramassage augmente les dépenses en carburant. De plus, le SAMVA se trouve contraint de modifier les itinéraires déjà établies pour servir les points de collecte.

Ces dépôts sauvages entraînent des effets néfastes sur la santé de la population environnante et se trouvent à l'origine de l'insalubrité des quartiers concernés.

 **La Cour recommande au SAMVA de travailler de manière étroite avec les 192 fokontany pour sensibiliser la population sur :**

- le respect des horaires de mise en dépôt des ordures ménagères,
- le respect des points de collecte

Il est également recommandé à la Commune Urbaine d'Antananarivo de veiller au respect des horaires de mise en dépôt des ordures ménagères. En cas de non-respect de ces horaires, les sanctions prévues par le code d'hygiène devraient être appliquées.

Dans sa réponse par lettre n°231/MEEH/SAMVA/19 en date du 31 octobre 2019 le SAMVA précise qu'outre les remarques émises dans ses réponses, il est d'accord avec toutes les recommandations de la Cour. Toutefois, étant donné que parmi les recommandations, il y a celles qui dépassent ses compétences, il invite la Cour à inciter toutes les parties prenantes concernées.

III- Absence de mécanisme de tri des déchets

A- Les chiffonniers ou « mpikiritaka »

Le tri à la source des déchets constitue un avantage dans la mesure où il consiste à séparer les déchets recyclables des déchets non récupérables. Les déchets recyclables ne sont pas jetés dans les bacs collectifs mais sont récupérés pour être valorisés. Avec un système de tri, le volume des ordures ménagères déposées dans les bacs pourrait diminuer puisqu'elles seraient alors constituées d'ordures essentiellement putrescibles.

Cependant, il est relevé que la ville d'Antananarivo ne dispose pas de mécanisme de tri sélectif puisque les types de bacs mis à disposition des usagers ne permettent pas à ceux-ci de déposer les déchets séparément. Le code municipal d'hygiène ne prévoit pas un système de gestion en amont des déchets. Aucun dispositif de tri n'est mis en place.

Dans les faits, ce sont généralement des particuliers appelés « mpikiritaka », en quête de déchets récupérables qui se chargent des opérations de tri au niveau des bacs même. Ces personnes s'auto-déclarent propriétaires des bacs et se comportent comme tels. Les opérations de tri ne se conforment à aucune norme. Au contraire, les « mpikiritaka » encouragent les usagers à déposer leurs ordures tout près mais en dehors des bacs de façon à ce que d'une part, ils puissent récupérer les déchets qui les intéressent et d'autre part, le reste puisse être enlevé par le SAMVA. Par conséquent, les ordures s'éparpillent autour des bacs et tout au long de la voie publique alors même que les bacs à ordures ne sont pas pleins.

B- Le système RF2

En 2009, le Water Sanitation for the Urban Poor (WSUP), en partenariat avec CARE Madagascar et le Bureau Municipal d'Hygiène (BMH), a appuyé la mise en place de groupes communautaires appelés RF2 « Rafitra Fikojana ny Rano sy Fahadiovana » au niveau des fokontany. Ces groupes sont chargés d'une part de la collecte des ordures ménagères au niveau des ménages et de leur transport vers les bacs, et d'autre part du nettoyage des petits canaux d'écoulement d'eau entre les quartiers. Le système RF2 représente une opportunité pour éduquer les ménages et divulguer ce système de tri à la source même si à la base les agents du RF2 ne trient pas les déchets.

En 2014, le RF2 a été opérationnel au niveau de 144 sur 192 fokontany. Les agents du RF2 collectent directement les ordures de chaque ménage en faisant des portes à portes. Ce système est financé par la contribution des ménages. Néanmoins, comme la contribution des ménages s'effectue indirectement par l'intermédiaire des fokontany, il arrive souvent que les agents des RF2 ne sont pas payés. Ainsi, au cours des années suivantes, ce service a cessé pour bon nombre de fokontany. En 2017, les RF2 ne sont plus fonctionnels que dans 44 fokontany.

En outre, si les RF2 facilitent le ramassage et le convoi des ordures ménagères vers les bacs de dépôt, des problèmes ont été constatés. Les agents des RF2 ne respectent pas toujours les horaires de dépôt des ordures ménagères. En fait, ils travaillent au cours de la matinée alors

que l'horaire pour le dépôt des ordures ménagères dans les bacs est entre 17 heures à 20 heures²⁵.

Sensibiliser la population au changement de comportement pour une meilleure gestion des déchets figure parmi les priorités du SAMVA. A partir du mois d'avril 2019, le SAMVA collabore avec les fokontany pour vulgariser et remettre en place le système RF2. Pour ce faire, l'Établissement a formé des collecteurs individuels au niveau des fokontany pilotes relevant du 5^{ème} arrondissement à savoir les quartiers d'Androhibe et de Tsarahonenana. La formation est axée sur le tri des déchets pour diminuer les déchets à la source et sur le respect des horaires de dépôt dans les bacs.

Néanmoins, le volet Information-Education-Communication ne constitue qu'un élément de solution. Il convient d'accompagner cette mesure par la mise en place d'un réel mécanisme de tri et le déploiement des moyens adéquats.

Dans sa réponse par lettre n°231/MEEH/SAMVA/19 en date du 31 octobre 2019, le SAMVA avance que, « une initiative visant à renforcer le système RF2 a été déjà prise en collaboration avec les arrondissements et les fokontany. Toutefois, force est de constater que le SAMVA demeure un partenaire dans ce processus, étant donné que la pré-collecte ne relève pas de ses missions ».

 *Les rapporteurs réitèrent ses recommandations tout en encourageant SAMVA à jouer parfaitement son rôle en tant que partenaire pour la réussite de ce système.*

C- Défaillance de contrôle des types de déchets

Quoiqu'il en est, le code municipal d'hygiène applicable dans le périmètre de la ville d'Antananarivo suivant arrêté municipal n° 826-CUA/ DS/CAB.13 du 27 août 2013 précise en son article 16 que le dépôt d'ordures non ménagères comme les boues, les excréta, les briques, tôles, gravats, pneus, cartons, déchets industriels, déchets des activités commerciales, déchets médicaux, et tous déchets dangereux est interdit.

Or, il est constaté que les cartons, les gravats, les arbres, les excréta sont déposés quotidiennement dans les bacs au même titre que les ordures ménagères. Pareillement pour les déchets dangereux tels que les déchets industriels et les déchets médicaux.

Ceci résulte de la défaillance du contrôle au niveau des bacs malgré la mission confiée aux gardes bacs.

En conséquence, le non respect de la disposition du Code expose la population au risque d'insalubrité encore plus importante avec ses lots de maladies et de danger.

²⁵ Article 14 du code municipal d'hygiène applicable dans le périmètre de la ville d'Antananarivo



Compte tenu de ces observations, il est recommandé de :

- *Améliorer le contrôle au niveau des bacs afin de régler les chiffonniers d'une part et de respecter le type des ordures ménagères prévu par le code municipal d'autre part,*
- *améliorer le système RF2 et le vulgariser auprès de tous les fokontany de la CUA,*
- *revoir tout le système de la gestion des ordures ménagères depuis la mise en place d'un mécanisme de tri en amont jusqu'à la valorisation des déchets en aval.*

Dans sa réponse par lettre n°231/MEEH/SAMVA/19 en date du 31 octobre 2019 le SAMVA précise qu'outre les remarques émises dans ses réponses, il est d'accord avec toutes les recommandations de la Cour. Toutefois, étant donné que parmi les recommandations, il y a celles qui dépassent ses compétences, il invite la Cour à inciter toutes les parties prenantes concernées.

IV- Emplacement des bacs au gré des circonstances

La répartition des bacs devrait prendre en considération plusieurs paramètres notamment les caractéristiques de la ville d'une part : superficie, structure socio-spatiale, celles des arrondissements et des fokontany d'autre part : nombre de fokontany, taille, nombre d'habitants, densité, catégorie socio-économique des ménages.

Cependant, le choix du positionnement des bacs ne résulte pas d'une étude approfondie. En réalité, il ne relève pas de la décision du SAMVA. Le choix revient plutôt aux fokontany et arrondissements conséquemment aux demandes des usagers et de la disponibilité des terrains. Le SAMVA ne fait qu'apprécier si l'emplacement choisi est accessible aux camions pour procéder à la mise en place des bacs.

En outre, la CUA met en œuvre sa politique propre et se réserve le droit et la responsabilité de mettre en place des parcs à bords là où elle le juge nécessaire.

Pour les six arrondissements, les bacs sont répartis comme suit pour l'année 2018 :

Tableau n°09 : Répartition des bacs sur les 6 arrondissements en 2018

Arrondissement	Population	Fokontany	Bacs à ordures actuellement
1er arrondissement	354 678	44	54
2 ^e arrondissement	225 704	24	59
3 ^e arrondissement	162 901	34	46
4 ^e arrondissement	359 843	32	54
5 ^e arrondissement	342 091	27	44
6 ^e arrondissement	191 088	31	21

Source : SAMVA/BDA et arrondissements

Chaque fokontany est censé avoir au moins un bac collectif pour l'égalité de traitement des usagers. Pourtant, ce n'est pas le cas pour les fokontany au niveau du 6^{ème} arrondissement tel qu'il ressort du tableau ci-dessus. En effet, le nombre de fokontany est supérieur à celui des

bacs. Ainsi, un seul et unique bac peut servir plusieurs quartiers et partant, un nombre plus important d'habitants.

Tel est, en outre, le cas d'Analamahitsy où 2 bacs de 6m³ seulement sont placés. Pourtant, il devrait y avoir 6 bacs de 6m³ étant donné le nombre d'habitants. Cette situation résulte essentiellement de la suppression des bacs au niveau de certains fokontany faute de terrain disponible ou mis à disposition à cet effet.

D'après l'article 13 du décret n°2009-1166 suscité, « Dans la réalisation de ses missions, le Directeur du SAMVA est assisté d'un Comité de Programmation et de Suivi des Activités chargé notamment :- de la rationalisation des points de collecte des ordures ménagères ;(í) Le Comité de Programmation et de Suivi des Activités est composé :- des Délégués au Maire des six Arrondissements de la Commune Urbaine d'Antananarivo : - de trois responsables des services techniques de la Commune Urbaine d'Antananarivo».

Ses attributions sont telles que ce comité joue un rôle majeur dans la rationalisation des points de collecte et de l'emplacement des bacs collectifs. De plus, le fait que ses membres relèvent des arrondissements de la Commune, la qualité et la proximité du comité vis-à-vis des usagers et des opérations facilitent l'exécution de leur mission. Toutefois, ce comité n'est pas mis en place à l'heure actuelle.

