



**REPUBLIKAN'I MADAGASIKARA**  
Fitievana - Tanindrazana - Fandrosoana



# RAPPORT

## **EVALUATION DES CAPACITES INSTITUTIONNELLES A GERER LE MERCURE A MADAGASCAR**

**Janvier 2016**

## SOMMAIRE

| LIBELLES   | PAGES |
|--|-------|
| INTRODUCTION   | 4     |
| I. METHODOLOGIE  | 5     |
| II. CADRE DE GESTION MERCURY A MADAGASCAR  | 5     |
| II.1 Cadre général   | 5     |
| II.2 Cadre juridique   | 6     |
| II.3 cadre institutionnel  | 7     |
| III. ÉVALUATION DES INSTITUTIONS NATIONALES POUR LA<br>GESTION DU MERCURE A MADAGASCAR | 8     |
| RECOMMANDATIONS  | 16    |
| CONCLUSION   | 17    |
| ANNEXE   | 18    |

## *Acronymes*

|          |   |
|----------|---|
| BCMM     | : Bureau du cadastre Minier de Madagascar   |
| BM       | : Banque Mondiale   |
| BRGM     | : Bureau de Recherches Géologiques et Minières)                                   |
| CHD      | : Centre Hospitalier de District  |
| CHR      | : Centre Hospitalier Régional   |
| CHU      | : Centre Hospitalier Universitaire  |
| CICLD    | : Comité Interministérielle de Coordination de la Lutte contre la Drogue          |
| CICR     | : Comité International de la Croix Rouge  |
| CNGPC    | : Comité National de Gestion des Produits Chimiques                               |
| CNARP    | : Centre National d'Application de Recherches Pharmaceutiques                     |
| CNRE     | : Centre National de Recherches sur l'Environnement                               |
| CNRIT    | : Centre National de recherches Industrielles et Technologiques                   |
| CNRO     | : Centre National de Recherches Océanographiques                                  |
| COV      | : Composé Organiques Volatils   |
| CUA      | : Commune Urbaine d'Antananarivo  |
| CSB      | : Centre de Santé de Base   |
| CTE      | : Comité Technique d'Évaluation   |
| EIE      | : Étude d'Impact Environnemental  |
| FOFIFA   | : FoibeFikarohanamombanyFambolena   |
| IMVAVET  | : Institut Malagasy des Vaccins Vétérinaires                                      |
| INSTAT   | : Institut National de la Statistique   |
| JIRAMA   | : JirosoyRano Malagasy (Société malgache de Distribution des Eaux et Électricité) |
| MAE      | : Ministère des Affaires Étrangères   |
| MEEMF    | : Ministère de l'Environnement, de l'Écologie, de la Mer et des Forêts            |
| MENRES   | : Ministère de l'Éducation Nationale et de la Recherche Scientifique              |
| MFB      | : Ministère des Finances et du Budget   |
| MINAGRI  | : Ministère de l'Agriculture  |
| MINFOTLS | : Ministère de la Fonction Publique, du Travail et des Lois Sociales              |
| MINSAN   | : Ministère de la Santé Publique et du Planning Familial                          |
| MTM      | : Ministère des Transports et de la Météorologie                                  |
| MTP      | : Ministère des Travaux Publics   |
| OMD      | : Objectifs du Millénaire pour le Développement                                   |
| OMS      | : Organisation Mondiale de la Santé   |
| ONE      | : Office national de l'environnement  |
| ONG      | : Organisme Non Gouvernemental  |
| PCM      | : Produits Contenant du mercure   |
| PFN      | : Point Focal National  |

## INTRODUCTION

Conscient du fait qu'il y a un lien fort entre la santé de l'Homme et la qualité de son environnement, le Gouvernement de Madagascar, à travers le Ministère chargé de l'Environnement, en collaboration avec les autres entités concernées par les questions d'environnement, s'est engagé à lutter contre la pollution et ses différentes sources.

Ainsi, Madagascar a adhéré aux différentes Conventions internationales traitant la gestion des pollutions dues aux produits chimiques, en particulier celles de Stockholm sur les POPs, de Bâle sur des mouvements transfrontières des déchets dangereux, de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause, applicable à certaines pesticides et produits chimiques dangereux qui font l'objet du commerce international et tout dernièrement celle de Minamata sur le mercure.

La population malagasy est exposée aux risques sanitaires et environnementaux liés à l'utilisation des produits contenant du mercure tels que les amalgames dentaires, les piles, batterie et lampe, les thermomètres et tensiomètres car Madagascar figure encore parmi les pays importateurs de ces produits.

Face à cette problématique liée à la gestion du mercure, le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) a décidé d'élaborer un instrument juridiquement contraignant sur le mercure. Un Comité des négociations intergouvernemental a été donc créé en 2010 et se réunissaient en cinq sessions de 2010 à 2013 pour élaborer cet instrument. Après l'adoption des textes de cet instrument en Janvier 2013, la Convention de Minamata sur le mercure a été ouverte à la signature à partir de 10 Octobre 2013 pendant la Conférence de Plénipotentiaires sur le mercure qui s'est tenue à Japon, dont Madagascar figure parmi les pays signataires de cette Convention.

Ainsi, la Loi autorisant la ratification de cette Convention de Minamata a été promulguée le 10 Décembre 2014 à Madagascar et le Décret de ratification a été signé le 30 Décembre 2014. L'instrument de ratification de la Convention de Minamata de Madagascar a été déposé au Secrétaire Général des Nations Unies à New York le 13 Mai 2015.

