

# Gouvernance de l'eau dans les métropoles brésiliennes : une nouvelle perspective pour la coopération interinstitutionnelle

Ana Lucia Britto<sup>1</sup> e Rosa Maria Formiga-Johnsson<sup>2</sup>

1. Professeur adjoint, Université Fédérale de Rio de Janeiro, Faculté d'Architecture et d'Urbanisme.
2. Professeur adjoint, Université d'État de Rio de Janeiro, Faculté d'Ingénierie / Département du Génie sanitaire et de l'Environnement.

## Résumé

Au Brésil, l'accès aux services de l'eau potable et de l'assainissement demeure marqué par une forte inégalité sociale, même dans les agglomérations urbaines les plus développées. Le réseau d'assainissement n'est pas accessible dans toutes les zones des métropoles, et 20 % seulement des eaux usées sont traitées, ce qui augmente fortement la pollution des rivières urbaines, compromettant leur utilisation pour l'approvisionnement humain. La plupart des municipalités maintiennent la délégation de la gestion des services à des entreprises publiques appartenant aux États fédérés, selon un modèle de contrat qui leur enlève toute possibilité d'intervenir dans la régulation et la gestion des services. Une gestion intégrée et participative de l'eau, inspirée du modèle français des comités de bassin et des agences de l'eau a été cependant instituée dans les années 1990. Bien qu'une approche globale de gestion y soit préconisée, elle n'est pas suffisante pour traiter la complexité de la gouvernance de l'eau dans les métropoles où l'intégration entre la gestion de la ressource, celle des services et l'aménagement du territoire s'imposent.

Néanmoins, grâce à la possibilité légale plus récente de l'organisation des *consórcios* publics (loi 1.1107/2005), une nouvelle coopération interinstitutionnelle est envisageable. Les nouveaux *consórcios* peuvent générer des économies d'échelle dans la gestion des services et dans celle du territoire, tandis que les comités de bassin constituent un espace de coopération intercommunale et, surtout, entre les communes et l'Etat fédéré pour la protection de la ressource. Les *consórcios* publics et les comités de bassin peuvent donc être articulés dans les régions métropolitaines pour, ensemble, œuvrer à la gouvernance de l'eau.

A partir de l'étude du cas de l'agglomération de São Paulo — et de ses pratiques d'articulation et de coopération intercommunale pour la gestion de l'eau et du territoire — ce travail cherche à identifier, dans les métropoles brésiliennes, de nouvelles échelles territoriales et de nouvelles formes d'organisation institutionnelle permettant une intégration de la gestion des ressources en eau, des services de l'eau et de l'assainissement, et de l'aménagement du territoire.

## 1. Introduction

Les données officielles montrent que, au Brésil, l'accès aux services d'eau potable et d'assainissement demeure marqué par une forte inégalité sociale, même dans les agglomérations urbaines les plus développées (IBGE, 2000, PNAD, 2005). Ce secteur est même l'un de ceux dans lesquels le pays se trouve le plus en retard par rapport aux Objectifs du millénaire pour le développement. D'après le ministère des Villes, même si l'accès aux services de l'eau et de l'assainissement dans ces régions métropolitaines est de presque 90 %, on enregistre encore de graves problèmes qui révèlent des inégalités : fréquence irrégulière dans la distribution et mauvaise qualité de l'eau ; réseau de collecte des eaux usées non accessible dans toutes les zones des métropoles comme Rio de Janeiro et São Paulo ; faible pourcentage de ces eaux usées traitées (59 % dans la région métropolitaine de São Paulo et 30 % dans celle de Rio).

Plus récemment, les données de l'IBGE (2002) ont révélé la gravité de la pollution des eaux dans les métropoles du Sud-Est, nuisant à la disponibilité en eau pour l'approvisionnement urbain et à la qualité environnementale de ces agglomérations. Les données du SNIS (*Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento* ou Système national d'informations sur l'assainissement, 2005) confirment ce fait et montrent que le pourcentage global d'épuration des eaux usées dans les zones urbaines est encore faible, soit 33,2% du total

collecté, avec néanmoins une forte variation régionale (allant du 8,4% pour la Région Nord à 42,8% de la Région Centre-Ouest)..