 ***De ce fait, il est recommandé de mettre en place le Comité de Programmation et de Suivi des Activités afin de rationaliser la répartition des bacs et d'optimiser leur emplacement.***

Dans sa réponse par lettre n°231/MEEH/SAMVA/19 en date du 31 octobre 2019 le SAMVA précise qu'en outre les remarques émises dans ses réponses, il est d'accord avec toutes les recommandations de la Cour. Toutefois, étant donné que parmi les recommandations, il y a celles qui dépassent ses compétences, il invite la Cour à inciter toutes les parties prenantes concernées.

V- Système de contrôle interne et de surveillance à renforcer

Les principes du contrôle interne exigent la réciprocité du contrôle et le rapprochement des activités opérationnelles d'activités de contrôle. Ce principe permet d'instaurer l'auto contrôle au sein de l'entité. Le travail de chaque personne est alors vérifié par celui d'une autre personne. Des contrôles hiérarchisés des tâches existent au niveau du service des ordures ménagères mais les objectifs fixés ne sont pas atteints en totalité.

A- Division « Contrôle » du SOM

Conformément à l'organigramme, le service des ordures ménagères est pourvu d'une division « Contrôle ». La finalité principale des attributions de la division est de planifier les itinéraires des camions. Il s'agit de collecter les données du moment relatives à l'état des bacs (taux de remplissage des bacs) afin de planifier l'itinéraire de collecte du lendemain. La division est également chargée de contrôler le travail des gardes bacs, des chefs de bord et des

manutentionnaires pendant les opérations de ramassage et de transport. Pour effectuer leur tournée, les agents de la division « contrôle » se répartissent en secteur.

Cependant, le contrôle est handicapé par l'insuffisance du nombre des motos par rapport aux opérations à contrôler ainsi que par les fréquentes pannes des motos existantes²⁶. Par ailleurs, le contrôle se trouve limité par le souci de sécurité des agents contrôleurs surtout lors des contrôles de nuit.

B- Surveillance des bacs

Des gardes bacs sont affectés aux bacs pour garder ceux-ci et nettoyer les alentours. Comme un garde bac est souvent responsable de plusieurs bacs, il ne peut assurer matériellement le respect de la réglementation par les usagers à tout moment. Et même si le garde bac n'est responsable que d'un seul bac, aucun système de tour de permanence n'a été prévu pour assurer la constance du contrôle. En effet, chaque garde bac doit rejoindre le bureau du SAMVA pour marquer sa présence de la journée, laissant ainsi le bac sans surveillance. Les horaires de travail des gardes bacs ne permettent pas, de ce fait, d'empêcher les infractions de se commettre. En fait, le garde bac tient également le rôle d'informateur dans la mesure où il est censé détenir les données en temps réel concernant l'état des bacs dont il est responsable et des opérations de ramassage effectuées. Il communique ces données au contrôleur lorsque besoin est. Pourtant, les données qu'il communique ne sont pas toujours fiables d'après les responsables.

C- Suivi du ramassage et du transport des ordures ménagères

A chaque voyage, le chauffeur d'un camion de transport des ordures ménagères est accompagné de 6 manutentionnaires chargés du ramassage et d'un chef de bord qui assure le suivi de l'opération. Le chef de bord est responsable de l'application et du respect de la feuille de route qui indique l'itinéraire pré établi par le Contrôleur Organisateur Camion (COC). Ainsi, dans le cadre de sa mission, il veille à une bonne organisation des manutentionnaires, contrôle l'opération de ramassage proprement dite et s'assure de la présence des manutentionnaires dans le camion. Des comptes rendus hebdomadaires et mensuels sont envoyés au chef de service responsable et celui-ci envoie les rapports au Directeur selon les demandes de ce dernier.

Dans le cadre de ce suivi, il est toutefois relevé que les cas d'écarts ne sont pas toujours signalés par le chef de bord par peur de représailles à son encontre selon l'entretien avec les responsables.

D- Contrôle inopiné

A part les travaux des agents de la division « Contrôle », le chef de service des ordures ménagères, son adjoint, et parfois le directeur, exercent également des contrôles inopinés sur les bacs et sur les opérations de collecte. Le contrôle porte sur le travail des gardes bacs, des

²⁶ En septembre 2019, la division contrôle du SAMVA dispose de 6 motos.

chefs de bord, des chauffeurs et des manutentionnaires. Actuellement, ce contrôle tend à être systématique notamment la nuit.

Le contrôle inopiné se révèle aussi efficace que le contrôle régulier. Tous deux permettent de remédier aux cas de non performance. Les cas les plus notables sont le constat d'une part que les bacs ne sont pas vidés convenablement et d'autre part, que les manutentionnaires disposent les ordures dans le camion de façon telle à gonfler leur volume et à faire paraître le camion plein alors qu'autrement, plus d'ordures peuvent être collectées.

L'activité « renforcer le système de contrôle et de surveillance des transports » a été incluse dans le PTA à partir de 2016. Suivant le rapport d'activité, elle est réalisée à hauteur de 77%. En 2017, cette réalisation est de 81% et 50% en 2018.

De ce qui précède, même si le contrôle réciproque existe au niveau du SOM il se trouve quelque peu limité par l'adéquation des moyens par rapport à l'ampleur des opérations.

 ***Pour pallier à cette défaillance et pour un bon déroulement des activités de contrôle, il est recommandé :***

- ***Aux ministères de tutelle d'allouer des crédits suffisants pour l'acquisition de véhicules de contrôle et pour l'entretien des motos,***
- ***Au SAMVA de sanctionner les fautes professionnelles constatées,***
- ***à la CUA de faire application du code municipal d'hygiène.***

Dans sa réponse par lettre n°231/MEEH/SAMVA/19 en date du 31 octobre 2019, le SAMVA précise que : « Dans le cadre de renforcement des contrôles, le Ministère a déjà doté 4 motos au SAMVA en 2018. L'entretien de ces motos est périodique mais conditionné également par la disponibilité des fonds ».

VI- Insuffisance des camions de collecte

A- Evolution du taux de collecte

Le mandat du SAMVA consiste essentiellement à assurer la salubrité publique. L'Établissement ne peut assumer pleinement son mandat que si sa capacité de collecte est proportionnelle à la production d'ordures ménagères de la ville d'Antananarivo.

Le tableau suivant présente le rapport entre le volume estimé et celui des ordures ménagères produites et le volume estimé des ordures ménagères collectées de 2014 à 2018.

Tableau n° 10: Evolution du taux de collecte des ordures ménagères de 2014 à 2018

Rubriques	2014	2015	2016	2017	2018
OM produites (en m³)	848 067	926 274	938 258	977 295	985 465
OM collectées (en m³)	540 507	393 632	534 330	740 096	528 592
Taux de collecte	63%	42%	56%	75%	53%

Sources : Rapports d'activités du SAMVA, Service des ordures ménagères, estimations de la Cour.

A la lecture de ce tableau, il a été constaté que le meilleur résultat, tant en termes de volume d'ordures ménagères collectées que de taux, est celui de 2017 selon lequel 740 096 m³ d'ordures ménagères ont été collectées, ce qui représente 75% de la production. Cette année a été marquée par l'épidémie de la peste, contre laquelle une opération dite « coup de poing » a été réalisée avec le concours de l'Etat et de tous les partenaires aussi bien nationaux qu'internationaux et les personnes physiques et morales de bonne volonté. L'opération consiste à réduire au minimum le stock d'ordures dans les bacs à tout moment.

Le tableau montre qu'en dehors de ces situations exceptionnelles, la capacité de collecte du SAMVA est moindre.

En réalité, les matériels roulants constituent, pour le SAMVA, les premiers moyens lui permettant de mener à bien sa mission. Or, il a été constaté qu'il manque indéniablement de camions.

B- Insuffisance des camions détenues par SAMVA de 2014 à 2018

L'évolution du nombre des camions de SAMVA de 2014 à 2018 est retracée dans le tableau suivant :

Tableau n°11 : Evolution du nombre de camions du SAMVA de 2014 à 2018

Année	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de camions du SAMVA	1	1	1	1	3

Source : PV de recensement 2014-2015-2016-2017 et Rapport d'activité SAMVA 2018

C'est ainsi qu'au cours de la période sous revue, le SAMVA a été contraint de recourir aux services de prestataires privés.

C- Insuffisance des camions des services de location de 2014 à 2018

Le tableau ci-dessous montre les nombres des camions du service de location utilisés pour la collecte des ordures ménagères de 2014 à 2018 :

Tableau n°12 : Evolution du nombre de camions utilisés pour la collecte des OM de 2014 à 2018

Année	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de camions utilisés	25	25	26	25	26

Source : Rapports d'activité SAMVA

Ces camions à disposition du SAMVA ne sont pas en nombre suffisant pour couvrir tous les points de collecte. Par conséquent, les camions effectuent la collecte jour et nuit toute l'année pour la période concernée et même actuellement.

D'après les responsables auprès du SAMVA, 35 à 40 camions ont été nécessaires pour la collecte des ordures ménagères de cette période mais faute de ressources financières, le SAMVA n'a pas pu louer des camions en nombre suffisant. De leur côté, les prestataires n'ont

pas respecté les cahiers de charge²⁷, les camions en panne n'étaient pas remplacés et le nombre de camions disponibles par jour par prestataire était variable.

Ainsi, l'entassement des ordures ménagères est le résultat du manque de matériels de transport au niveau du SAMVA.

D- Insuffisance des camions dotés au SAMVA en 2018-2019

Le Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène (MEAH), ministère de tutelle technique, a doté le SAMVA de 11 camions bennes en décembre 2018 et de 5 camions bennes en février 2019.

Ces camions ont été acquis sur ligne budgétaire du ministère de tutelle. La procédure de passation de marché public en vue de ces acquisitions a été conduite au niveau dudit ministère. Par conséquent, ces camions restent propriétés du MEAH et peuvent être repris au SAMVA à tout moment.

Consécutivement à ces dotations, le SAMVA ne fait plus recours aux services des prestataires privés. Le service des ordures ménagères s'effectue désormais exclusivement en régie directe.

Le tableau suivant montre la capacité théorique de collecte des camions utilisés en 2019.

Tableau n° 13: Capacité théorique de collecte des camions dotés au SAMVA en 2019

Type de camion	Nombre	Capacité en volume m ³	Nombre de voyages par jour	Capacité de collecte par jour
Type 1	11	15 m ³	5	825 m ³
Type 2	5	20 m ³	4	400 m ³
Total	16	35 m³	9	1225 m³

Source : calcul effectué par la Cour à partir des données du SAMVA

Comme la production d'ordures ménagères de la ville est estimée à 2800 m³ par jour²⁸, en moyenne le volume d'ordures ménagères non collecté est calculé à 1575 m³ par jour.

Ainsi, en août 2019, le SAMVA dispose de 16 camions bennes et d'aucun camion multi-benne. Si le camion benne a plus de facilité à accéder aux points de collecte par rapport au camion multi-benne, ce dernier présente pourtant plus d'avantages en termes de coût et de capacité de collecte. D'abord, en termes de coût à long terme dans la mesure où le chargement d'ordures dans le camion multi-benne ne demande que 3 personnes alors qu'il faut actuellement 6 ou 7 manutentionnaires pour effectuer une opération de collecte avec le camion benne. Ensuite, en termes de capacité de collecte dans le sens où il est doublement plus rapide de charger le camion multi-benne que de charger le camion benne. Ainsi, un camion multi-benne peut accomplir jusqu'à 10 voyages par jour. Sa capacité est de 6 m³.