De ce fait, Madagascar a créé un Comité National de mise en œuvre de la Convention de Minamata sur le mercure le 30 Décembre 2013. Ce Comité a pour mission de définir les lacunes et les priorités nationales dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention de Minamata en concertation avec les différentes parties prenantes, de développer le Plan National des actions à mettre en œuvre; de donner ses avis et recommandations sur les états d'avancement de l'exécution des travaux ou projets relatifs à cette Convention de Minamata au niveau national.

Face à la mondialisation, il y a une croissance sans cesse des mouvements des différentes marchandises et des produits contenant du mercure à Madagascar. Ainsi, l'utilisation des produits contenant de mercure entraînent de rejet de 4 à 15 tonnes par an dans l'environnement à Madagascar depuis l'année 2012 si cette quantité a été moindre pendant les années précédentes.

Pour pouvoir mettre en place un plan de gestion de mercure et des produits qui le contiennent, les données et informations fiables sont indispensables.

Par ailleurs, Madagascar est en train de mettre en œuvre l'Évaluation Initiale de la Convention de Minamata sur le mercure. Cette évaluation doit aboutir à l'élaboration d'un Plan National d'Action pour la mise en œuvre de cette Convention.

Les informations sur la gestion de mercure, les rôles, les intérêts et capacités institutionnelles des parties prenantes ainsi que leurs besoins pour la gestion du mercure ne sont pas encore toutefois à l'élaboration d'un Plan National d'Action pour la mise en œuvre de cette Convention, alors que la disponibilité de ces informations constitue un préalable à l'élaboration de ce plan.

Afin de déterminer les actions prioritaires et développer une feuille de route solide pour la mise en œuvre rapide de la Convention, la collecte et l'analyse des informations en matière de la gestion de mercure, les rôles, les intérêts et capacités institutionnelles des parties prenantes et les besoins pour la gestion écologiquement rationnelle de mercure sont indispensables.

Dans cette foulée, la mise en œuvre de l'Évaluation Initiale de la Convention de Minamata sur le mercure commence par l'évaluation des capacités institutionnelles de gestion constituant une démarche prioritaire et vraiment indispensable afin que les différentes parties prenantes puissent se situer et de façon limpide, déterminer leurs responsabilités, rôles et intérêts dans leurs états d'avancement ainsi que leurs lacunes dans le domaine. Effectivement, l'évaluation des capacités institutionnelles favorise Madagascar à la reconnaissance de son niveau et de ses besoins relatifs à la gestion du mercure et en termes d'implication dans la définition de ses priorités, dont la préservation de la santé humaine et de l'environnement face à cette menace.

Cette évaluation présente des avantages notables dans la mise en œuvre de la Convention de Minamata sur le mercure grâce au partage d'informations pertinentes sur les problématiques réels dans la gestion du mercure, tant sur ses impacts sur la santé que sur l'environnement ainsi que les mesures correspondantes.

Mais les évaluations ont fait sortir que chaque secteur s'active de manière sectorielle et l'inexistence de partage sur les actions entreprises est constaté et nécessite une réelle réorganisation pratique. Ainsi, l'évaluation réelle des capacités institutionnelles dont les manques à gagner s'est avérée difficile à capitaliser.

## **I. METHODOLOGIE**

La méthodologie d'approche pour la réalisation de cette évaluation des capacités institutionnelles à gérer le mercure, le mode actuel de gestion du mercure, de ses composés et de ses déchets, la collecte d'information, l'identification des besoins, l'évaluation des rôles, intérêts et attribution des parties prenantes dans la gestion du mercure est basée sur la synthèse des documents sur le mercure, les rencontres avec les parties prenantes, les informations et données collectées, l'analyse des données et rédaction du draft de rapport.

Divers documents ont été utilisés afin de mener à bien la mission, dont :

- Document d'outils d'aide à la décision, recommandation sur le mécanisme de contrôle d'importation des produits contenant du mercure, Analyse socio-économique de l'utilisation des produits de substitution sans mercure (Février 2015) ;
- Document d'inventaire des produits contenant de mercure, des produits de substitution sans mercure, enquête sur la commercialisation de ces produits et le mode de gestion actuelle des déchets de ces produits (Août 2014) ;
- Module de formation sur la gestion écologiquement rationnelle des déchets contenant de mercure (Aout 2014) ;
- Texte de la Convention de Minamata sur le mercure (Octobre 2013) ;
- Inventaire national du rejet de mercure à Madagascar (Août 2008) ;

Ces documents susmentionnés font l'objet des travaux de recherches effectués par le MEEMF, dirigé par son point focal mercure toujours dans la vision de mise en œuvre de la Convention de Minamata.

Les documents consultés, cités en annexe, par contre, ont fait l'objet de références additives et bibliographiques dans le processus de gestion du mercure (ses composées et déchets) et ainsi de servir de base à l'évaluation des capacités institutionnels.

## **II. CADRE DE GESTION MERCURE A MADAGASCAR**

### **II.1 Cadre général**

Une évaluation consiste à estimer, à apprécier une situation quelconque, à partir d'informations qualitatives et quantitatives et de critères précis, en vue de prendre une décision. Une évaluation initiale est donc plus que nécessaire pour le projet MIA et ses résultats seront déterminants pour la suite de ce projet.

La Convention de Minamata sur le mercure constitue un référentiel de base pour cette évaluation. Les critères et les indicateurs d'évaluation se baseront sur ladite Convention.