Ce déficit d'accès aux services de l'eau et de l'assainissement dans les zones métropolitaines, qui provoque de graves conséquences sociales et environnementales, peut être attribué à plusieurs facteurs : le volume réduit d'investissements publics face aux besoins d'accès universel ; l'inefficacité des investissements réalisés ; l'inadéquation d'un modèle de gestion concentré dans les entreprises publiques des États fédérés ; les difficultés d'intégration de la gestion des services de l'eau et de l'assainissement à celle des ressources en eau dans les zones métropolitaines. Devant cette situation, les gouvernements des États fédérés et les municipalités se sont posé la question suivante : quel est le modèle de gestion des services le plus efficace pour les zones métropolitaines, en termes sociaux et environnementaux, considérant que les systèmes d'approvisionnement en eau et de collecte et épuration des eaux usées sont intégrés et partagés ?

De notre point de vue, la définition de ce modèle de gestion passe par la recherche de nouvelles échelles territoriales et de nouvelles instances institutionnelles capables d'intégrer la gestion des ressources en eau (surtout à l'échelle du bassin versant) à celle des services de l'eau et de l'assainissement et à celle de l'occupation du sol, qui, aujourd'hui, est essentiellement municipale (voir aussi Barraqué, Formiga-Johnsson et Britto, 2007). Cette intégration demande ainsi la mise en place de ce qu'on peut appeler « la gouvernance de l'eau ». Plusieurs auteurs, aujourd'hui, proposent une définition de gouvernance. Pour nous, la notion de gouvernance de l'eau dans les métropoles est liée à un processus de complexification de l'action publique, c'est-à-dire à la recherche d'un nouveau mode d'action publique capable de coordonner différents acteurs pour atteindre des objectifs discutés et définis collectivement. Cette gouvernance suppose un enjeu, des conflits et des compromis, et elle doit surmonter la fragmentation des institutions et une tendance à appliquer des politiques sectorielles. La bonne gouvernance de l'eau repose ainsi sur un cadre réglementaire bien structuré et sur un mode de gestion participatif et intégré, engageant plus directement la coopération entre les acteurs locaux (collectivités locales et société civile) de manière à accroître l'efficacité de l'action publique.

Cette étude cherche donc à identifier de nouvelles perspectives pour la coopération interinstitutionnelle, qui permettent d'intégrer la gestion des services de l'eau et de l'assainissement à celle de la ressource en eau et à la gestion de l'usage du sol dans les métropoles. A cet effet, nous analyserons d'abord les modèles de gestion des services de l'eau et de l'assainissement puis le système de gestion de la ressource en eau et, ensuite, les pratiques d'articulation et de coopération intermunicipales pour la gestion de l'eau et de l'environnement. Nous exposerons enfin les perspectives proposées par une nouvelle loi — *lei dos consórcios* — qui vient réglementer la coopération entre les différentes instances de gouvernement (Etat fédéral, Etats fédérés et municipalités) dans le pays.

Notre analyse prend comme référence la Région métropolitaine de São Paulo, qui constitue un cas emblématique pour la gouvernance de l'eau dans les métropoles brésiliennes : pénurie d'eau, pollution et inondations, qui sont quelques-uns des problèmes les plus fréquents. Nous signalerons en outre que la gestion des services et celle de la ressource et de l'environnement sont l'objet d'expérimentations intéressantes.

Avec une superficie de presque 8 000 km<sup>2</sup>, 39 municipalités et une population de 19,6 millions d'habitants, la densité moyenne de la Grande São Paulo atteint presque 2 500 hab./km<sup>2</sup>, et plus de 7 000 hab./km<sup>2</sup> dans la capitale (EMPLASA, 2007). Cette région est la plus riche (plus de 15 % du PIB brésilien) et la plus fortement urbanisée du pays, qui connaît des déficits en eau potable depuis le XIX<sup>e</sup> siècle. De ce fait, l'une des préoccupations les plus pressantes pour la gestion des ressources en eau dans la région, qui coïncide presque entièrement avec le bassin de l'Alto-Tietê, est la maîtrise des pollutions pour protéger la qualité des eaux destinées à la consommation humaine. Cela suscite, en outre, une grande tension entre l'expansion urbaine, souvent illégale, et la protection des *mananciais* (ressources en eau stratégiques pour l'approvisionnement urbain). Dès les années 1970, en effet, des initiatives légales et institutionnelles ont cherché à articuler la protection de la ressource en eau avec l'occupation des sols en zones d'eau stratégiques pour l'eau potable, avec des résultats inégaux. Depuis les années 1960, l'agglomération de São Paulo est aussi devenue dépendante des transferts d'eau des bassins voisins pour approvisionner sa population et ses activités économiques.