Le tableau suivant fait ressortir le nombre de camions multi-bennes à acquérir pour renforcer la capacité théorique de collecte du service des ordures ménagères du SAMVA.

²⁷ rapport d'activité 2016

²⁸ Le nombre d'usagers est estimé à 2 800 000. Chacun d'entre eux produit environ 0,5 kg ou 1m³ d'OM par jour.

Tableau n° 14: Nombre de camions multi-bennes nécessaires

Volume d'ordures ménagères à collecter	1 575 m³
Capacité en volume du camion	6 m³
Nombre de voyage par jour	10
Nombre de camions nécessaires	27

Source : estimation de la Cour

Tel qu'il ressort du tableau, il faut ajouter 27 camions multi-bennes aux 16 camions bennes déjà opérationnels au SAMVA.

Or, il importe de soulever la surexploitation de ces 16 camions. En effet, ils roulent jour et nuit, tous les jours depuis leur première mise en marche. En outre, leur entretien n'est pas systématique à cause de l'insuffisance de ressources financières affectées aux pièces de rechange et service d'entretien. Cette situation réduit considérablement la durée de vie de ces matériels roulants.

En réalité, le tableau montre de manière très simplifiée combien l'insuffisance en nombre des camions est significative pour le fonctionnement du service et pour l'atteinte des objectifs.

Toutefois, à ces paramètres doivent être ajoutés notamment:

- les horaires effectifs des opérations en prenant en compte les pannes et les pauses d'entretien que nécessitent les camions,
- la capacité réelle des camions en fonction des types de déchets collectés,
- les choix de politique de collecte à mettre en œuvre tels que la collecte exclusivement nocturne ou la collecte alternée, etc.



Pour améliorer la capacité de collecte, il est ainsi recommandé de :

- ***aux ministères de tutelle de doter le SAMVA d'une ligne budgétaire lui permettant d'acquérir des camions en nombre suffisant,***
- ***allouer au SAMVA le budget relatif à l'achat de pièces détachées et à l'entretien des camions.***

Dans sa réponse par lettre n°231/MEEH/SAMVA/19 en date du 31 octobre 2019 le SAMVA précise qu'outre les remarques émises dans ses réponses, il est d'accord avec toutes les recommandations de la Cour. Toutefois, étant donné que parmi les recommandations, il y a celles qui dépassent ses compétences, il invite la Cour à inciter toutes les parties prenantes concernées.

VII- Des outils de planification à renforcer

A- Un capital d'expérience exploité

Outre les ressources humaines et matérielles déployées, l'organisation technique du service est aussi déterminante. L'application des procédures mises en place, le choix des itinéraires et le respect de ces derniers par l'équipe de collecte sont autant d'éléments qui contribuent à la

performance du service public. Même si en 2019²⁹ le SAMVA n'a plus recours au service des prestataires en location de camion, la méthodologie pour choisir les itinéraires n'a pas changé. Le SAMVA maintient le système en place : les itinéraires à suivre sont fixés à l'avance, chaque camion est équipé du chauffeur, du chef de bord et des manutentionnaires dont le nombre est fonction de la charge utile du camion.

Le SAMVA capitalise les expériences acquises et exploite les données collectées depuis sa création au profit du service public.

En effet, le SOM a une connaissance empirique du rythme de remplissage de chaque bac. Cela lui permet d'adapter efficacement la fréquence de ramassage.

Le service prend également en compte le flux de la circulation. En conséquence, certains points de collecte sont servis le jour alors que d'autres sont servis la nuit.

Cette expérience a servi de base à l'élaboration d'outils dont dispose le SOM actuellement.

B- Des axes de ramassage prédéfinis

Le SOM a défini des axes sur lesquels l'itinéraire des camions va être établi. Actuellement, on dénombre 49 axes comme le montre le tableau ci-après.

Tableau n° 15: Liste des axes de ramassage

NUM D'ORDRE	AXES	NUM D'ORDRE	AXES
1	RN3	26	Maroroho Tsimbazaza
2	Androhibe	27	67 Sud
3	Soleil	28	Andohatapenaka
4	Andraisoro	29	67 Nord
5	RN2	30	BMH
6	Ambatobe	31	Ankorondrano
7	Ambatomaro	32	Alarobia
8	Farafaty Ambohitrakely	33	Andraharo Anosivavaka
9	Betongolo	34	Andravoahangy
10	Ankatso	35	Ankadifotsy
11	Avaradoha	36	Behoririka
12	Anjanahary	37	Ambomanarina axe
13	Mahavoky	38	Ambohimanarina mitsofoka
14	Ankadivato	39	Antsahamamy
15	Manakambahiny	40	Ambolokandrina
16	Mandroseza	41	Cite ambohipo
17	PM Sud	42	Tanana Amorondrano
18	PM Nord	43	RN7
19	Centre ville Ambohijatovo	44	Anosipatrana
20	Faravohitra	45	Anosy ampefiloha

²⁹ Jusqu' au mois de septembre 2019.

21	Centre ville Antananarenina	46	Madera
22	La haute ville	47	RN1
23	Androntra	48	Tsena Anosibe
24	Soanierana Nord Sud	49	Mandrangobato
25	Mahamasina		

Source : SOM SAMVA

C- Un listing des bacs répartis par axe de ramassage

Les 273 bacs de collecte (métalliques, parcs à bords et en plastique) des six arrondissements d'Antananarivo sont répartis entre ces axes de ramassage.

Le tableau suivant présente cette répartition et prend l'exemple des deux axes qui font partie des mieux et moins lotis en bacs à savoir l'axe Andraisoro et l'axe Faravohitra.

Tableau n°16: Extrait de la liste des bacs par axe (Andraisoro et Faravohitra)

CODE	NOM D'EMPLACEMENT	LOCALISATION	AXES
5028	DAVIDSON	Près croisement Andraisoro et Tsarahonenana	Andraisoro
5030	SIDONIE	10 mètre avant laboratoire Radioisotope coté gauche vers Tsarahonenana	Andraisoro
1041	GUITARE MANAKO	30 mètre fabricant de guitare Manako	Faravohitra
1040	W C AMBONDRONA PPES TOHATOHABATO	Près WC public Ambondrona/ tohatohabato Ambondrona ambony	Faravohitra
1052	TRANSFO FARAVOHITRA	Près escalier hôtel palissandre	Faravohitra
1050	SOMAGI FARAVOHITRA	Près somagi Faravohitra	Faravohitra
1051	JIRAMA FARAVOHITRA	En bas jirama Faravohitra	Faravohitra
1049	FRENJY	Près foibe frenjy Faravohitra	Faravohitra
1045	JULES FERRY	Près escalier et ex portail Lycée Jules ferry	Faravohitra
1044	ONUDI	En bas Lycée Jules ferry	Faravohitra
1019	RARIVATO AMBATONAKANGA	FACE JIRAMA Ambatonakanga	Faravohitra
1057	TRANSFO SAINT MICHEL SUD	Près portail St Michel Sud Ambohidahy	Faravohitra
1068	CCA AMBOHIDAHY CCA	Près épicerie LEWIS ET HOTEL	Faravohitra

Source : SOM SAMVA

Ainsi, le critère de sélection des bacs pour les attribuer à un axe est la proximité des bacs entre eux, ce qui facilite le ramassage des ordures par les camions servant les axes. Les bacs regroupés dans un axe ne relèvent donc pas forcément d'un même arrondissement.

D- Des itinéraires préétablis

La répartition des bacs entre différents axes a été adoptée suite aux recommandations de la commission nationale du marché dans le cadre des marchés de service de location de camions.

L'emplacement du bac le plus près de la décharge d'Andralanitra se trouve à 9,6 kilomètres (Samara Ankadindramamy) et le plus loin à 22,8 kilomètres (Ankadimbahoaka).

C'est ainsi que l'itinéraire des camions est réparti en 3 trajets :

- moins de 10 km de la décharge d'Andralanitra ;
- entre 10 à 15 km de la décharge d'Andralanitra ;
- et plus de 15 km de la décharge d'Andralanitra.

Une carte de représentation de chaque arrondissement avec les emplacements de chaque bac ainsi que les itinéraires est disponible dans le bureau du service. L'itinéraire des camions n'est pas forcément le plus court mais le plus pratique. En effet, il privilégie l'économie en carburant et en temps tout en considérant également l'horaire de ramassage.

Toutefois, il est observé lors de notre passage au sein du service que la carte ne prend pas en compte des derniers changements opérés en l'occurrence le retrait de certains bacs et la suppression de points de collecte correspondants.

Par ailleurs, à l'instar de l'ensemble des services, le SOM ne dispose pas de manuel de procédure. Il est vrai que le service rendu doit en permanence être ajusté aux besoins des usagers. Il est ainsi constaté que le processus de collecte des ordures ménagères est éminemment flexible, s'adaptant aux paramètres de moyens et d'objectifs du jour. Néanmoins, la mise en place d'un standard facilite la mise en œuvre de l'opération, le suivi et le contrôle.



De tout ce qui précède, il est conclu que l'itinéraire établi par le SAMVA est optimal.

Néanmoins, il est recommandé au SAMVA de :

- *mettre à jour les outils du SOM notamment la carte des arrondissements,*
- *élaborer un manuel de procédure et le mettre à la disposition du personnel.*

Dans sa réponse par lettre n°231/MEEH/SAMVA/19 en date du 31 octobre 2019 le SAMVA précise qu'outre les remarques émises dans ses réponses, il est d'accord avec toutes les recommandations de la Cour.

VIII- Les contraintes du processus de planification

A- Des bacs dits « prioritaires »

Le principe de tout service public veut que le traitement de tous les usagers soit égal. Cependant, l'insuffisance des moyens humains et matériels contraint le SAMVA à dresser une liste de bacs dont l'enlèvement est prioritaire (cf. annexe). Actuellement, le nombre de ces bacs s'élève à 132. En tant que tels, ces bacs sont vidés plus fréquemment que les bacs ordinaires.

L'emplacement des bacs en bord de route, à proximité des hôpitaux et marchés, en centre-ville et l'axe de passage régulier des hautes autorités du pays constituent entre autres les critères retenus pour qualifier le bac de prioritaire.

