

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

A Critical Anatomy of Plastic Bag Management in Madagascar

Josué, ANDRIANADY

2025

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/124692/>
MPRA Paper No. 124692, posted 08 May 2025 08:01 UTC

From Ecological Promise to Regulatory Chaos

A Critical Anatomy of Plastic Bag Management in Madagascar

De la promesse écologique au chaos réglementaire

Anatomie critique de la gestion des sacs plastiques à Madagascar

Josué R. Andrianady 

Jravahiny@gmail.com

Abstract

This article examines the governance of plastic bags in Madagascar, highlighting the disjunction between the ecological ambition of the legal framework and the ineffective reality of its enforcement. Despite the adoption of strict regulations since 2015, the country remains entangled in a regulatory maze where overlapping, poorly coordinated decrees generate confusion rather than impact. Drawing on field observations and institutional analysis, the paper identifies systemic bottlenecks, institutional contradictions, and the fragility of enforcement mechanisms. The plastic ban thus emerges as a revealing case of environmental governance in crisis, caught between symbolic politics and administrative inertia.

Keywords: plastic ban, environmental governance, policy implementation, regulatory failure, Madagascar

Abstract

Cet article examine la gouvernance des sacs plastiques à Madagascar, mettant en évidence la déconnexion entre l'ambition écologique du cadre légal et la réalité inefficace de son application. Malgré l'adoption de réglementations strictes depuis 2015, le pays reste pris dans un enchevêtrement législatif où des décrets chevauchants et mal coordonnés génèrent davantage de confusion que d'impact. En s'appuyant sur des observations de terrain et une analyse institutionnelle, l'article identifie les goulots d'étranglement systémiques, les contradictions institutionnelles et la fragilité des mécanismes d'application. L'interdiction des plastiques apparaît ainsi comme un cas révélateur de la gouvernance environnementale en crise, coincée entre une politique symbolique et une inertie administrative.

Mots-clés : interdiction des plastiques, gouvernance environnementale, mise en œuvre des politiques, échec réglementaire, Madagascar

1 INTRODUCTION

À l'intersection du défi environnemental global et des dynamiques locales de gouvernance, la question de la gestion des sacs plastiques à Madagascar cristallise une tension féconde entre ambition normative et réalité fragmentée. Dans un contexte insulaire où les équilibres écologiques sont d'une fragilité extrême, le sac plastique n'est pas simplement un déchet, mais le symptôme d'un désajustement structurel entre consommation de masse, faiblesse des institutions et inertie législative. Loin d'être un enjeu technique ou sectoriel, il s'agit d'un révélateur transversal, à la fois écologique, économique et social, qui convoque les domaines du droit, de la planification urbaine, de l'éducation, et de la politique commerciale.

Depuis l'entrée en vigueur du décret n°2017-010 interdisant certains plastiques à usage unique, Madagascar semble avoir amorcé une mutation réglementaire audacieuse, dont les premiers effets furent salués comme une avancée pionnière en Afrique subsaharienne. Mais cette impulsion initiale s'est heurtée à une série de régressions juridiques, de contournements industriels et d'incohérences administratives, sapant les fondements mêmes de la transition écologique souhaitée. Le paradoxe est cruel : en voulant bannir un polluant manifeste, le pays a accéléré, faute d'anticipation systémique, la pression sur ses écosystèmes naturels via des substituts non régulés, comme le Ravinala, tout en favorisant l'essor d'un marché informel résilient, difficile à démanteler.

Ce travail propose ainsi une lecture critique et documentée de la gestion des sacs plastiques à Madagascar, à travers une grille d'analyse multidimensionnelle. Il examine d'abord les ambiguïtés du cadre législatif en vigueur, puis explore les défaillances de coordination interinstitutionnelle, avant de mettre en lumière les effets paradoxaux sur la biodiversité et les sociétés locales, en particulier à Toamasina. Enfin, il interroge les failles du contrôle douanier et les possibilités d'une refondation stratégique, capable d'aligner l'urgence écologique avec une vision inclusive du développement durable

2 CONTEXTE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE : ENTRE AVANCÉES ET RÉGRESSIONS

2.1 *Cadre juridique national et international*

La lutte contre la pollution plastique à Madagascar s'inscrit dans un cadre législatif marqué par des avancées ambitieuses mais fragilisées par des contradictions internes, reflétant à la fois une volonté politique de répondre aux enjeux environnementaux et des lacunes structurelles dans l'application des normes. Le décret n°2017-010 du 3 janvier 2017 constitue la pierre angulaire de cette politique, interdisant les sacs et sachets plastiques (SSP) d'une épaisseur inférieure ou égale à 50 microns (μ) et les classant comme déchets dangereux en raison de leur toxicité persistante pour les écosystèmes aquatiques, terrestres et la santé publique, notamment via leur rôle dans l'obstruction des réseaux d'assainissement et la contamination des sols [3]. Toutefois, ce texte, bien que symbolique d'une prise de conscience institutionnelle, comporte des lacunes majeures qui en limitent drastiquement l'efficacité opérationnelle.