La région est globalement bien desservie en services de l'eau : 96 % de la population est ainsi approvisionnée ; 89 % est connectée à un réseau d'assainissement alors que les stations d'épuration traitent 60 % du volume des eaux usées collectées. Quant à la gestion intégrée, le bassin de l'Alto-Tietê est l'un des pionniers dans

l'application de nouveaux modes de gestion de la ressource où la prise en compte de l'ensemble des acteurs de l'eau et la mise en place des nouveaux instruments de gestion sont à l'ordre du jour depuis l'aube des années 1990.

## **2. La gestion des services de l'eau et de l'assainissement : brève histoire du modèle institutionnel en vigueur**

Le modèle actuel de gestion des services de l'eau et de l'assainissement conserve plusieurs caractéristiques de celui qui a été structuré pendant la décennie 1970, connu sous le nom de PLANASA (*Plano Nacional de Saneamento* ou Plan national d'assainissement). Ce modèle était fortement influencé par les directives du régime militaire et calqué sur une centralisation économique et décisionnelle. Il était fondé sur la concession de services municipaux à des entreprises appartenant aux Etats fédérés (*Companhias Estaduais de Saneamento*-CESB). Sur presque 5 000 municipalités — responsables de l'approvisionnement en eau, de la collecte et de l'épuration des eaux usées — près de 3.700 sont desservies par des concessionnaires appartenant aux Etats fédérés ; les autres services sont municipaux. Dans ces concessions, peu nombreuses et rigides, organisées à partir de formes de contrat, la capacité de régie des municipalités était faible. Ce modèle de gestion, fermé sur sa logique sectorielle, s'appuyait sur la perspective d'une offre croissante de la ressource, fondée sur une vision de l'eau considérée comme inépuisable. De grandes structures de développement de l'eau ont alors été mises en place, détachées d'une perspective de gestion intégrée de la ressource. Ce fut en effet seulement dans les années 1990 qu'une nouvelle politique de l'eau a vu le jour dans le pays, proposant une approche globale de planification et de gestion, malgré plusieurs tentatives pour instaurer des modes plus intégrés de gestion des eaux, à l'exemple de la législation de protection des *mananciais*, datée de 1975, dans la région métropolitaine de São Paulo.

Dans les régions métropolitaines du pays, le modèle de concession aux services de l'eau et de l'assainissement des Etats fédérés (*Companhias Estaduais* - CESB), avec des contrats établis au temps du PLANASA, formulé par le gouvernement militaire, est encore partiellement en vigueur. Un grand nombre de contrats de concession des années 1970 n'ont pas encore été renégociés et sont donc toujours en usage malgré l'expiration de leur validité. Extrêmement autoritaires, ils ont été imposés unilatéralement par les CESB, suivant le modèle ordonné par le PLANASA. De plus, ni les obligations des concessionnaires n'y sont pas clairement définies ni les droits des municipalités en tant que pouvoirs octroyant. Plusieurs contrats présentent aussi des exigences qui suscitent des difficultés pour la reprise des services par les municipalités, et en l'absence de manifestation contraire immédiate de la part de l'octroyant, le contrat est automatiquement renouvelé pour une même période, par exemple, et la municipalité doit indemniser la compagnie pour les infrastructures installées, etc.(Britto e Silva, 2006).