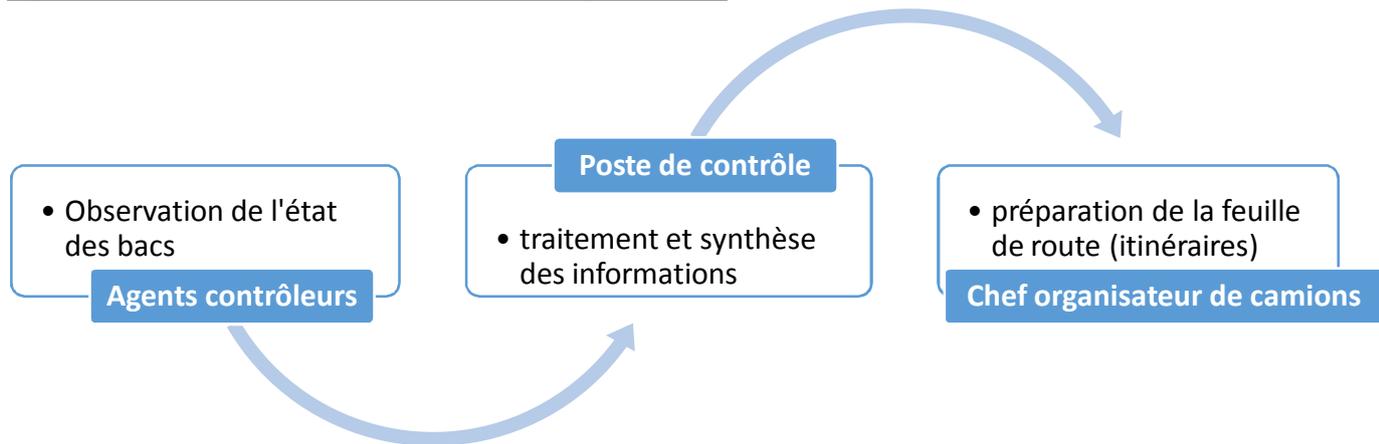
Ces critères conduisent parfois à des situations paradoxales. En effet, l'itinéraire établi prévoit de servir des bacs qui contiennent à peine d'ordures alors même que des bacs dont l'état est à trop plein se trouvent en attente de ramassage.

En fait, la priorité donnée aux bacs ne tient pas uniquement compte du taux de remplissage du bac, mais surtout de l'emplacement de celui-ci.

B- Information biaisée

La planification du ramassage des ordures ménagères est basée sur les informations relatives à l'état de remplissage des bacs que recueillent les contrôleurs de la division « contrôle ». En moyenne, 3 agents se relayent en équipe du jour et de la nuit pour collecter ces données. Le circuit de l'information se présente comme suit :

Figure n° 03: Circuit de l'information en vue de la planification



La feuille de route de chaque camion est alors préparée par le COC sur la base des informations se rapportant à l'état de remplissage de chaque bac. Ces données collectées par les contrôleurs sont ainsi d'une importance capitale pour la planification de la collecte. L'état des bacs peut aller de zéro jusqu'à six fois le volume d'un bac.

A chaque fin de voyage, le chef de bord passe au niveau du COC pour recevoir les nouveaux axes à servir. Ce dernier consigne dans son cahier le tonnage des ordures transportées à Andranitra ainsi que les heures d'arrivées et de départ. Le poids transporté est variable selon le type de déchet, la durée pendant laquelle les ordures ménagères sont restées dans le bac, et en fonction de la saison (sèche ou de pluie).

Une transmission de ces informations se effectue également entre les équipes qui se succèdent et les équipes des camions.

Cependant, ce schéma n'est pas toujours respecté. En effet, il arrive que les agents contrôleurs ne fassent pas le tour des secteurs par manque de temps. Ils sont alors contraints de se fier aux informations fournies par les gardes bacs. Pourtant, il y a parfois décalage entre l'état réel du bac et l'information transmise au poste de contrôle. Ainsi, les informations sur lesquelles se base l'établissement des itinéraires sont biaisées.

C- Facteurs exogènes de perturbation

Des contextes ou évènements perturbent l'itinéraire fixé selon la procédure de planification. Ils sont, d'une part, le fait d'autorités publiques par des interventions téléphoniques pour demander l'enlèvement des ordures d'un ou de plusieurs points de collecte donnés alors que ces derniers ne figurent pas au programme du jour.

Ils sont, d'autre part, le fait de particuliers riverains aux points de collecte qui ne respectent pas les aires de manœuvre aux alentours du bac. Ceci empêche le camion d'accéder au bac.

Il s'agit enfin d'évènement majeur³⁰ se déroulant dans la capitale qui, en raison de l'insuffisance des moyens du SAMVA, lui oblige de reléguer au second plan son activité principale.

IX- Non conformité du système de ravitaillement en carburants aux spécificités techniques des camions

Pour ce qui est des carburants, le système mis en place au sein du SAMVA consiste au ravitaillement des camions après chaque voyage. Le niveau de carburant dans le réservoir est mesuré avant chaque nouvel appoint. Ce système présente l'avantage de limiter le risque de vol de carburants. Toutefois, il ne tient pas compte des caractéristiques des camions. En effet, il est à l'origine de pannes dues à la montée des dépôts de saleté dans le circuit du carburant.

En outre, la répartition des axes par carburants consommés prend en considération la distance des trajets à effectuer. Le ravitaillement en carburants correspond à l'itinéraire des camions suivant un tableau préétabli par le SAMVA. Ce tableau tient compte en plus de la distance, l'éventualité d'embouteillages. En effet, le moteur n'est en arrêt que durant le ramassage des ordures sur les points de collecte. Le tableau suivant est un extrait de cet outil et présente les lignes correspondant aux axes Andraisoro et Faravohitra.

Tableau n°17 : Extrait du tableau de consommation de carburants

CODE	NOM D'EMPLACEMENT	LOCALISATION	AXES	En litres	
				SHACMAN	SINOTRUCK
5028	DAVIDSON	Près croisement Andraisoro et Tsarahonenana	Andraisoro	15	20
5030	SIDONIE	10 mètre avant laboratoire Radioisotope coté gauche vers Tsarahonenana	Andraisoro	15	20
1041	GUITARE MANAKO	30 mètre fabricant de guitare Manako	Faravohitra	20	23
1040	WC AMBONDRONA PRES TOHATOHABATO	Près WC public Ambondrona/tohatohabato Ambondrona ambony	Faravohitra	20	23

³⁰ Par exemple, la venue du Pape en septembre 2019.

1052	TRANSFO FARAVOHITRA	Près escalier hôtel palissandre	Faravohitra	20	23
1050	SOMAGI FARAVOHITRA	Près somagi Faravohitra	Faravohitra	20	23
1051	JIRAMA FARAVOHITRA	En bas jirama Faravohitra	Faravohitra	20	23
1049	FRENJY	Près foibe frenjy Faravohitra	Faravohitra	20	23
1045	JULES FERRY	Près escalier et ex portail Lycée Jules ferry	Faravohitra	20	23
1044	ONUDI	En bas Lycée Jules ferry	Faravohitra	20	23
1019	RARIVATO AMBATONAKANGA	FACE JIRAMA Ambatonakanga	Faravohitra	20	23
1057	TRANSFO SAINT MICHEL SUD	Près portail St Michel Sud Ambohidahy	Faravohitra	20	23
1068	CCA AMBOHIDAHY CCA	Près épicerie LEWIS ET HOTEL	Faravohitra	20	23

Source : SAMVA

A chaque fin de service, l'état du camion fait l'objet de passation entre le chauffeur sortant et le chauffeur entrant. Le premier camion arrive au parc à sept heures du matin, et ne quitte que vers 9 heures avec le chauffeur entrant et son équipe à son bord. La procédure de passation entre le chauffeur sortant et le chauffeur entrant aboutit à la remise de feuille de route aux mains du chef de bord.



De toutes ses observations, il est recommandé :

- *au service des ordures ménagères du SAMVA de s'en tenir au propre contrôle des agents de la division « contrôle » afin de s'assurer de la fiabilité des informations sur lesquelles est basée la planification des itinéraires ;*
- *au SAMVA de considérer les interventions des autorités comme des signalements servant de recoupement par rapport aux données fournies par ses agents de contrôle.*
- *d'optimiser la procédure de passation entre le chauffeur sortant et le chauffeur entrant pour plus d'économie de temps sans toutefois omettre les points importants.*
- *de faire le plein à l'approvisionnement. L'adoption de ce système dépend essentiellement des moyens financiers du SAMVA. Elle doit être accompagnée d'un système performant de contrôle des consommations. Une étude sur l'utilisation de la route dans l'enceinte du SAMVA est à encourager.*

Dans sa réponse par lettre n°231/MEEH/SAMVA/19 en date du 31 octobre 2019 le SAMVA précise qu'outre les remarques émises dans ses réponses, il est d'accord avec toutes les recommandations de la Cour.

X- Mode de tarification des prestataires en location de camions

Pendant la période sous revue, le SAMVA a eu recours aux services de prestataires de location de camions. Suite à des appels d'offre infructueux, le mode de passation par appel

d'offre restreint et de gré à gré a été autorisé par la commission du marché à cause de l'urgence de la situation. La raison principale de cette réticence à soumissionner est la crédibilité du SAMVA vis à vis de ses partenaires, notamment les prestataires au regard des dettes non payées qui cumulent depuis l'année 2009.

La répartition des axes en trois trajets étant effective en 2017, le tableau suivant présente le tarif appliqué en 2017 et 2018 pour le transport des ordures ménagères allant d'un point de collecte jusqu'au dépôt d'Andralanitra.

Tableau n° 18: Tarif hors taxe appliqué en 2017 et 2018

Axes	En ariary	
	Année	
	2017 (par m ³)	2018 (par tonne)
Axe 1 : trajet moins de 10 km de la décharge d'Andralanitra	7 000,00	27 640,00
Axe 2 : trajet entre 10 à 15 km de la décharge d'Andralanitra	7 500,00	29 620,00
Axe 3 : trajet plus de 15 km de la décharge d'Andralanitra	8 500,00	35 880,00

Source: UGPM du SAMVA

La tarification par tonnage a été adoptée depuis 2018 avant même l'installation et l'opérationnalisation du pont bascule à Andralanitra en août 2019. Après étude faite à l'interne par le SAMVA sur la qualité et le poids des ordures ménagères, une densité de conversion de 0,5 tonne le mètre cube (m³) a été adopté.

A partir de ce tableau et en appliquant cette densité, le tarif se présente comme suit:

Tableau n° 19: Tarif hors taxe appliqué en 2017 et 2018

Axes	En ariary		
	Années		
	2017 (par m ³)	2018 (par m ³)	
1	Axe 1 : trajet moins de 10 km de la décharge d'Andralanitra	7 000,00	13 820,00
2	Axe 2 : trajet entre 10 à 15 km de la décharge d'Andralanitra	7 500,00	14 810,00
3	Axe 3 :trajet plus de 15 km de la décharge d'Andralanitra	8 500,00	17 940,00

Source: calcul de la Cour

Il est clair que l'inflation n'est pas l'unique motif de la hausse de ce tarif mais surtout l'absence de soumissionnaire cité plus haut.

La dotation en pont bascule du dépôt d'Andralanitra en 2019 est cruciale pour les activités du SOM. Elle permet à la fois le suivi de la performance de chaque équipe et facilite la tarification à appliquer (par tonne) en cas de recours au service des prestataires en location de camions.