Madagascar ayant ratifié cette Convention, l'objectif est d'aider le pays à faire face à ses engagements par rapport à la gestion du mercure. Remarquons d'abord que si Madagascar a ratifié les Conventions relatives à l'environnement, c'est que chaque Convention a ses propres spécificités. Il est toutefois à souligner que la mise en œuvre de ces Conventions ne doit pas être considérée comme une obligation dictée par leur ratification, mais par la nécessité pour Madagascar de protéger sa population et son environnement. Le pays a un engagement envers ses différentes politiques et programmes : le PND, le PGE, charte de l'environnement, Politique nationale sur la santé, Politique nationale sur la gestion des déchets.....

L'évaluation des capacités institutionnelles permet, d'une part, l'identification des besoins nationaux en vue de développer les capacités requises pour pouvoir tenir l'engagement du pays face à ces différentes politiques et d'autre part, le développement d'un plan d'action pour la mise en œuvre des Conventions sur l'environnement, en particulier celui de Minamata relatif à la gestion du mercure.

L'évaluation des capacités institutionnelles de Madagascar tiendra compte, non seulement des réalités nationales actuelles en matière de gestion du mercure, mais également des diverses contraintes qui sont liées à d'autres Conventions en matière d'environnement et de gestion des déchets.

## **II.2 Cadre juridique**

### **Sur le plan international**

Le mercure étant un produit chimique, sa gestion ne peut être séparée de celle des autres produits. Certains points constituent des pavés communs dans la gestion des divers produits chimiques. A part la Convention de Minamata qui concerne le mercure, d'autres Conventions sont à considérer pour sa mise en œuvre, à savoir les conventions de Bâle, Stockholm, Rotterdam.

### **Sur le plan national**

#### **➤ Les textes de base sur l'environnement sont :**

- Décret 2004-167 du 03 Février 2004 modifiant certaines dispositions du décret 99-954 du 15/12/99 relatif à la mise en compatibilité des Investissements avec l'environnement (MECIE). C'est un texte de base de la gestion de l'environnement. Le texte porte essentiellement sur le principe de réalisation des Études d'impacts environnementaux (EIE) pour les projets d'investissements publics ou privés susceptibles de porter atteinte à l'environnement.
- Décret N° 98-444 du 13.07.98 portant création du Comité National de la Gestion des Produits Chimiques
- Loi N° 90-033 du 21.12.90 relative à la Charte de l'Environnement malgache
- Loi n° 99-021 du 19/08/99 relative à la politique de gestion de la pollution industrielle fournit des informations générales sur la gestion des déchets solides industriels, sans préciser les détails;
- Politique nationale des gestions des déchets médicaux à Madagascar, 24 Juin 2015.

#### **➤ Les textes de base sur la gestion des produits chimiques**

- Décret n° 2-01-1016 du 4 juin 2002 réglementant les conditions d'étiquetage et de présentation des denrées alimentaires et décret modificatif n°2-06-226 du 28 juin 2007 ;
- Décret n° 2012-753 du 07/08/12, portant Interdiction d'importation des déchets conformément à la Convention de Bâle à Madagascar jusqu'à l'installation de centres de traitement adéquats;
- Décret n° 2012-754 du 07/08/12, fixant la procédure de gestion des produits en fin de vie, les sources de déchets dangereux et nocifs pour l'environnement grâce à la mise en œuvre de la Convention de Bâle.

#### **➤ Les textes de base sur la commercialisation des produits**

- La loi N° 99- 021 du 19.08.99 sur la Politique de gestion et de contrôle des pollutions industrielles. Ceci couvre tous les produits chimiques. C'est le texte de base qui régit la gestion et le contrôle des pollutions entraînés par les produits chimiques.

- Arrêté n° 7451/92 du 14 Décembre 1992 portant sur la normalisation de l'étiquetage des emballages agro pharmaceutiques. Cet arrêté a pour objectifs :
  - Port obligatoire d'étiquettes pour tout récipient et emballage ;
  - Indication de l'étiquette sur le contenu du récipient et le mode d'emploi ;
  - Port de bande de couleur de toxicité par l'étiquette et symboles graphiques indiquant les propriétés physiques.
- Ordonnance N° 60-084 du 18.08.60 portant Code des Douanes et les textes subséquents. Ces textes concernent le contrôle des produits importés.

Nous ne donnons ici que les textes de base sur les produits chimiques, il existe également des textes qui régissent les produits spécifiques : produits pétroliers, produits pharmaceutiques, drogues, produits à usage vétérinaire.... la commercialisation et le contrôle des importations, l'utilisation et le stockage de ces produits.

### **II.3 Cadre institutionnel**

#### **- *Le Ministère chargé de l'Environnement***

Chef de file dans le domaine de l'environnement, le MEEMF est chargé de mettre en œuvre la Politique Nationale des Actions Environnementales.

#### **- *Les autres ministères***

Les ministères qui ont des activités relatifs à la gestion du mercure sont impliqués directement ou indirectement dans la gestion du mercure même si le personnel des ministères n'a pas la connaissance de la Convention.

Ces ministères sont représentés au sein du Comité National de mise en œuvre de la Convention de Minamata.

Des services spécialisés intervenant dans des domaines spécifiques existent. Ces services sont au sein des ministères concernés ou y sont rattachés : SIEM (Services d'importation des équipements médicaux et des médicaments), SALAMA (grossiste distributaire des médicaments) au sein du Ministère de la Santé Publique .....

Un groupe de travail intersectoriel et interdisciplinaire en Santé et Environnement existe aussi au sein du Ministère de la Santé Publique. Ce groupe est chargé d'apporter son appui aux élaborations et validations de documents élaborés relatifs à la santé et environnement, d'apporter son appui à la mise en œuvre des activités confiées au service.