D'autre part, la logique centralisée et autoritaire de la gestion imposée par la plupart des CESB n'a pas permis de développer une planification intersectorielle. Ceci est d'autant plus grave qu'il existe une asymétrie de pouvoirs entre les responsables de la planification municipale et métropolitaine (avec leurs instruments limités de gestion comme les plans directeurs, les lois d'occupation du sol, les règlements urbanistiques etc.) et ceux qui ont le pouvoir d'aménager le territoire régional et urbain telles les CESB (Silva, 2004). En effet, l'organisation technologique et institutionnelle des réseaux d'infrastructure de services de l'eau et de l'assainissement, mise en place par les CESB, s'est souvent montrée peu soucieuse de se plier aux directives de la politique urbaine locale ou régionale.

Pendant une longue période, une conception restreinte des services essentiels, c'est-à-dire les systèmes évidemment prioritaires comme la desserte en eau et l'évacuation des eaux usées, a prévalu. Elle laissait donc de côté le drainage urbain et la collecte, le ramassage et le stockage des déchets solides, en créant des situations d'extrême vulnérabilité environnementale dans certaines métropoles brésiliennes : pollution des cours d'eau par le rejet des eaux usées dans le réseau des eaux de pluie ; pollution des eaux souterraines ; pollution des *mananciais*, associée à l'occupation urbaine incontrôlée.

A l'aube des années 1990, ce modèle traditionnel de concession aux CESB, majoritaire jusqu'alors, a commencé à être mis en question. La discussion s'est engagée dans le cadre du *Programa de Modernização do Setor de Saneamento* (PMSS ou Programme de modernisation du secteur d'assainissement), étendu en deux phases. Le PMSS I (1993-2000) a surtout développé des propositions de réforme institutionnelle du secteur. En discutant des alternatives au modèle des CESB et en reconnaissant les différences régionales marquantes, le

PMSS I a affirmé l'impossibilité d'un modèle national unique. Le PMSS II, encore en développement, vise à poursuivre la réforme institutionnelle des services de l'eau et de l'assainissement et à augmenter le taux de couverture des services en mettant en place différentes actions : l'élaboration des études, la promotion des cours de formation, l'organisation des accords de coopération technique.

Parallèlement au développement du PMSS, plusieurs projets de loi ont été formulés en vue d'établir une politique nationale des services de l'eau et de l'assainissement. Toutefois, aucune n'a été définitivement promulguée. Pendant le premier gouvernement du président Lula, commencé en 2003, la définition d'une politique nationale de l'eau et de l'assainissement et d'un cadre réglementaire pour le secteur était considérée comme une question centrale. Après de longs débats et des concessions mutuelles, un accord a été conclu, et un nouveau projet de loi (PL 7.361/06) conçu et envoyé à la Chambre des députés, approuvé et sanctionné par le président en janvier 2007 (loi fédérale 11.445).

Cette nouvelle loi permet de mettre en place de nouveaux modèles de gestion partant de la composition d'arrangements institutionnels entre les entités fédérées. De tels arrangements doivent être réglés par la loi des *consórcios* publics, approuvée en 2005, et par le décret traitant des normes générales de la création des *consórcios* publics (décret 6.017, de janvier 2007). Nous y reviendrons dans le chapitre 6.

### **3. Impasses de la gestion intégrée de l'eau dans les régions métropolitaines**

Une remarque s'impose : les services publics d'approvisionnement en eau et d'eaux usées sont toujours locaux même s'ils répondent à l'intérêt commun à plusieurs municipalités, ou bien à l'intérieur ou à l'extérieur des zones métropolitaines. Même si les unités de production d'eau et celles d'épuration des eaux usées desservent plusieurs municipalités d'une région, les services de distribution de l'eau et de collecte des eaux usées demeurent essentiellement locaux.

Toutefois, en observant cette situation dans une perspective de gestion intégrée, d'autres questions se posent. Nous considérons que, dans les zones métropolitaines, la gestion intégrée de l'eau comprend aussi bien celle de la ressource en eau que celle des services de l'eau et de l'assainissement. Tandis que la première s'occupe de l'utilisation, de la conservation, de la protection et de la restauration de la ressource, en quantité et qualité, la seconde relève des services d'approvisionnement en eau potable, de la collecte et de l'épuration des eaux usées, et du drainage urbain. Il s'agit de deux systèmes légalement distincts, politique et institutionnel. Cependant, lorsqu'il s'agit de régions fortement urbanisées, ces deux systèmes de gestion deviennent étroitement reliés car le principal usager de la ressource est la ville, qui exige de l'eau en quantité et en qualité. Quant aux rejets des effluents sans épuration dans les corps d'eau (rivières, lacs, etc.) et à l'occupation incontrôlée des zones à protéger, ils finissent par provoquer des impacts d'envergure sur la qualité de l'eau.