 *L'affichage des tonnages réalisés par chaque camion après chaque voyage de la journée est encouragé car il permet à chaque équipe de s'auto-évaluer.*

Il est recommandé aux autorités compétentes le règlement des arriérés du SAMVA pour que celui-ci puisse partir de nouveau sur une base saine et avoir la confiance de ses parties prenantes notamment les prestataires.

Dans sa réponse suivant lettre n° 230/MEEH/SAMVA/19 du 30 octobre 2019, le SAMVA a affirmé qu'« un tableau d'affichage des tonnages réalisés par camion, par voyage est déjà disponible à l'extérieur du bureau des services des ordures ménagères ».

TITRE IV- NON FIABILITE DE L'INFORMATION FINANCIERE

I- Elaboration, adoption et approbation tardives du budget de l'établissement

D'après l'article 335 du décret n° 2005-003 du 4 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics, « le budget préparé par l'ordonnateur est communiqué pour avis au contrôle financier, puis présenté au conseil d'Administration. Il est ensuite visé dans sa forme définitive, par le contrôle financier, puis approuvé par la tutelle technique et financière. Le budget approuvé est notifié par l'ordonnateur à l'agent comptable et au contrôle financier ».

En outre, selon l'article 376 dudit décret, « Le budget des recettes et des dépenses de ces établissements est approuvé conjointement par les ministres chargés des finances et du budget et le ministre de tutelle technique. Cette décision d'approbation fixe, en outre, les chapitres dont les crédits ont un caractère limitatif ».

Par ailleurs, le décret n° 2009-1116 du 15 septembre 2009 portant refonte et réorganisation du SAMVA prévoit dans son article 9 alinéa 5 que : « Au cours de la seconde réunion ordinaire qui se tiendra au mois de novembre sont examinés et adoptés le programme d'activité et le budget de l'année suivante. »

Or, il a été relevé que l'élaboration, l'adoption ainsi que l'approbation du budget primitif du SAMVA pour l'année 2014 et 2016 ont accusé des retards significatifs.

Ainsi, pour l'année 2014, le budget primitif n'est présenté auprès du Contrôle financier qu'à la date du 12 août 2014, tandis que l'approbation du budget par le Ministère des finances et du budget n'est obtenue que le 12 septembre 2014.

Par ailleurs, le budget primitif 2016 n'a obtenu le visa du Contrôle Financier qu'à la date du 1er mars 2016 tandis que le Ministère de tutelle financière n'a donné son approbation qu'à la date du 4 mars 2016.

La raison évoquée par les responsables au niveau du SAMVA est qu'au début de l'année 2014, le changement à la tête de la CUA (Président de la Délégation spéciale) qui entraîne automatiquement le changement à la tête du Conseil d'administration du SAMVA avait provoqué un retard de la réunion dudit Conseil qui entraîne à son tour un retard dans l'adoption du budget.

S'agissant du budget primitif 2016, à la fin de l'année 2015, il y avait eu vacance de poste du Directeur de l'établissement. Par conséquent, l'élaboration du projet de budget de l'établissement a enregistré des retards assez importants.

Ainsi, le retard dans l'élaboration, l'adoption et l'approbation du budget du SAMVA a pour conséquence l'indisponibilité de ses ressources affectées à l'enlèvement des ordures ménagères.

II- Ressources insuffisantes pour la collecte et la mise en dépôt des OM

D'après les dispositions du décret 2009-1166 du 15 Septembre 2009 portant refonte et réorganisation du service Autonome de Maintenance de la Ville d'Antananarivo, notamment en son article 16: « Le SAMVA doit veiller à ce que ses ressources soient continuellement suffisantes pour assurer en totalité à ses charges. [...] ».

Le tableau suivant retrace l'évolution du budget du SAMVA destiné à la collecte et mise en dépôt des ordures ménagères ainsi que celle des ROM et subventions reçues:

Tableau n°20 : Evolution du budget du SAMVA sur la collecte des OM, des ROM collectées et des subventions

(En ariary)

Année	2014	2015	2016	2017	2018
PREVISIONS DE DEPENSES (BUDGET PRIMITIF)	5 713 903 815	7 087 219 238	7 983 339 377	15 022 612 000	14 377 558 000
ROM COLLECTEES	1 651 946 658	2 940 627 832	4 867 873 806	4 573 826 518	4 453 233 790
SUBVENTIONS REÇUES	640 000 000	442 000 000	2 226 851 506	4 680 532 300	7 881 910 000
ROM + SUBV	2 291 946 658	3 382 627 832	7 094 725 312	9 254 358 818	12 335 143 790
BESOINS DE FINANCEMENT	3 421 957 157	3 704 591 406	888 614 065	5 768 253 182	2 042 414 210

Sources : budgets primitifs 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, situation des ROM et REU versées au compte du SAMVA.

Il ressort de ce tableau qu'entre 2014 et 2018 les prévisions des dépenses relatives à la collecte des ordures ménagères ne cessent d'augmenter. En effet, le SAMVA essaye de programmer des dépenses qui lui permettent de collecter les OM des 278 bacs actuellement opérationnels (auparavant le nombre de bacs s'élevait à environ 400).

Il est également constaté que les ROM, même additionnées avec les subventions de l'Etat, ne permettent pas de couvrir les prévisions des dépenses que le SAMVA estime nécessaires pour pouvoir collecter les ordures ménagères de la ville d'Antananarivo.

En outre, il est observé que les montants des ROM collectées chaque année présentent une certaine fluctuation. Ce qui suppose que le recouvrement de ces ROM n'est pas uniforme.

S'agissant des subventions, leur montant a connu un accroissement annuel assez important de 2014 à 2018.

En 2018, les subventions reçues par l'entité s'élèvent à 7 881 910 000 ariary tandis que les ROM transférées s'élèvent à 4 453 233 790 ariary, soit un total de 12 335 143 790 ariary. Ce qui reste insuffisant car pour 14 milliards d'ariary de prévisions de dépenses relatives à la collecte des ordures ménagères, le SAMVA n'a que 12 milliards d'ariary de ressources effectivement mobilisables. Il en résulte un gap d'environ 2 milliards d'ariary de financement à trouver pour 2018 pour la collecte des ordures ménagères.

La Cour a relevé que l'insuffisance de ressources du SAMVA est financée par l'accroissement continu des dettes fournisseurs qui ont atteint 4,25 milliards d'ariary d'après l'état financier de

l'exercice 2018 (environ 9 milliards d'ary dans un document adressé au CIRSAP* cf. observation par ailleurs).

D'après la situation des arriérés de l'établissement, les dépenses relatives à la location de camions occupent une grande place. Ainsi, à partir du moment où les arriérés des fournisseurs s'accumulent, les prestataires retirent leurs camions qui effectuent la collecte des ordures.

En effet, cette insuffisance des ressources est due au dysfonctionnement dans le mécanisme de recouvrement des ROM ainsi qu'à l'opacité des informations y afférentes émanant de la CUA, d'une part, et au faible montant des subventions reçues, d'autre part. (ROM dont le recouvrement n'est pas intégral, subvention d'exploitation dont le montant est faible et la non application du texte relatif à la subvention d'équilibre.)

Pour ce faire, les conséquences sont dommageables pour la population étant donné que le défaut d'enlèvement des ordures ménagères entraîne inévitablement la propagation des maladies transmissibles.

De tout ce qui précède, les ressources allouées au SAMVA pour la collecte et la mise en dépôt des ordures ménagères sont largement insuffisantes.

Comme il s'agit des recommandations qui ne s'adressent pas directement au SAMVA, ce dernier, dans sa réponse suivant lettre n°231/MEEH/SAMVA/19 en date du 31 octobre 2019, a affirmé que «*í* Toutefois, étant donné que parmi les recommandations, il y a celles qui dépassent les compétences du SAMVA, nous vous invitons à inciter toutes les parties prenantes concernées. »

 *Ainsi, pour la satisfaction de l'intérêt général et pour la préservation de la salubrité publique, il est recommandé:*

- *au Gouvernement de doter le SAMVA en camions neufs et en matériels de collecte d'ordures ;*
- *au ministère de tutelle technique et au ministère des finances de revoir le montant des subventions à allouer au SAMVA pour une meilleur couverture des charges ;*
- *au gouvernement de veiller à la mise en application effective de la synergie entre CUA-Ministère de l'aménagement du territoire-Région Analamanga en ce qui concerne la subvention d'équilibre prévue par les textes en vigueur.*

III- Entorse au principe des droits constatés

Le plan comptable général 2005 prévoit dans le paragraphe sur la « Comptabilité d'exercice » que : « Sous réserve de dispositions spécifiques concernant les micro et petites entités, les effets des transactions et autres événements sont comptabilisés sur la base des droits constatés, c'est-à-dire à la date de survenance de ces transactions ou événements, et non quand interviennent les flux monétaires correspondants. Ils sont présentés dans les états financiers des exercices auxquels ils se rattachent. (121-3) »

Il a été constaté lors de l'examen des comptes du SAMVA que l'établissement utilise un mode de comptabilisation qui ne procède plus à la prise en charge des recettes dès la constatation des droits. En effet, dès leur transfert par la CUA et par la JIRAMA, les ROM et les REU sont comptabilisées comme des recettes au comptant.

A cet égard, l'écriture comptable ne fait pas apparaître des restes à recouvrer car tout ce qui est versé est considéré comme recouvré. C'est en effet la différence entre les sommes qui sont dues au SAMVA et les redevances qui lui ont été effectivement versées qui constitue le reste à recouvrer.

Comme la CUA ne communique pas les bases de données de recensement des impôts fonciers sur les propriétés bâties ainsi que celles des ROM, le SAMVA n'a aucun moyen de connaître les ROM qui doivent lui revenir. Seuls les bordereaux de versement des ROM émanant de la Trésorerie Municipale parviennent au SAMVA.

Quant à la JIRAMA, d'après les responsables auprès de l'établissement, cette société lui communique le montant global des factures de la consommation d'eau pour Antananarivo Renivohitra ainsi que les REU y afférentes. Toutefois, il s'avère que le montant ne varie pas depuis des années alors qu'il est évident que le nombre de branchements d'eau augmente d'année en année. Cette situation oblige le SAMVA à adopter une mode de comptabilisation des redevances qui viole le principe des droits constatés.

Ainsi, il en résulte un manque à gagner ou perte de recettes pour le SAMVA pour ne citer que le cas des redevances sur les eaux usées (REU) qui sont dues par la JIRAMA.

Dans sa réponse par lettre n°231/MEEH/SAMVA/19 en date du 31 octobre 2019 le SAMVA précise qu'outre les remarques émises dans ses réponses, il est d'accord avec toutes les recommandations de la Cour. Toutefois, étant donné que parmi les recommandations, il y a celles qui dépassent ses compétences, il invite la Cour à inciter toutes les parties prenantes concernées.