#### **- *Comité National de mise en œuvre de la Convention de MINAMATA***

Le Comité national de la mise en œuvre de la Convention de Minamata sur le mercure a été créé en Décembre 2014, suivant l'Arrêté n° 36-802 / 2013 / MEEMF du 30 Décembre 2013. Les membres de ce Comité sont intersectoriels et multidisciplinaire et ses activités sont coordonnées par le point focal national de la Convention de Minamata.

#### **- *Les autres comités pour la mise en œuvre des Conventions***

Les différentes conventions relatives à l'environnement ont leurs propres comités de mise en œuvre, comme la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, la Convention de Stockholm sur les POP, la Convention sur la protection des couches d'Ozone et le SAICM.

#### **- *Les ONG et les associations impliquées dans la gestion des produits chimiques et la protection de l'environnement***

Outre les institutions déjà citées, des départements et des ONGs œuvrant dans la gestion des produits chimiques existent tels que les entreprises industrielles, les hôpitaux, les entreprises de gestion des déchets municipaux ...

### III. ÉVALUATION DES INSTITUTIONS NATIONALES POUR LA GESTION DU MERCURE A MADAGASCAR

Tableau 1: ÉVALUATION DES INSTITUTIONS NATIONALES EXISTANTES POUR GÉRER MERCURE A MADAGASCAR

| Disposition de la Convention de Minamata                              | Relevant institution existante à Madagascar | Rôles/responsabilités  | Lacunes identifiées   |
|---|---|--|---|
| <b>Article 3 : Sources d'approvisionnement en mercure et commerce</b> | Ministère chargé de l'Environnement         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sauvegarde à la préservation de l'environnement et les ressources naturelles uniques pour la protection des personnes malgaches et le développement durable du pays (Conception, coordination, mise en œuvre et le suivi et l'évaluation de la politique de l'État sur l'environnement);</li> <li>- Assurer le respect des obligations des pays parties à la Convention et d'établir et envoyer de rapport des activités entreprises au Secrétaire de la Convention de Minamata;</li> <li>- Assurer et coordonner la mise en œuvre de la Convention de Minamata.</li> </ul> | Le secteur privé et le principal importateur (grossistes) des produits contenant du mercure ignorent les dangers du mercure sur la santé humaine et l'environnement.  |
|   | Ministère du Commerce et de consommation    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Faire la conception, élaboration, coordination, suivi et de évaluation de la mise en œuvre de la Politique de l'Etat en matière de commerce et de consommation.</li> <li>- Contribuer à la lutte contre l'importation, l'exportation, la fabrication et l'utilisation du mercure et des dispositifs contenant du mercure.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les documents Existants et le processus actuel ne permettent pas l'identification des produits contenant du mercure et ceux qui n'en contiennent pas;</li> <li>- Il est difficile de contrôler le commerce des produits contenant du mercure à Madagascar en raison du fait que le système de commercialisation de ces produits contient des circuits informel et formel.</li> </ul> |



|   |   |  |   |
|---|---|--|---|
|   | Ministère du Budget/Douane                  | Gérer l'efficacité de la surveillance et la lutte contre le trafic illicite de produits importés.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Le tarif douanier actuel ne permet pas d'identifier les produits contenant du mercure;</li> <li>- Il n'y a pas d'outils pour détecter le mercure dans le produit importé.</li> </ul>   |
|   | Ministère de l'Industrie                    | Contribuer à la lutte contre l'utilisation du mercure dans les industries et la gestion des déchets contenant du mercure dans les entreprises.   | Loi et de la réglementation relative à la gestion du mercure n'existent pas à Madagascar.   |
|   | Ministère de la Santé Publique              | Changer l'utilisation d'appareils contenant du mercure dans le secteur de la santé par les alternatives sans mercure.  | le personnel médical ne connaît pas les effets néfastes du mercure sur la santé humaine.  |
|   | Ministère de la Justice                     | Interdire l'importation, l'exportation, la fabrication et l'utilisation du mercure et des dispositifs contenant du mercure.  | Inexistence de réglementation à appliquer ce rôle.  |
| <b>Article 4 sur les produits contenant du mercure ajouté</b> | Ministère chargé de l'Environnement         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Assurer et le respect des obligations des pays parties à la Convention et établir et envoyer le rapport d'activités entreprises au Secrétariat de la Convention de Minamata;</li> <li>- Assurer et coordonner la mise en œuvre de la Convention de Minamata.</li> </ul>   | Le secteur privé et le principal importateur (grossistes) ignorent les dangers du mercure sur la santé humaine et l'environnement.  |
|   | Ministère du Commerce et de la Consommation | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Faire la conception, élaboration, coordination, suivi et de évaluation de la mise en œuvre de la Politique de l'Etat en matière de commerce et de consommation ;</li> <li>- Contribuer à la lutte contre l'importation, l'exportation, la fabrication et l'utilisation du mercure et des dispositifs contenant du mercure.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les documents Existants et le processus actuel ne permettent pas l'identification des produits contenant du mercure et ceux qui n'en contiennent pas;</li> <li>- Il est difficile de contrôler le commerce des produits contenant du mercure à Madagascar en raison du fait que le système de commercialisation de ces produits contient des circuits informel et</li> </ul> |