Le lien entre ces deux systèmes — ressources en eau et services de l'eau et de l'assainissement — ainsi que l'existence des systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement partagés entre les municipalités rendent indispensable une coopération interinstitutionnelle et intersectorielle permanente et indépendante des ingérences politiques. Dans les régions métropolitaines, cette coopération est indispensable non seulement pour des raisons purement techniques, propres à l'infrastructure urbaine, mais aussi pour concilier les différentes politiques impliquées (développement urbain, logement, environnement et ressources en eau), dans l'échelle spatiale des grandes agglomérations urbaines (Nascimento et Heller, 2005).

À ce propos, Silva (2004) a fait remarquer le besoin d'une directive conjointe de l'ensemble des municipalités d'une agglomération urbaine donnée sur les zones prioritaires d'action, que ce soit pour l'expansion urbaine ou l'aménagement du territoire. Sans cette définition, selon lui, il est impossible au système de gestion de la ressource en eau d'intégrer sa planification et ses programmes d'intervention à cette dynamique dans les agglomérations urbaines. L'auteur souligne encore les limites du système de gestion de la ressource et celui de la gestion des services de l'eau et de l'assainissement par rapport à la définition des stratégies générales de développement urbain et métropolitain. Néanmoins, dans les zones fortement urbanisées comme les métropoles, il trouve essentielle l'articulation dans la construction des stratégies de chaque secteur étroitement liés (ressource en eau, eau potable et assainissement, usage du sol) pour la préservation des ressources et la qualité de l'environnement urbain (Silva, 2004).

C'est pourquoi la coopération entre municipalités est fondamentale. Parmi les différentes pratiques de coopération au Brésil, nous estimons que deux sont importantes pour la construction d'une gestion intégrée et durable de l'eau dans les zones métropolitaines : les comités de bassin et les *consórcios* intermunicipaux, examinés plus loin, à partir du cas de la Région métropolitaine de São Paulo.

#### **4. L'eau et l'assainissement dans la Région métropolitaine de São Paulo**

Parmi les 39 communes de la Région métropolitaine de São Paulo, 33 ont délégué la gestion des services de l'eau et de l'assainissement à la compagnie de l'Etat fédéré, la SABESP, créée en 1973. Six communes gèrent elles-mêmes leurs services (Santo André, São Caetano do Sul, Guarulhos, Mogi das Cruzes, Mauá e Diadema), et une seule, Cajamar, a délégué partiellement ses services à une entreprise privée. Toutes ces communes, à l'exception de Cajamar, dépendent donc du système de production d'eau potable métropolitain, opéré par la SABESP. Les six communes qui n'ont pas délégué la gestion de leurs services à la SABESP (Santo André, São Caetano do Sul, Guarulhos, Mogi das Cruzes, Diadema e Mauá), achètent à la compagnie l'eau produite par le système métropolitain.

Les communes de cette région métropolitaine présentent des taux de desserte en eau satisfaisants, 96 % des domiciles étant connectés au réseau d'approvisionnement. Il n'y a pas de différences marquantes de performance entre le modèle de délégation à la SABESP et celui de la gestion municipale, tous deux pouvant être considérés comme efficaces. Dans un territoire dont les services sont sous concession à la SABESP, la plupart des espaces dépourvus de l'accès aux services se trouvent dans les zones d'occupation irrégulière, situées à la périphérie de la région métropolitaine et autour des sources stratégiques pour l'approvisionnement en eau, où la loi empêche la mise en place des réseaux d'infrastructure.