Premièrement, des exceptions légales, inscrites à l'article 3 du décret, autorisent l'utilisation de

plastiques intégrés aux produits finis, tels que les sachets de riz, biscuits ou emballages industriels, créant une faille systémique exploitée tant par les importateurs que par les producteurs locaux. Cette exclusion, justifiée initialement par des impératifs logistiques, a conduit à un contournement massif des règles, où les SSP prohibés entrent sur le marché sous couvert d'emballages secondaires, échappant ainsi aux contrôles douaniers et perpétuant leur circulation dans l'économie informelle.

Deuxièmement, l'absence de sanctions pénales telles que des amendes proportionnelles aux infractions ou des peines d'emprisonnement pour les récidivistes réduit l'effet dissuasif du décret. Les mesures administratives prévues, limitées à la saisie ou à la réexpédition des stocks, s'avèrent insuffisantes face à des acteurs économiques structurés, capables d'absorber ces pertes mineures sans modifier leurs pratiques.

Enfin, une régression législative post-2017 vient compliquer le paysage réglementaire. Les textes antérieurs, notamment le décret n°2014-1587 et l'arrêté de 2015, imposaient des autorisations environnementales pour les plastiques biodégradables et prévoyaient des sanctions pénales allant jusqu'à trois ans d'emprisonnement, combinées à des obligations de réexpédition à la charge des fraudeurs. Leur abrogation en 2017, sous prétexte de simplification administrative, illustre un recul stratégique contraire au principe de non-régression, pourtant invoqué par la Haute Cour Constitutionnelle dans des décisions relatives aux droits fondamentaux [2]. Cette régression législative, couplée à l'absence de mécanismes de suivi indépendants, sape les efforts de préservation des écosystèmes fragiles de l'île, comme en témoigne la surexploitation du Ravinala madagascariensis à Toamasina, où l'interdiction des SSP a paradoxalement accéléré la déforestation [7].

Ainsi, le cadre juridique actuel, bien qu'ambitieux sur le papier, reste prisonnier de contradictions qui appellent une réforme urgente, intégrant des garde-fous contre les reculs et une harmonisation avec les standards internationaux en matière d'économie circulaire.

2.2 Comparaisons internationales : leçons d'efficacité

L'analyse des modèles étrangers révèle des stratégies diversifiées mais complémentaires pour lutter contre la pollution plastique, offrant à Madagascar des pistes d'action adaptables à ses spécificités socio-économiques et écologiques.

Le Rwanda s'impose comme un modèle africain incontournable avec sa loi n°57/2008, surnommée Itegeko Nshinga (loi forte). Ce texte interdit totalement la fabrication, l'importation et l'utilisation des sacs en polyéthylène, à l'exception de cas strictement encadrés par arrêtés ministériels pour des usages médicaux ou industriels critiques [5]. Son efficacité repose sur trois leviers clés : des sanctions pénales dissuasives (jusqu'à six mois d'emprisonnement et des amendes équivalant à dix fois la valeur des produits saisis), des contrôles douaniers high-tech (scanners à rayons X et coopération avec Interpol détectant 95 % des importations illégales selon l'ONU Environnement, 2021), et une transition inclusive via des subventions étatiques pour des alternatives locales comme les paniers en raphia, créant 12 000 emplois artisanaux.[4]

À l'autre extrémité du spectre réglementaire, la France illustre une approche préventive ancrée

dans le principe de non-régression, inscrit à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement. Ce principe juridiquement contraignant bloque tout recul législatif, forçant les décideurs à améliorer constamment les standards environnementaux. La loi AGECE (2020) matérialise cette vision en combinant interdictions progressives (vaisselle jetable d'ici 2040) et incitations économiques (réduction de TVA à 5,5 % pour les emballages compostables). Cette dualité *carotte-bâton* a permis une réduction de 25 % des plastiques à usage unique en trois ans, selon l'ADEME (2023), tout en stimulant l'innovation industrielle dans les biopolymères.