|  |  |  |   |
|--|--|--|---|
|  |  |  | formel.   |
|  | Ministère du Budget/Douane                                 | Gérer l'efficacité de la surveillance et la lutte contre le trafic illicite de produits importés.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Le tarif douanier actuel ne permet pas d'identifier les produits contenant du mercure;</li> <li>- Il n'y a pas d'outils pour détecter le mercure dans le produit importé.</li> </ul>   |
|  | Ministère de la Santé Publique                             | Changer l'utilisation d'appareils contenant du mercure dans le secteur de la santé par les alternatives sans mercure.  | le personnel médical ne connaît pas les effets néfastes du mercure sur la santé humaine.  |
|  | Ministère de la Justice                                    | Contribuer à réduire progressivement l'importation, l'exportation, la fabrication et l'utilisation du mercure et des dispositifs contenant du mercure.   | Inexistence de réglementation à appliquer ce rôle.  |
|  | Gros importateurs officiels, les entreprises importatrices | Importe des matériels contenant du mercure   | Le secteur privé et le principal importateur (grossistes) ignorent les dangers du mercure sur la santé humaine et l'environnement.  |
| <b>L'article 5 sur les procédés de fabrication utilisant du mercure ou des composés du mercure</b> | Ministère chargé de l'Environnement                        | Veiller au respect des obligations des pays parties à la Convention, tels que Madagascar n'utilise pas du mercure et des composés du mercure dans le processus de fabrication  | Le manque de soutien financier pour assurer ses activités   |
|  | Ministère des Industries                                   | Envoyer régulièrement des rapports sur leur fabrication et des produits contenant principalement des rejets de mercure pour permettre aux institutions de surveillance pertinentes et un contrôle régulier de l'efficacité de la gestion du mercure. | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inexistence de mécanisme de collecte, de structure de contrôle et de surveillance de la gestion du mercure dans le secteur industrie;</li> <li>- Absence de participation des centres de recherche dans le domaine.</li> </ul> |
| <b>Article 6 sur La dérogations accessibles aux Parties sur demande</b>                            | Ministère chargé de l'Environnement                        | Assurer la réalisation de cette demande et envoyer une lettre au Secrétariat de la Convention si nécessaire.   | -   |
| <b>Article 7 sur l'extraction minière artisanale</b>   | Ministère chargé de l'Environnement                        | - Assurer le respect des obligations des pays parties à la Convention dans ce secteur ;  | L'information exacte sur l'utilisation du mercure dans l'ASGM est   |

|                                    |                                     |  |  |
|------------------------------------|-------------------------------------|--|--|
| <b>et à petite échelle d'or</b>    |                                     | - Coordonner les activités pour lutter contre l'utilisation du mercure dans l'extraction minière artisanale et à petite échelle d'or (ASGM)                                    | méconnue même cette activité existe officieusement à Madagascar.   |
|                                    | Ministère chargé des Mines          | Elaborer la politique pour empêcher l'extraction illégale de l'or et de l'usage de substances qui affectent la santé humaine et l'environnement dans les extractions minières. | La quantité exacte de l'extrait de l'or et de mercure utilisé dans l'ASGM sont inconnus en raison de l'action illégale en ASGM   |
| <b>Article 8 sur les émissions</b> | Ministère chargé de l'Environnement | Prévenir et réduire les sources de pollution, et élaborer des stratégies nationales pour la gestion de la pollution.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inexistence de norme nationale sur l'émission ou les sources de pollution ;</li> <li>- Inexistence de la stratégie pour l'identification de la source des émissions, ni le contrôle de la réduction des émissions ;</li> <li>- Inexistence d'infrastructures pour prévenir les émissions de mercure.</li> </ul> |
|                                    | Ministère des Industries            | Prévenir et réduire les sources de pollution, et élaborer des stratégies nationales pour la gestion de la pollution due au processus industriel.                               | Inexistence de la norme d'émission, ni la réglementation pour gérer les sources d'émissions à Madagascar.  |
| <b>Article 9 sur les rejets</b>    | Ministère chargé de l'Environnement | Prévenir et réduire les sources de rejets de mercure dans l'environnement, et élaborer des stratégies nationales pour la gestion de la pollution                               | Inexistence des stratégies pour identifier les sources des rejets du mercure dans l'environnement et de Contrôler ces rejets.  |
|                                    | Ministère des Industries            | Prévenir et réduire les sources de pollution, et élaborer des stratégies nationales pour la gestion de la pollution due au processus de  | Inexistence de décret d'application pour appliquer le contrôle et l'inspection de la pollution   |

|  |                                     | l'industrie.   | industrielle.   |
|--|-------------------------------------|--|---|
| <b>Article 10 sur le stockage provisoire écologiquement rationnel du mercure, à l'exclusion des déchets de mercure</b> | Ministère chargé de l'Environnement | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sauvegarde à la préservation de l'environnement et les ressources naturelles uniques pour la protection des personnes malgaches et le développement durable du pays (Conception, coordination, mise en œuvre et le suivi et l'évaluation de la politique de l'État sur l'environnement);</li> <li>- Assurer le respect des obligations des pays parties à la Convention et d'établir et envoyer de rapport des activités entreprises au Secrétaire de la Convention de Minamata;</li> <li>- Assurer et coordonner la mise en œuvre de la Convention de Minamata.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inexistence de mesure prise ;</li> <li>- Manque de contrôle et de la structure de surveillance;</li> <li>- Manque d'infrastructures pour le stockage temporaire du mercure.</li> </ul> |
| <b>Article 11 sur les déchets de mercure</b>   | Ministère chargé de l'Environnement | Assurer le respect des obligations des pays parties à la Convention et établir et envoyer le rapport des activités entreprises au Secrétaire de la Convention de Minamata  | Il n'y a pas de gestion spécifique en ce qui concerne les produits et les déchets contenant du mercure à Madagascar.  |
|  | Communes urbaines et rurales        | Gestion des déchets à Madagascar   | Il n'y a pas de structure mis en place, nide texte juridique permettant la gestion ou le suivi et le contrôle des déchets de mercure.   |
| <b>Article 12 sur les sites contaminés</b>   | Ministère chargé de l'Environnement | Assurer le respect des obligations des pays parties à la Convention et établir et envoyer le rapport des activités entreprises au Secrétaire de la Convention de Minamata  | Développement de stratégies pour l'identification des sites contaminés est en cours, mais il n'y a pas de financement pour la détermination de ces sites.   |
| <b>Article 13 sur les ressources financières et</b>  | Government                          | Contribuer financièrement à la réalisation du respect des obligations des pays parties à la  | Inexistence du budget du gouvernement pour réaliser les   |