 ***De tout ce qui précède, pour l'intérêt général, il est recommandé à la CUA et à la JIRAMA de s'acquitter pleinement et en toute transparence de leur responsabilité respective quant au transfert des recettes qu'ils doivent au SAMVA.***

IV- Informations non sincères dans les documents financiers

D'après le plan comptable général 2005, « La comptabilité est un système d'organisation de l'information financière permettant de saisir, classer, évaluer, enregistrer des données de base chiffrées ou non correspondant aux opérations de l'entité et de présenter des états financiers donnant une image fidèle de la situation financière, de la performance et des variations de la situation financière de l'entité à la date de clôture des comptes. (111-1) »

En outre, « Une information doit être fiable lorsqu'elle est exempte d'erreurs, d'omissions et de préjugés significatifs, et lorsque son élaboration a été effectuée sur la base des critères

suiuants : recherche d'une image fidèle, prééminence de la réalité sur l'apparence, neutralité, prudence, exhaustivité. (Caractéristiques qualitatives de l'information financière 122-4). »

Les anomalies suivantes ont été constatées :

A- Non exhaustivité de la liste des arriérés de paiement dans les états financiers

Les montants des dettes fournisseurs portées dans les états financiers de l'entité diffèrent de ceux inscrits dans la liste des arriérés de paiement établie par le SAMVA et transmise au Ministre de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène (MEAH) aux fins de transmission à la Comité Interministériel de Recensement et de Suivi des Arriérés de Paiement (CIRSAP).

Il en est ainsi du montant des dettes fournisseurs et comptes rattachés portées dans l'état financier 2018 qui s'élève à 4 259 849 779,89 ariary alors que la liste des arriérés de paiement fait état des dettes d'un montant de 9 342 570 503,17 ariary, soit un écart de 5 082 720 723,28 ariary.

En effet, selon les responsables auprès du SAMVA, seules les dépenses dont les pièces justificatives sont régulières et exhaustives font l'objet de prise en charge en écriture auprès de l'Agence comptable et qui feront également l'objet d'un éventuel mandatement. Autrement dit, les dépenses qui ont fait l'objet de rejet auprès de l'Agence comptable ne feront pas l'objet de paiement même si les travaux y afférents ont été déjà exécutés en raison de l'urgence. C'est la raison pour laquelle certaines dettes fournisseurs ne figurent pas dans l'état financier de l'établissement.

Par conséquent, les informations financières contenues dans les états financiers de l'établissement ne reflètent pas la réalité de sa situation financière. Ce qui risque d'induire en erreur les utilisateurs éventuels desdits états financiers.

 ***Ainsi, il est recommandé aux responsables auprès du SAMVA de revoir l'organisation comptable et financière de l'établissement de sorte que des contrôles de régularité des dépenses s'opèrent au niveau du service ordonnateur avant chaque commencement des travaux même dans les cas d'urgence avérée.***

Dans sa réponse par lettre n°230/MEEH/SAMVA/19 en date du 30 octobre 2019 le SAMVA précise que « pour être pris en charge en tant qu'arriérés, les dépenses devront, dans les états financiers être pris en compte dans le logiciel EPN du Trésor public. Cette application étant un logiciel de paiement, il ne prend en charge que les dépenses mandatées dans le SIIGFP et qui vont être effectivement payées. En cas de rejet, le mandat est supprimé dans le SIIGFP et dans l'application EPN et n'apparaîtront pas donc dans les comptes administratifs en tant que mandatement admis ni dans les états financiers en tant qu'arriérés.[1] Pour pallier à cette situation, le SAMVA devra tenir une comptabilité parallèle tenant compte de toutes les opérations non prises en compte dans le SIIGFP et l'application EPN » .

 *Compte tenu de cette réponse, la Cour recommande au SAMVA de faire en sorte qu'aucune information financière ne soit omise et réitère ainsi ses recommandations.*

B- Discordance entre les comptes administratifs et états financiers

Les montants portés dans les comptes administratifs diffèrent de ceux portés sur les états financiers. Ces anomalies ont été enregistrées surtout dans les exercices 2012, 2013 et 2014.

S'agissant de la gestion 2014 sous revue, le tableau suivant fait apparaître les écarts relevés entre le compte administratif et l'état financier :

Tableau n°21 : Ecart entre compte administratif et Etat financier exercice 2014

(En ariary)

RUBRIQUE	MONTANTS		
	COMPTE ADMINISTRATIF	ETAT FINANCIER	ECARTS
Achats consommés	1 992 203 464	2 371 294 189,87	379 090 725,87
Services extérieurs	447 340 915	717 677 388,62	338 538 685,38
Autres services extérieurs	608 875 159		
Impôts et taxes	27 276 658	739 800	26 536 858
Charges du personnel	1 629 397 425	1 842 305 880,07	212 908 455,07
Autres charges des activités ordinaires	0	4 375 000	4 375 000
Charges financières	0	0	0
Dotations aux amortissements	63 000 000	91 416 024,14	28 416 024,14
Impôts sur les résultats	0	0	0

Sources : Compte administratif et états financiers, exercice 2014

Les causes de ces écarts évoquées par les responsables au sein du SAMVA sont multiples entre autres :

- certains comptes sont incohérents c'est-à-dire des comptes d'imputation des dépenses sont différents dans les deux documents,
- existence des comptes utilisés dans les états financiers qui n'existent pas dans le budget de l'établissement. Ainsi, certains comptes comme la variation des stocks (603) et les services bancaires ne figuraient pas dans le budget et ne sont pas pris en charge dans le compte administratif,
- les dates d'engagement des dépenses diffèrent de celles de la prise en charge dans les états financiers. En effet, la prise en charge des écritures dans les états financiers se basent sur les dates des factures sans tenir compte de celles des engagements. Ainsi, certaines opérations sont prises en charges dans les états financiers au cours de l'exercice N alors qu'elles ne seront inscrites dans le compte administratif qu'au cours de l'année N+1,

- certains engagements non admis pour paiement n'ont pas été dégagés et figurent toujours dans le compte administratif alors qu'ils n'ont pas été pris en charge dans les états financiers,
- les opérations de dépenses inscrites dans le compte administratif sont Toutes Taxes Comprises alors que celles enregistrées dans les EF sont Hors Taxes,
- certaines opérations sont prises en charges en valeurs nettes dans le compte administratif à l'instar des Redevances sur le rejet des eaux usées (REU) et les salaires alors que dans les états financiers les charges entrant dans leur mode de calcul sont comptabilisées. Il en est ainsi des frais de gestion prélevés par la JIRAMA sur les REU et les IRSA et le CNAPS pour les salaires du personnel.

Ces écarts portent atteinte à la sincérité des informations contenues dans les états financiers ainsi que celles des autres documents comptables et financiers de l'établissement.

Par conséquent, ils vont induire en erreur les utilisateurs éventuels desdits documents (responsables étatiques et partenaires techniques et financiers) ne leur permettant pas ainsi de prendre des décisions qui vont dans le sens de la satisfaction de l'intérêt général.

Des propositions de redressement d'écritures ont été dressées par les responsables auprès du SAMVA et qui sont actuellement en cours d'examen au niveau du Conseil d'Administration.

 ***Ainsi, il est recommandé au ministère en charge des finances ainsi qu'au ministère en charge de l'assainissement d'œuvrer ensemble pour l'élaboration d'un système de comptabilisation adapté aux activités du SAMVA pour plus de performance dans la réalisation de la mission de service public.***

Dans sa réponse par lettre n°231/MEEH/SAMVA/19 en date du 31 octobre 2019 le SAMVA précise que « Le processus de redressement des écarts entre les comptes administratifs et les états financiers 2012 à 2014 a débuté en 2017 et est en cours de finalisation par la validation des schémas d'écriture à passer. Lors de la réunion du Conseil d'administration du 12/09/2019, le représentant du Contrôle Financier a demandé la tenue d'une réunion préalable entre le SAMVA, le Trésor, le Ministère des Finances et le Contrôle Financier pour se mettre d'accord sur les schémas d'écriture de redressement. »

 ***Compte tenu de cette réponse, la Cour des Comptes réitère sa recommandation.***

V- Violation du principe d'affectation des redevances

La redevance est la somme versée par un usager d'un service ou d'un ouvrage public. Cette somme trouve sa contrepartie directe dans les prestations fournies par ce service public ou dans l'utilisation de l'ouvrage public. Seuls les usagers paient la redevance. Le montant est proportionnel au service rendu. Le montant correspond au coût du service. Le produit récolté sert uniquement au service.

A ce titre, une redevance est donc une recette affectée à une ou des prestations de services publics bien déterminées

Ainsi, comme les redevances sont destinées à la réalisation desdites prestations, il y a un grand intérêt à ce que leur comptabilisation dans le compte administratif s'effectue de manière séparée.

Pour le cas du SAMVA, les Redevances sur les ordures ménagères (ROM) sont consacrées à la collecte et la mise en dépôt des ordures ménagères tandis que les redevances sur le rejet des eaux usées (REU) sont destinées aux travaux de curage des collecteurs des eaux pluviales et eaux usées dans les zones basses de la Commune Urbaine d'Antananarivo (CUA).

Or, il a été constaté que dans les comptes administratifs et dans les états financiers du SAMVA, les ROM et les REU sont récapitulées dans une rubrique unique "Redevances" sans aucun détail sur le montant de chacune de ces recettes.

C'est à partir de l'année 2015 que l'établissement a décidé de procéder ainsi à la présentation des redevances aussi bien dans les comptes administratifs que dans les états financiers.

Les responsables affirment que des fois au cours d'un exercice, il arrive que seules les ROM soient transférées au compte du SAMVA de sorte qu'ils sont obligés de financer toutes dépenses par lesdites redevances.

Il en résulte de ce qui précède que les ROM et les REU perdent leur caractère de ressources (recettes) affectées. Ce qui est une infraction aux principes budgétaires. Ainsi, la réalisation de la mission de service public se trouverait compromise.

De plus, il n'est plus possible de suivre le recouvrement de ces ROM et REU étant donné qu'elles proviennent de deux sources différentes (CUA et JIRAMA).

Par ailleurs, du côté des dépenses, dans le budget du SAMVA, il a été inscrit un programme intitulé : « Aménagement et équipement de la ville ». Ce programme 207 comprend entre autres deux sous objectifs : 20711 « Collecte et mise en dépôt des ordures ménagères de la Ville d'Antananarivo » et 20712 : « Evacuation des Eaux usées de la ville d'Antananarivo ».

En effet, le premier programme devrait être financé par le biais des ROM collectées auprès de la Commune Urbaine d'Antananarivo tandis que le deuxième par le biais des REU collectées auprès de la JIRAMA.

Toutefois, en réalité, dans la phase d'exécution du budget il n'y a plus aucune distinction entre les deux sous objectifs quant à l'exécution des dépenses y afférentes. En d'autres termes, dans l'exécution du budget, les deux sous objectifs se sont confondus et se sont agrégés en un seul programme 207.

Pareillement pour le financement des dépenses, il n'est plus fait de distinction entre ROM et REU.