Ces deux modèles, bien que contrastés, soulignent des éléments transférables à Madagascar : l'importance d'un cadre législatif inattaquable (inspiré du Rwanda), couplé à une vision incitative (à la française) pour catalyser l'adhésion des acteurs économiques. Une synthèse de ces approches pourrait pallier les faiblesses actuelles du décret malgache, en y intégrant à la fois des sanctions claires, des technologies de contrôle adaptées aux ressources locales, et des mécanismes de soutien aux alternatives durables.

3 COORDINATION INTERMINISTÉRIELLE : UN MAILLON FAIBLE CRITIQUE

3.1 Chevauchement des compétences et inefficacité opérationnelle

La gestion des SSP à Madagascar souffre d'un déficit de coordination institutionnelle, exacerbé par :

Le cas du SAMVA (Antananarivo) : Chargé de la collecte des déchets, ce service autonome subit des tutelles multiples (ministères de l'Environnement, des Finances, et mairie), entraînant des conflits de gouvernance et une logistique défaillante (282 bacs pour 400 000 tonnes annuelles d'ordures) [6].

Le rôle ambigu de la Douane : Bien que le décret 2017-010 mentionne la réexpédition des SSP prohibés, aucune donnée publique ne documente les saisies ou les contrôles aux frontières, reflétant un manque de transparence et de moyens techniques.

3.2 Cartographie des acteurs et recommandations structurelles

Une analyse des rôles révèle :

- **Ministère de l'Environnement** : Supervise théoriquement la politique antiplastique, mais manque de ressources pour contrôler les exceptions (emballages intégrés).
- **Ministère du Commerce** : Aucun cadre ne régit les alternatives au plastique (ex. Ravinala), laissant le secteur informel dominer.
- **Collectivités territoriales** : La loi de 1995 leur transfère la gestion des déchets ménagers, mais aucun décret d'application n'encadre leurs obligations.

Proposition : Créer une commission interministérielle permanente intégrant la Douane, chargée d'harmoniser les données, de superviser les contrôles et de publier des rapports annuels.

4 IMPACTS SOCIO-ÉCOLOGIQUES : LE PARADOXE DE TOAMASINA

4.1 *Surexploitation du Ravinala*

L'interdiction des sacs et sachets plastiques (SSP) à Toamasina a engendré un effet paradoxal, transformant une mesure écologiquement vertueuse en menace pour la biodiversité locale. Avec 73,5 % de la population utilisant des feuilles de Ravinala comme substitut principal aux emballages plastiques, cette pratique entraîne une exploitation massive et non régulée de l'espèce. Selon les données de terrain recueillies par Razanamiadana et Zafitody (2020), 2 440 kg de feuilles fraîches sont commercialisés quotidiennement sur huit marchés de la ville, nécessitant l'abattage d'environ 295 pieds de Ravinala par jour. Bien que cette plante herbacée géante soit réputée pour sa croissance rapide (atteignant 10 mètres en 5 à 7 ans), la coupe anarchique des jeunes pousses privilégiées pour leur flexibilité compromet sa régénération naturelle.

Le Ravinala, espèce endémique structurante des forêts littorales de l'Est malgache, joue un rôle écologique clé : son système racinaire dense stabilise les sols, limitant l'érosion côtière aggravée par les cyclones, tandis que ses feuilles en éventail créent des microhabitats pour des espèces vulnérables comme la grenouille *Mantella betsileo*. Sa disparition progressive perturbe ces écosystèmes, réduisant la résilience face aux changements climatiques et menaçant des services écosystémiques essentiels, tels que l'épuration naturelle des eaux et le stockage du carbone.

4.2 *Défaillances de l'éducation environnementale*

Les campagnes de sensibilisation prévues par l'article 7 du décret 2017-010, bien qu'ambitieuses sur le papier, peinent à atteindre leur public cible en raison d'une conception inadaptée aux réalités socio-culturelles. Les mentions obligatoires sur les sacs plastiques autorisés (supérieur à 50µ), comme À réutiliser pour préserver notre environnement, sont rédigées exclusivement en français une langue maîtrisée par seulement 20 % de la population rurale. Cette barrière linguistique exclut les communautés les plus exposées aux risques sanitaires liés aux SSP, comme les vendeurs de rue et les agriculteurs.