|  |   |  |   |
|--|---|--|---|
| <b>mécanisme de financement</b>  |   | Convention   | activités liées à la Convention de Minamata   |
| <b>Article 14 sur le renforcement des capacités, assistance technique et transfert de technologies</b> | Ministère chargé de l'Environnement   | Assurer le respect des obligations des pays parties à la Convention (recherche des partenaires pour assurer le transfert de la technologie, du renforcement des capacités, et l'assistance technique)  | méconnaissance des meilleures pratiques environnementales dans la gestion du mercure à Madagascar   |
| <b>Article 16 sur l'aspect sanitaire</b>   | Ministère chargé de l'Environnement   | Assurer le respect des obligations des pays parties à la Convention  | Inexistence de programme ni stratégie élaborée en la matière  |
|  | Ministère de la Santé Publique  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promouvoir le développement et la mise en œuvre des stratégies pour identifier et protéger les populations à risque ;</li> <li>- Promouvoir des programmes d'éducation et de prévention aux expositions professionnelles ;</li> <li>- Promouvoir la prévention, le traitement et les services de soins pour la population touchée par la pollution par le mercure.</li> </ul> | Inexistence de programme ni stratégie élaborée  |
| <b>Article 17 sur l'échange d'informations</b>   | Ministères de la Santé, l'Environnement, la Population, l'Education et la Recherche scientifique                    | Assurer la diffusion des résultats de la recherche, des informations relatives aux activités entreprises pour la Convention de Minamata  | Inexistence des recherches effectuées dans ce domaine   |
| <b>Article 18 sur l'information, la sensibilisation et l'éducation du public</b>                       | Ministères de la Santé, l'Environnement, l'Education, la Population et de la Communication                          | Promouvoir le développement et la mise en œuvre des stratégies de sensibilisation sur la prévention des effets néfastes du mercure sur la santé humaine et l'environnement.  | Inexistence de programme ni stratégie élaborée  |
| <b>Article 19 sur la recherche, développement et surveillance</b>                                      | Ministères de l'Environnement, la Recherche scientifique<br>Les centres de recherche, tels que CNRIT, CNRO, FOFIFA, | Promouvoir le développement de la recherche liée à l'impact de la pollution par le mercure sur la santé humaine et l'environnement, l'alternative de dispositifs contenant du mercure  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aucune recherche ni surveillance effectuée ;</li> <li>- Absence de laboratoire lien directement avec la recherche de la gestion du mercure.</li> </ul> |

|  |  |   |   |
|--|--|---|---|
|  | Institut Pasteur, INSPC, les universités publiques ou privées. |   |   |
| <b>Article 21 sur l'établissement de rapport</b> | Ministère chargé de l'Environnement                            | Assurer le rapport à partir des activités réalisées liées à la Convention de Minamata | - |

Le tableau ci-dessus nous montre que l'efficacité des services concernés dépend du personnel et des outils : textes de lois, procédures dont ils disposent.

Les rôles et attributions de chaque service sont bien définis au sein de leurs ministères respectifs: conception, planification, contrôle et suivi.

Le problème vient du fait que :

- Un ministère ne peut prendre le rôle d'un autre ministère
- Les activités interministérielles ne sont pas bien coordonnées.

Nos entretiens avec les responsables ont permis de constater quelques points importants :

- les textes réglementaires ne leur permettent pas actuellement de faire la différence entre les produits contenant du mercure avec les autres produits;
- le personnel des ministères connaît peu la Convention de Minamata et par conséquent la gestion du mercure ;
- les cellules d'exécution pour la mise en application des réglementations existent au sein des ministères mais il est difficile d'assurer les contrôles et les inspections du fait de l'inexistence du décret d'application de la loi sur la gestion des pollutions industrielles ;
- les rôles des acteurs sont focalisés sur ceux de l'administration, ceux de la société civile, qui font partie prenante de la gestion des déchets chimiques dont les déchets de mercure, ne sont pas mis en exergue : hôpitaux privés, pharmacies, sociétés industrielles, grossistes (matériels électriques, matériels médicaux, produits de beauté.....)

Bien qu'elle soit représentée dans le Comité de mise en œuvre de la Convention de Minamata sur le mercure, la société civile a tendance à considérer que cette mise en œuvre est une affaire de l'Etat.

Les autres institutions comme le Ministère chargé du Transport, le Ministère de l'Information, le Ministère des Affaires étrangères,... ont aussi leurs parts de responsabilité dans le processus de gestion des produits chimiques mais d'une manière globale. Aussi, elles doivent être impliquées davantage dans les initiatives qui peuvent toucher leurs secteurs respectifs. Tout ceci nécessite une coordination et une clarification des responsabilités de chacun.