La raison évoquée par les responsables auprès de l'établissement concerne une directive émanant du Trésor Public selon laquelle les dépenses sont présentées par programme dans le compte administratif. En d'autres termes, les dépenses sont récapitulées en deux programmes

à savoir 021 : « Administration et coordination » et 207 : Aménagement de la ville d'Antananarivo ».

Par ailleurs, d'après les responsables, dans la pratique, les commandes de fournitures sont effectuées de façon globale sans tenir compte des programmes ou sous-programmes indiqués dans le budget. A cet égard, la comptabilité au niveau de l'établissement est tenue en fonction des besoins au lieu d'une comptabilisation par programme.

Dès lors, ces situations vont entraîner des répercussions tant dans le fonctionnement du SAMVA en général que dans la réalisation de la mission de service public en particulier.

S'agissant de l'exécution des dépenses, la fusion des deux activités à savoir la collecte et mise en dépôt des ordures ménagères et l'évacuation des eaux usées obligera le SAMVA à procéder à un pilotage à vue des activités en raison du caractère très limité de ses moyens ainsi que l'importance et l'urgence de sa mission.

En somme, le risque de non réalisation de la mission de service public confiée au SAMVA est élevé.

 ***Dès lors, il est recommandé au SAMVA de conserver l'affectation des redevances et de bien respecter la spécification de chaque activité relevant de sa mission quant à l'exécution des dépenses.***

D'après les réponses du SAMVA suivant lettre n°230/MEEH/SAMVA/19 en date du 30 octobre 2019, « le SAMVA s'occupe de la collecte des ordures de toute la population tananarivienne (résidents et non-résidents), soumise ou pas au paiement de ROM. Conserver l'affectation des ressources pour le SAMVA signifie donc que le SAMVA ne doit collecter que les ordures des ménages qui s'acquittent de la ROM. Or la majeure partie des « usagers » sont soit des non-résidents ou des non soumises au ROM (marchés, hôtels, ...).

De plus, le montant des dépenses affectées à la collecte des ordures ménagères dépassent largement le montant des ROM recouvrées, ce qui revient à dire aussi que toutes les ROM ont été affectées à la collecte des ordures ménagères.

Concernant la comptabilisation séparée des ROM et REU : les comptes des EPIC sont présentés suivant le PCG 2005 en respectant les numéros et les intitulés des comptes. En outre, les comptes sont présentés en trois positions. Ainsi, séparer les ROM et REU obligera le SAMVA à mettre deux sous comptes dans le compte Redevances (751) ou à inscrire des numéros de comptes à trois positions et des intitulés propres pour chaque type de redevance. Ce qui sera une entorse aux dispositions en vigueur et nécessitera l'avis des autorités compétentes. »

S'agissant des dépenses, le « Programme 207 : « 20711 » et « 20712 » dans le budget sont des sous objectifs et non pas des programmes. L'utilisation du SIIGFP a obligé le SAMVA à se conformer aux codifications des programmes dans la loi de finances (Tome 3) dans l'exécution des dépenses. Ainsi, lors de la saisie du budget dans le SIIGFP, les dépenses sont catégorisées par programme (Code en 3 positions, cf. Tome 3 loi des finances). Les sous

objectifs ne sont donc pas pris en compte dans le SIIGFP et donc dans les comptes administratifs. C'est ainsi, qu'à partir de 2019 (budget primitif), même le budget du SAMVA est présenté en deux programmes sans distinction de sous objectifs.

Pour pallier à cette situation, il faudra inscrire dans la loi de finances des programmes distincts (code à trois chiffres) relatifs à la collecte des ordures ménagères et l'assainissement des eaux usées rattachés à la mission des ministères de tutelle technique du SAMVA. Ce qui suppose, le changement de tous les codes (Mission, SOA, ORDSEC, GAC) utilisés actuellement par le SAMVA. »

 ***En tout état de cause, la rareté et l'insuffisance des ressources ne dispensent pas le SAMVA le respect des principes en matière de finances publiques. Par ailleurs, dans les mégapoles mondiales où transitent un nombre important d'individus, il n'est pas d'usage de soumettre tout le monde à des taxes ou redevances quelconque.***

De plus, pour une gestion axée sur les résultats et pour la performance des services publics, chaque programme et/ou activité doit être mis en évidence dans les comptes d'un organisme public.

Ainsi, compte tenu du risque élevé de non réalisation de la mission de service public confiée au SAMVA, la Cour réitère ses recommandations.

VI- Absence de recours aux services d'un commissaire aux comptes

D'après les dispositions du décret n° 2009-1166 du 15 septembre 2009 portant refonte et réorganisation du SAMVA notamment en son article 18 *in fine* « Indépendamment des contrôles prévus par les lois et règlements en vigueur, le SAMVA peut être soumis, en tant que de besoin, à un contrôle d'audit externe ». Autrement dit, l'établissement peut recourir aux services d'un commissaire aux comptes.

En effet, la principale mission du commissaire aux comptes est le contrôle des comptes annuels qui comprennent le bilan, le compte de résultat et l'annexe. Cette mission consiste à certifier que les comptes annuels sont réguliers et sincères et donnent une image fidèle du résultat, de la situation financière et du patrimoine de l'entreprise.

Il a été constaté que depuis 2012, le SAMVA n'a plus recours aux services d'un commissaire aux comptes.

Aucune raison apparente n'a été évoquée pour justifier cette décision étant donné que les textes en vigueur n'obligent pas l'établissement à recourir aux services d'un cabinet indépendant.

Toutefois, les conséquences de ladite décision ont été désastreuses pour le SAMVA vu que des discordances entre le compte administratif et les états financiers apparaissent depuis 2012.

La sincérité des états financiers de l'établissement se trouve remise en cause (cf. observations par ailleurs) et des difficultés financières y afférentes commencent à affecter son fonctionnement. Il en est ainsi le résultat positif obtenu par le SAMVA alors que les dettes fournisseurs s'accumulent et atteignent une proportion considérable.



Ainsi, il est recommandé:

- *au SAMVA de recourir à nouveau aux services des cabinets d'audit externe afin de remédier aux problèmes de comptabilité et de gestion financière ;*
- *aux autorités de tutelle de modifier le statut du SAMVA de sorte que le recours aux commissaires aux comptes soit obligatoire.*

Dans sa réponse par lettre n°231/MEEH/SAMVA/19 en date du 31 octobre 2019 le SAMVA précise qu'en outre les remarques émises dans ses réponses, il est d'accord avec toutes les recommandations de la Cour. Toutefois, étant donné que parmi les recommandations, il y a celles qui dépassent ses compétences, il invite la Cour à inciter toutes les parties prenantes concernées.

CONCLUSION

Les gestions 2014 à 2018 ont été marquées par le recours du SAMVA aux services de prestataires de location de camions pour collecter et pour transporter les ordures ménagères depuis les bacs ou points de collecte jusqu'à la décharge publique à Andralanitra. Néanmoins, cette situation a connu un changement notable compte tenu de la dotation de quelques matériels de transport d'ordures au SAMVA par le ministère de tutelle technique principal en décembre 2018 puis en février 2019. En effet, le SAMVA assure désormais le ramassage et le transport d'ordures ménagères en régie directe. Ainsi, les observations et recommandations de la mission d'audit ont été principalement formulées dans l'optique de la poursuite du mode de gestion actuel.

Les insuffisances relevées tiennent particulièrement à un mauvais encadrement de la gestion des déchets solides à tous les niveaux. Un cadre juridique lacunaire et chargé de contradictions entretient le flou qui règne au niveau du cadre institutionnel du SAMVA. Les dispositions réglementaires sur les organes d'administration et d'exécution du SAMVA sont extrêmement instables et le rattachement de l'Établissement est incertain. En effet, à chaque changement de régime on assiste à une modification du cadre juridique de l'entité. La dilution de responsabilités entre l'État, la Commune Urbaine d'Antananarivo et l'Établissement public lui-même est telle qu'à la fois tous et aucun de ces acteurs ne sont finalement responsables de la mise en œuvre du service public. La défaillance de la JIRAMA dans le reversement de la redevance de rejet des eaux usées REU au SAMVA est particulièrement soulevée, dans le sens où un tel manquement nuit à la situation financière du SAMVA.

De ce mauvais pilotage résulte un manque cruel de moyens, aussi bien financiers que matériels, en l'occurrence de camions pour assurer quotidiennement la collecte et le transport des ordures ménagères de la ville. Avec le nombre de camions mises à sa disposition actuellement, ou lors du recours aux prestataires, le SAMVA n'est pas en mesure de satisfaire entièrement l'intérêt général.

Mais à cette problématique de moyens s'ajoute une difficulté relative à la gestion. Les documents financiers produits par le SAMVA ne sont pas fiables et induisent en erreur leurs utilisateurs finaux, notamment à cause d'une entorse faite au principe des droits constatés lors de la comptabilisation de ses opérations.

Parmi les constatations observées, certaines présentent un risque d'instrumentalisation politique du service public et parallèlement une absence d'autonomie du SAMVA dans la mesure où les financements de ses activités proviennent de l'extérieur.

L'audit conclut que les conditions d'exercice ne sont pas réunies pour permettre au SAMVA d'assumer de façon efficace son mandat de collecter et de transporter les ordures ménagères de la ville d'Antananarivo et des améliorations sont nécessaires afin d'optimiser l'utilisation des moyens reçus par le SAMVA.

Au-delà des recommandations préconisées qui correspondent à chacune de ces insuffisances, il s'agit désormais de réfléchir sur un système de gestion des ordures qui couvre toutes les étapes depuis le tri en amont jusqu'à la valorisation et le traitement de ces ordures en aval.

DELIBERE

- Vu le Rapport n° 14/19-RID-ADM du 04 novembre 2019 et entendu en leurs observations les Rapporteurs : Madame EMILISOA Lalaniaina Caroline, Président de Chambre, Monsieur ANDRIANARIVONY Ravo Alfred, Conseiller, Monsieur RASAMISON ANDRIAMBELONIRINA Veloharison Niavo, Conseiller, Madame HARIMALALA RALAIMAMOA Henintsoa Sy Fitahiana, Auditeur ;
- Vu les Conclusions n°22/19 du 06 novembre 2019 du Commissariat Général du Trésor Public et ouï en leurs observations Monsieur HERISON Olivier Ernest Andriantsoa, Commissaire Général du Trésor Public, Monsieur RAJONHSON Adolphe, Commissaire du Trésor Public, Monsieur RABEAFARA Gosteur, Commissaire du Trésor Public et Monsieur RASAMOEL Jean Jacques Nambinina, Commissaire du Trésor Public ;

Les termes du présent Rapport ont été arrêtés après délibération de la Cour des Comptes, en son audience du six novembre deux mille dix neuf ;

Conformément à l'Ordonnance n°56/19-FJ du 31 octobre 2019 du Président de la Cour des Comptes portant désignation des membres de la formation de jugement, ont siégé :

- **PRESIDENT**
Monsieur RAKOTONDRAMIHAMINA Jean De Dieu, Président de la Cour ;
- **MEMBRES**
Madame RAHARIMALALA Lydia Clémence, Président de Chambre ;
Monsieur RASERIJAONA Louis José, Président de Chambre ;
Monsieur ANDRIANANDRASANA Ratsihosena, Président de Chambre p.i. ;
Madame ANDRIANAMAROTSARA Nirina Solohanitriaina, Conseiller ;
Madame RAZANAMPARANY Domoina Patricia Raymonde, Conseiller ;
Monsieur RAKOTONDRAINNY Jean de la Croix, Conseiller ;
Monsieur RAKOTONIRINA Tiana Herizo, Conseiller ;
Monsieur SAMIMAMY Aina, Conseiller ;
Madame RAMANANDRAIBE Haja, Conseiller.