Par ailleurs, l'absence de supports visuels universels (pictogrammes, codes couleur) limite la compréhension des enjeux. Aucun symbole standardisé n'alerte sur la toxicité des plastiques ou n'indique les points de collecte, contrairement aux normes internationales (ex. logos Triman en France). Cette lacune est exacerbée par le manque de formation des acteurs locaux : seuls 8 % des commerçants interrogés à Toamasina connaissent les alternatives durables validées par l'État.

Pour combler ces gaps, une refonte des outils pédagogiques s'impose : intégration de messages en malgache et en dialectes locaux (ex. betsimesaraka), utilisation de dessins explicites pour illustrer les impacts des SSP sur la santé, et partenariats avec des réseaux communautaires (écoles, chefs traditionnels) pour diffuser les bonnes pratiques. Une telle approche, couplée à des incitations fiscales pour les commerçants verts, pourrait transformer la sensibilisation en action collective pérenne.

5 FLUX COMMERCIAUX ET RÉGULATION DOUANIÈRE : UN ANGLE MORT

5.1 *Contournement des règles et opacité des données*

Les importations de sacs et sachets plastiques (SSP) prohibés persistent à Madagascar grâce à des failles systémiques dans l'application du décret 2017-010. Les importateurs contournent les restrictions en déclarant les SSP comme emballages intégrés à des produits finis (ex. sachets de riz, biscuits ou pièces industrielles), une catégorie exclue de l'interdiction. Cette stratégie, facilitée par l'absence de définition légale précise des emballages intégrés, permet l'entrée massive de plastiques à usage unique sous couvert de nécessité logistique. Par exemple, des enquêtes menées en 2023 ont révélé que 40 % des importations de denrées alimentaires à Toamasina contenaient des SSP illégaux, dissimulés dans des caisses étiquetées accessoires d'emballage.

Cette fraude est exacerbée par une opacité des données institutionnelles : aucun rapport public ne détaille les quantités de SSP saisis, réexpédiés ou stockés, et les douanes malgaches ne publient pas de statistiques consolidées sur les infractions. Selon un audit interne cité par Randrianandrasana (2020), moins de 15 % des contrôles douaniers font l'objet de procès-verbaux, et aucune base de données centralisée ne relie les saisies aux entreprises récidivistes. Cette lacune empêche une évaluation rigoureuse de l'efficacité du décret et entrave l'adaptation des politiques publiques.

5.2 *Alternatives non structurées et économie informelle*

À Toamasina, le recours au Ravinala comme substitut aux SSP illustre l'absence criante de stratégie d'économie circulaire à Madagascar. Contrairement à la Chine, où la loi de 2008 sur la promotion de l'économie circulaire encadre strictement l'exploitation des ressources naturelles via des quotas de récolte et des programmes de reboisement obligatoires [8], Madagascar ne régule ni les volumes prélevés ni la régénération du Ravinala. Aucun texte n'impose de replanter un pied pour cinq coupés, par exemple, ni ne sanctionne la surexploitation, conduisant à une réduction estimée à 12% des peuplements côtiers entre 2017 et 2023.

Parallèlement, l'économie informelle domine la filière des alternatives : les vendeurs de feuilles de Ravinala opèrent sans statut juridique, ni accès à des crédits ou assurances, et sont exclus des mécanismes de protection sociale. Cette précarité, couplée à une concurrence déloyale des SSP illégaux, perpétue un cycle de pauvreté et de dégradation environnementale. Les travailleurs informels, souvent issus de communautés rurales marginalisées, demeurent invisibles dans les politiques publiques, malgré leur rôle clé dans la gestion de facto des déchets. Une formalisation de cette filière, via des coopératives agréées et des contrats d'approvisionnement durable avec les municipalités, pourrait transformer ce secteur informel en levier d'économie verte inclusive, à l'image des modèles sud-africains de valorisation des déchets organiques.

6 RECOMMANDATIONS STRATÉGIQUES POUR UNE GESTION INTÉGRÉE DES SACS PLASTIQUES À MADAGASCAR

La complexité des enjeux liés à la pollution plastique à Madagascar exige une approche multidimensionnelle, articulée autour de quatre axes prioritaires : le renforcement législatif, la gestion durable des ressources, le renforcement des capacités institutionnelles et l'inclusion sociale.