Cette évaluation institutionnelle à gérer le mercure à Madagascar et les résultats des entretiens avec les acteurs a montré que, malgré les efforts de chaque secteur à la gestion du mercure, des difficultés subsistent au niveau des compétences techniques. Ajoutons à cela le manque de matériel, le financement et des ressources humaines. La prise en compte des interactions significatives des activités pour toutes les parties prenantes, un système de coordination et de communication sur la gestion du mercure doivent être mis en place entre les ministères, notamment le Ministère de l'Environnement, la Direction des douanes, le Ministère du Commerce, de l'industrie, de la santé, de Mines et de l'Energie ...

## RECOMMANDATIONS

Pour une meilleure mise en œuvre de la Convention de Minamata, Madagascar a besoin de renforcer sa capacité institutionnelle.

### ➤ **Renforcement de la coordination**

Cette coordination est à la fois horizontale et verticale. La coordination est importante pour les institutions qui forment le Comité national pour la mise en œuvre de la Convention de Minamata dans le fait que non seulement les activités de chaque institution sont complémentaires, mais aussi les échanges d'informations seront facilités. Ces échanges d'informations faciliteront l'établissement des rapports tel que requis par la Convention de Minamata à l'article 17.

La coordination verticale concerne les activités faites au niveau central et les organismes publics locaux (services Central-régional-décentralisé. ....).

La coordination horizontale concerne les activités à l'intérieur des départements ministériels. Il est nécessaire de renforcer la coordination, que ce soit en termes techniques ou juridiques, sur les échanges d'informations et les meilleures pratiques environnementales pour la gestion du mercure et des déchets contenant cette substance, car les effets néfastes du mercure sur la santé humaine et l'environnement sont encore inconnus par le public à Madagascar.

### ➤ **La clarification des rôles et des missions de chaque institution**

Pour une meilleure mise en œuvre de la Convention, il est utile de mettre en évidence les rôles de chacun des institutions concernées par la mise en œuvre de la Convention de Minamata par rapport aux exigences de la Convention. Les résultats attendus dans chaque établissement seront claires.

### ➤ **Le renforcement des capacités des parties prenantes**

Une fois les rôles des différentes institutions sont clairs, il est nécessaire de renforcer leurs capacités. Le renforcement des capacités sera une information, formation, et distribution d'outils. Les différents acteurs impliqués dans le processus de la gestion du mercure pourraient donc être formés, à savoir les employés de commerce, les douanes, et les dirigeants des entreprises qui utilisent du mercure...

Sociétés, les vendeurs et les industries qui utilisent du mercure seront d'abord sensibilisés, puis invités à envoyer des rapports périodiques sur leur fabrication et la distribution de produits contenant principalement du mercure pour permettre aux institutions pertinentes de faire le contrôle et de suivi réguliers.

### ➤ **Le renforcement du contrôle et de la surveillance pour la gestion du mercure**

Il est nécessaire d'élaborer des textes réglementaires sur les contrôles des importations de produits contenant du mercure. Les ministères et organismes concernés par ces tâches seront équipés d'outils adaptés à la gestion du mercure.

- Le contrôle concerne surtout les produits contenant du mercure. Dans ce sens, une liste de produits contenant du mercure devrait être établie. Cela a pour but de:
- Identifier les produits contenant du mercure ou des composés du mercure (étiquetage clair et obligatoire);
- Quantifier mercure dans ces produits et mettre à jour la base de données ;
- Connaitre les effets de l'utilisation des produits contenant du mercure sur la santé humaine et l'environnement.

Une amélioration du code des douanes actuel qui est de neuf chiffres est fortement souhaitée pour une meilleure identification de l'importation de produits contenant du mercure.

### ➤ **Renforcement du Comité National de mise en œuvre de la Convention de Minamata pour le secteur privé et la société civile dans la gestion du mercure (industrie, commerce, santé, comme les hôpitaux et les dentistes privés)**

A part des hôpitaux, le secteur privé est plus impliqué dans la gestion du mercure. Il est donc important l'implication du secteur privé dans la mise en œuvre de la Convention de Minamata pour la gestion du mercure.

La participation du secteur privé est actuellement limitée à des réunions Comités national de mise en œuvre de la Convention. Il est donc souhaitable que leur implication dans la gestion du mercure est plus efficace.



Ensuite, les relations de l'administration avec le secteur privé devraient donc être plus renforcées et les rôles du secteur devraient plus clairs, de sorte qu'il peut également participer au financement des activités entreprises dans la gestion écologiquement rationnelle du mercure à Madagascar.

➤ **Le partenariat avec les centres de recherche**

A cause de l'absence de laboratoire œuvrant dans l'étude sur le mercure, les recherches en lien direct avec la gestion du mercure sont inexistantes.

Dans le contexte de la recherche pour le remplacement produits contenant du mercure, les meilleures techniques disponibles et les meilleures pratiques environnementales, des partenariats avec les centres de recherche, tels que CNRIT, CNRO, FOFIFA, Institut Pasteur, INSPC, les universités publiques ou privées ... peuvent être utilisés dans le contexte de la mise en œuvre de la Convention. Un mémorandum d'accord avec ces centres définira les responsabilités de chaque partie dans le cadre de cette collaboration.

➤ **Mise en place d'une base de données sur le mercure**

Il est crucial d'établir une base de données pour toutes les informations concernant la gestion du mercure à Madagascar.

## **CONCLUSION**

La Convention de Minamata, exige dans sa mise en œuvre, des structures institutionnelles et des outils qui permettront à ces institutions de l'assurer dans des conditions normales. Cette évaluation a permis d'avoir une idée des besoins du pays en ce sens.