Assistés de : Maître RAHARINORO Angelina, Greffier en Chef tenant la plume ;
Maître ANDRIANTSALAMA Voahirana, Greffier

LE PRESIDENT

P. LES RAPPORTEURS

LE GREFFIER

RAKOTONDRAMIHAMINA
Jean De Dieu

EMILISOA Lalaniaina Caroline

RAHARINORO Angelina

Transmis au Directeur du SAMVA

aux fins de notification le

sous numéro

-CS/CC/NOTIF

ANNEXE



MINISTRE DE L'ENERGIE DE L'EAU ET DES HYDROCARBURES

SERVICE AUTONOME DE MAINTENANCE
DE LA VILLE D'ANTANANARIVO

DIRECTION GENERALE

SERVICE ORDURES MENAGERES

AXES PRIORITAIRES

AXE ALAINA ISANANDRO	NB. BACS	AXE ALAINA MIFANDIMBY	NB. BACS
CENTRE VILLE AMBOHIJATOVO (Tunnel Ambohitsoa-Ambodifilao)	05	ANDRONDRRA (EPP Ambohitsoa-tetezana Androndra)	05
ANTANINARENINA (Anboasarikely-Rue de la russie)	04	MANDROSEZA (Hotel printz- terrain basket)	06
SOARANO (Rond point Antanimena-petite vitesse)	04	SOANIERANA (Maternité befelatanana- FJKM Soanierana)	10
67 HA NORD (EnFace FJKM Salema vaovao – Boulevard de l'europe)	04	BETONGOLO AMBOHITRAKELY (Hotel Panorama-Cité Platon)	08
67 HA SUD (EPP Cenam- EPP Ambodin'isotry)	04	FARAVOHITRA AMPARIBE (Eglise Catholika –CCA Amparibe)	12
67 HA ANDOHATAPENAKA (CDA –poste 67 ha)	06	LHV ANDOHALO (Andohamandry- borne fontaine Anjohy)	08
TSENA ANOSIBE	02	ANJANAHAARY (FKT –Freres Soavimbahoka)	03
MAHAMASINA (Pavillon – St joseph)	04	ANOSIPATRANA (EPP Ilanivato- pylone)	03

AXE ALAINA ISANANDRO	NB. BACS	AXE ALAINA MIFANDIMBY	NB. BACS
RN7 (En face Senat-SMEF)	06	ANTSAHAMAMY (Cantine ankatso I –Ankatso II)	05
MAHAROROHA TSIMBAZAZA ((BFV Ankadimbahoka-Cité Militaire tsimbazaza)	07	CITE AMBOHIPO (1^{er} Parcelle -2em Parcelle)	06
AXE PRIMATURES (Rasalama- ZP Mazorivo)	12	TANANA AMORONDRANO (Andohany Mandroseza-Terminu Bus 183)	06
MANAKAMBAHINY (Ankazotokana-Travaux Anjahana)	06	ANKADIVATO (Transfo Ankadivato – Homeopharma)	03
ANDRAVOAHANGY (Arret Bus Anjanahary-Lasantsy maty Andravohangy)	06	AKORONDRANO (Galana Ankorondrano-Stedic)	05
AXE MAHAVOKY BESARETY (Station SHELL Mahavoky-Tsena besarety)	03	ANDRAHARO/ANOSIVAVAKA (FLOREAL –SANIFER)	05
AVARADOHA AMBODIMANGA (MSI Avaradoha-Antanimalalaka Ambodimanga)	03	AMBOHIMANARINA MITSOFOKA (Ambatolampy-Ambohimandroso)	06
RN2 (Croisement vers Nanisana-TOTAL Ankadindramamy)	05	AXE MANDRAGOMBATO (En face CSBII – NICO)	05
AMBATOBE ANKERANA (Lycée Ambatobe-Bureau FKT Ankerana)	06	AMBATOMARO (EPP Ambatomaro –Cariera Antsombolo)	04
ANDRAISORO (Trois chemin apres FOFIFA-Terrai FOOT Ambomirary)	02	SOAVIMASOANDRO (Tsarasotra – Terminus 120)	03
AXE FARAFATY (College de France Ampandrianomby-Prison Antanimora)	05	MADERA (Barrier Anosibe – Ambohibarikely)	06

AXE ALAINA ISANANDRO	NB. BACS	AXE ALAINA MIFANDIMBY	NB. BACS
RN3 AMBODITSIRY (GALANA Analamahitsy-JOVENNA Ambatomainty)	05		
ANDROHIBE (Antsonjombe-FKT Androhibe)	03		
ALAROBIA (IMATEP –Stade Alarobia)	03		
ANKADIFOTSY (Terrain ESCA –Ecole Andrianarisoa)	04		
AMBOHIMNARINA AXE (Parking Ambohimiadana-Terminus 194 digue)	08		
AXE AMBOLIKANDRINA (St Paul- Cité des profs Ambolikandrina)	07		
AXE AMPEFILOHA (Derriere Police BC –Societe CAFE Andavamamba)	06		
RN1 ANOSIZATO (Ex Mami Anosibe-Jovenna Anosizato)	04		
ROUTE D’ANKATSO (shoprite Antsakaviro-Tsena Ankatso)	05		
BMH 3 G HANGAR (Tetezana Ramala-Sœur Tsaramasay)	06		
BEHORIRIKA (Cinema Soa-Landis)	06		

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE	4
LISTE DES ABREVIATIONS	6
LISTE DES TABLEAUX	7
LISTE DES FIGURES	7
INTRODUCTION	8
TITRE I - UN CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL INCOHERENT	16
I- Les incertitudes sur le rattachement organique du SAMVA.....	16
A- Le cadre juridique particulier de l’Etablissement Public est incohérent	16
1. Le SAMVA est placé sous la tutelle de Ministères.....	16
2. Le SAMVA est placé sous l’autorité du Maire de la CUA	17
B- Le cadre juridique général de la gestion des ordures ménagères est pourtant clair	18
C- Une capacité insuffisante de la Commune	19
II- Sur le choix de la catégorie d’établissement public.....	21
III- Dilution des responsabilités.....	22
A- Une responsabilité solidaire : un organe d’administration à composition hybride	23
B- Une responsabilité conjointe : l’octroi de subvention d’équilibre.....	23
C- Tension et dysfonctionnement	24
1. Manque de transparence sur le recouvrement des ROM	24
2. Instrumentalisation du service des ordures ménagères.....	26
IV- Incohérences juridiques sur les redevances d’assainissement.....	27
A- Sur l’assiette et les redevables de la REU	28
B- Sur les taux des redevances	28
V- Caducité de la convention de concession entre la CUA et le SAMVA : une mise à jour nécessaire.....	29
VI- Politique de gestion des ordures ménagères.....	30
A- Secteur EAH : absence de stratégie nationale de gestion des déchets solides	30
B- Absence de stratégie de gestion des ordures ménagères dans la promotion du développement urbain.....	31
C- Les déchets solides et l’environnement	32
TITRE II- UN CADRE ORGANISATIONNEL PERFECTIBLE	34
I- Sur le Conseil d’administration	34
II- Sur la Direction.....	35
A- Ambiguïté du titre de l’organe d’exécution	35
B- Le Comité de programmation et de suivi des activités n’est pas mis en place.....	35
C- Ecart entre l’organigramme formalisé et l’organisation effective	36

D-	Rattachement inapproprié de la division Logistique.....	36
III-	Sur le service des ordures ménagères et la législation du travail	37
IV-	Absence de manuel de procédures	38
TITRE III-	UN PROCESSUS OPERATIONNEL LIMITE PAR LES MOYENS	40
I-	Insuffisance en nombre de bacs : un problème à dimension foncière	40
A-	Les usagers du service des ordures ménagères	40
B-	Evolution du volume des ordures ménagères de 2014 à 2018.....	40
C-	Diminution du nombre de bacs de 2014 à 2018	41
D-	Un problème essentiellement foncier	42
II-	Propagation des dépôts sauvages : un problème d'éducation.....	43
III-	Absence de mécanisme de tri des déchets.....	44
A-	Les chiffonniers ou « mpikiritaka ».....	44
B-	Le système RF2	44
C-	Défaillance de contrôle des types de déchets	45
IV-	Emplacement des bacs au gré des circonstances	46
V-	Système de contrôle interne et de surveillance à renforcer	47
A-	Division « Contrôle » du SOM	47
B-	Surveillance des bacs	48
C-	Suivi du ramassage et du transport des ordures ménagères	48
D-	Contrôle inopiné.....	48
VI-	Insuffisance des camions de collecte	49
A-	Evolution du taux de collecte.....	49
B-	Insuffisance des camions détenues par SAMVA de 2014 à 2018.....	50
C-	Insuffisance des camions des services de location de 2014 à 2018	50
D-	Insuffisance des camions dotés au SAMVA en 2018-2019	51
VII-	Des outils de planification à renforcer.....	52
A-	Un capital d'expérience exploité.....	52
B-	Des axes de ramassage prédéfinis.....	53
C-	Un listing des bacs répartis par axe de ramassage.....	54
D-	Des itinéraires préétablis	54
VIII-	Les contraintes du processus de planification	55
A-	Des bacs dits « prioritaires »	55
B-	Information biaisée	56
C-	Facteurs exogènes de perturbation	57
IX-	Non conformité du système de ravitaillement en carburants aux spécificités techniques des camions	57

X- Mode de tarification des prestataires en location de camions	58
TITRE IV- NON FIABILITE DE L'INFORMATION FINANCIERE.....	61
I- Elaboration, adoption et approbation tardives du budget de l'établissement	61
II- Ressources insuffisantes pour la collecte et la mise en dépôt des OM	62
III- Entorse au principe des droits constatés.....	63
IV- Informations non sincères dans les documents financiers.....	64
A- Non exhaustivité de la liste des arriérés de paiement dans les états financiers	65
B- Discordance entre les comptes administratifs et états financiers	66
V- Violation du principe d'affectation des redevances.....	67
VI- Absence de recours aux services d'un commissaire aux comptes	70
CONCLUSION	72
DELIBERE.....	74
ANNEXE	76
TABLE DES MATIERES.....	80