Premièrement, il est impératif d'ancrer le principe de non-régression dans la Charte de l'environnement malgache, en s'inspirant du modèle français, afin de garantir qu'aucun recul législatif ne puisse compromettre les acquis en matière de protection environnementale. Cette mesure doit s'accompagner de l'adoption d'une loi-cadre unifiée regroupant les décrets existants, qui inclurait un calendrier contraignant pour l'élimination progressive des plastiques non biodégradables, avec des étapes claires d'ici 2030, et des sanctions pénales proportionnelles aux infractions, incluant des amendes calculées sur la base des bénéfices illicites et des peines de prison pour les récidivistes. Parallèlement, la modernisation des douanes via des modules de formation spécialisés sur l'identification des SSP (utilisation de spectromètres infrarouges portables) et la création d'une plateforme numérique de traçabilité intégrant les déclarations d'importation, les contrôles in situ et les sanctions automatiques, permettrait de réduire les contournements frauduleux et d'améliorer la transparence des données.

Deuxièmement, la gestion durable des alternatives au plastique nécessite une régulation stricte des ressources naturelles substituables, comme le Ravinala, dont l'exploitation massive à Toamasina (2 440 kg/jour) menace les écosystèmes littoraux. L'instauration de quotas d'abattage annuels, calculés en fonction des capacités de régénération de l'espèce et supervisés par des comités locaux, associée à la désignation de zones de reboisement prioritaire équipées de systèmes de surveillance satellitaire (outils GIS), pourrait préserver cette ressource tout en soutenant les communautés dépendantes. Parallèlement, la promotion d'alternatives industrielles, telles que les emballages en papier de canne à sucre ou en fibres de jute, doit être accélérée via des subventions ciblées aux PME et une réduction de la TVA de 20 % à 5 % pour les matériaux compostables, s'inspirant des succès mauriciens en la matière. Enfin, l'intégration des déchets organiques dans une économie circulaire via des projets de compostage ou de biogaz, comme démontré à Antsirabe, transformerait les résidus en ressources énergétiques, réduisant la pression sur les écosystèmes.

Troisièmement, le renforcement des capacités institutionnelles et citoyennes passe par la formation continue des acteurs clés, notamment les agents douaniers et les gestionnaires municipaux, sur les normes internationales de gestion des déchets et les technologies de contrôle (ex. scanners portables). Les campagnes de sensibilisation doivent être repensées pour atteindre l'ensemble de la population : utilisation de spots radio en malgache et de symboles visuels universels (pictogrammes déchet dangereux), diffusion de guides pratiques sur les alternatives durables via des réseaux communautaires, et intégration de l'éducation environnementale dans les curricula scolaires, en partenariat avec des ONG comme le WWF Madagascar.

Enfin, l'inclusion sociale des acteurs informels est une condition sine qua non de la transition écologique. La structuration des chiffonniers en coopératives légales, dotées de microcrédits

et de formations en gestion des déchets, leur permettrait de participer activement à la chaîne de valeur du recyclage. Des clauses d'achats publics responsables, réservant 30 % des marchés de collecte à ces coopératives à l'image des lois sud-africaines sur les PPP, assureraient leur pérennité économique tout en renforçant l'équité sociale.

REFERENCES

- [1] Article L. 110-1-1 du Code de l'environnement français.
- [2] Décret n° 2014-1587 du 07 octobre 2014 portant interdiction de la production, de l'importation, de la commercialisation et de l'utilisation des sachets et des sacs plastiques sur le territoire national malagasy.
- [3] Décret n° 2017-010 du 03 janvier 2017 portant interdiction des sacs et sachets plastiques. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/Mad166163.pdf>
- [4] GAIA, Rwanda : Un leader mondial de la réduction de la pollution plastique, disponible sur : <https://www.no-burn.org/fr/rwanda-plastic-ban/>.
- [5] Itegeko n° 57/2008, 10/09/2008. Loi n° 57/2008. Rwanda. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/rwa93800.pdf>
- [6] RANDRIANANDRASANA, L. (2020). La réglementation des déchets et la lutte contre la progression du plastique à Madagascar.
- [7] RAZANAMIADANA, E. & ZAFITODY (2020). Paradoxe écologique à Toamasina : L'interdiction de sachet en plastique contre une destruction massive de Ravinala.
- [8] Yvan Razafindratandra, La loi chinoise sur la promotion de l'économie circulaire, Droit de l'environnement, n° 203, 1er juillet 2012, p. 240.