Plusieurs Conventions qui œuvrent dans le même objectif étant mises en œuvre, la mise en place d'une structure de coordination est plus que nécessaire pour atteindre cet objectif. La coordination doit être verticale et horizontale.

Les diverses parties prenantes sont conscientes du danger engendré par le rejet du mercure dans l'environnement.

L'absence de textes réglementaires d'une part, la faiblesse des capacités d'autre part, leurs empêchent toutefois de mettre en œuvre les obligations de la Convention de Minamata sur le mercure. Les structures de suivi et de contrôle sont pratiquement inexistantes. Chaque acteur de l'Administration œuvre chacun pour réaliser la mission qui lui est confiée et d'atteindre les objectifs fixés, sans tenir compte celle des autres, alors que celles-ci sont complémentaires.

Un renforcement de la coordination entre les acteurs, une implication du secteur privé est fortement souhaitée. Il faut d'abord mener des actions pour que le secteur privé s'approprie de l'importance de la mise en œuvre de la Convention avant de les responsabiliser. Les acteurs qui utilisent beaucoup les produits contenant du mercure seront les premiers à être sensibilisés : dentistes, espace de beauté, industriels.....

Un renforcement de capacités de tous les acteurs qui peuvent prendre plusieurs formes : dotation en outils (identification des produits contenant du mercure, outils de contrôle...), mise en place d'une base de données, formation du personnel impliqué... est à mettre en œuvre.

En effet, les données concrètes concernant l'état de la contamination de l'environnement par les mercures sont insuffisantes. Le système actuel ne permet pas d'avoir d'informations sur la santé humaine, objet même de la Convention.

Un renforcement du partenariat avec les centres de recherche constitue également un plateforme pour la recherche des produits de remplacement du mercure, des meilleures techniques disponibles et des meilleures pratiques environnementales.

Parmi ces besoins, il y en a qui pourront être réalisés à court terme, d'autres seront à long terme.

## ANNEXE

### DOCUMENTS CONSULTÉS

1. Canada-wide standards on Mercury, October 2007
2. Ministère de Finance et du Budget, Code des Douanes à Madagascar, 2014
3. MEEMF, Loi N° 90-033 du 21.12.90 relative à la Charte de l'Environnement Malgache, amendé par la Loi n°2015-003 on 19.02.2015
4. MEEMF, Décret N° 98-444 du 13.07.98 portant création du Comité National de la Gestion des Produits Chimiques
5. MEEMF, Décret 2004-167 du 03 Février 2004 modifiant certaines dispositions du décret 99-954 du 15/12/99 relatif à la mise en compatibilité des Investissements avec l'environnement (MECIE)
6. MEEMF, Décret n° 2012-753 du 07/08/12, portant Interdiction d'importation des déchets conformément à la Convention de Bâle à Madagascar jusqu'à l'installation de centres de traitement adéquats à Madagascar
7. MEEMF, Décret n° 2012-754 du 07/08/12, fixant la procédure de gestion des produits en fin de vie, les sources de déchets dangereux et nocifs pour l'environnement grâce à la mise en œuvre de la Convention de Bâle à Madagascar;
8. MEEMF, Document d'outils d'aide à la décision: Recommandations sur le mécanisme de contrôle d'importation des produits contenant de mercure, Analyse socio-économique de l'utilisation des produits de substitution sans mercure. : Février 2015
9. MEEMF, Plan national de mise en œuvre de la Convention Stockholm sur les polluants organiques persistants, Aout 2008
10. MEEMF, Profil national sur la gestion rationnelle des produits chimiques, Mars 2008
11. MEEMF, MINSAN, MINAGRI, Décret n° 2-01-1016 du 4 juin 2002 réglementant les conditions d'étiquetage et de présentation des denrées alimentaires et décret modificatif n°2-06-226 du 28 juin 2007
12. MEEMF, Rapport sur l'inventaire des produits contenant du mercure, l'enquête sur la commercialisation de ces produits, l'identification des produits de substitution sans mercure et le mode actuel de gestion des produits contenant du mercure, Aout 2014
13. MEEMF, Outils de formation sur la gestion rationnelle des déchets des produits contenant de mercure selon la directive de la Convention de Bâle, Aout 2014
14. MINSAN, Politique nationale des gestions des déchets médicaux à Madagascar, 24 Juin 2015;
15. Ministry in charge of Mines, Madagascar - Regulatory mining various;
16. Ministry de l'Industrie, Loi n° 99-021 sur 19/08/99 relative à la politique de gestion de la pollution industrielle;
17. PNUE, Déclaration de Dubaï sur SAICM, Juin 2006;
18. Ministère de la Santé Publique Madagascar, Déversement de mercure en milieu hospitalier : une intervention de santé publique, Octobre 2013
19. MINSAN, MINAGRI, Order No. 7451/92 on 14. December 1992 on the standardization of the labeling of agro pharmaceutical packaging
20. Ministère de Finance et du Budget, Ordonnance No. 60 - 084, on 18.08.1960 concerning the Customs Code and subsequent texts;
21. UNEP, Global mercury assessment, 2002;
22. UNEP, Guide Basel Convention on the control of movements of hazardous wastes and their disposal;
23. PNUE, Convention de Minamata sur le mercure, Octobre 2013
24. UNEP, Product and waste containing mercury, 2008;
25. UNEP, Basel Convention: Technical guidelines for the environmentally sound management of wastes consisting of elemental mercury and waste mercury-containing or contaminated with;
26. UNEP, Texts on the Stockholm Convention on persistent organic pollutants