La pénurie d'eau, qui découle de l'augmentation de la demande et de la capacité limitée de production des systèmes métropolitains, est une préoccupation pour les communes de la région. Ce problème oblige à un rationnement de l'eau et à l'application d'un système de rotation de la distribution (*rodízio de abastecimento*). La compagnie dispose de mécanismes de télémétrie et de télécommande qui permettent les contrôles de la quantité de l'eau mise à la disposition des communes, y compris de celles qui ont choisi de gérer elles-mêmes leurs services. Cela donne à la SABESP la possibilité d'intervenir directement sur la gestion des services de ces communes en imposant, par exemple, le rationnement en eau. La pénurie d'eau a ainsi des conséquences sur le prix du mètre cube vendu par la SABESP aux communes dont les services sont autonomes et sur le tarif payé par les usagers.

S'agissant de la collecte des eaux usées, les taux de desserte sont inférieurs à ceux de l'approvisionnement en eau. Dans la Région métropolitaine de São Paulo, 89 % des domiciles sont connectés au réseau. Certains services municipaux comme celui de Santo André présentent des taux de couverture assez élevés (96 %). Les situations plus précaires dans l'ensemble de l'agglomération urbaine se trouvent dans les zones périphériques à occupation irrégulière, qui ne disposent pas de services. L'épuration des eaux usées est assurée par des stations de la SABESP. On compte dans la région métropolitaine 5 grands systèmes d'épuration<sup>1</sup>, qui parviennent à traiter 60 % des égouts collectés.

#### **5. Comités de bassin hydrographique : de nouvelles perspectives pour la gestion intégrée de la ressource**

Le Brésil est fort riche en eau : avec 12 % des ressources de la planète et presque 170 millions d'habitants, le Brésil présente une disponibilité *per capita* de 40 000 m<sup>3</sup>/hab./an, soit environ onze fois celle de la France, vingt fois celle de l'Allemagne et presque le double de celles de la Suède ou de la Finlande (Barraqué, 1995). Toutefois, la ressource est très inégalement distribuée sur le territoire, surtout si l'on tient compte de la pression anthropique (ANA, 2007). En plus des pénuries récurrentes du Nord-Est semi-aride, on constate une fragilité croissante de la ressource : surexploitation et utilisation insouciante des cours d'eau et des nappes, graves problèmes de pollutions ponctuelles et diffuses, érosion urbaine et rurale, inondations fréquentes, etc., ce qui

---

<sup>1</sup> Barueri, ABC, Parque Novo Mundo São Miguel e Suzano.

résulte souvent de ce que les techniciens brésiliens appellent la « rareté relative » (eau suffisante en quantité mais impropre en qualité), notamment dans les espaces métropolitains.

C'est dans le dessein d'apporter une réponse institutionnelle plus rationnelle à ces principaux problèmes que de nouveaux modes de gestion ont été conçus et mis en place depuis le début des années 1990. Cette réforme de la politique de l'eau s'inscrivait clairement dans un processus volontaire de démocratisation et de décentralisation du pays après deux décennies de dictature militaire. Les réformes administratives et politiques, fortement influencées par les idées de décentralisation et de participation publique, étaient alors à l'ordre du jour.

Dans ce contexte, la doctrine de gestion fondée sur le territoire naturel du bassin fluvial, développée au sein d'une élite technique brésilienne depuis les années 1970, a trouvé un terrain favorable à sa concrétisation, et les caractéristiques des organismes de bassin français ont alors influencé le choix des acteurs de la scène de l'eau, qui combinent la décentralisation au niveau du bassin versant avec la participation des municipalités et de la société civile à la gestion de la ressource, condition *sine qua non* pour la légitimité du processus qui émergerait au niveau fédéral comme à celui des États membres (Formiga-Johnsson, 2004). Les redevances pour l'usage de l'eau sont censées traduire la valeur économique de la ressource et financer une partie des programmes d'intervention dans le bassin.

### **La nouvelle organisation pour la gestion de la ressource**

Aujourd'hui, après plus d'une décennie de réformes, toutes les unités de la fédération ont déjà promulgué et mis en œuvre leur loi sur l'eau : l'État fédéral, vingt-six États membres et le district fédéral (où se trouve Brasilia).

Comme en France, l'administration brésilienne n'a en rien changé la maîtrise d'ouvrage ni la police des eaux, préférant ainsi combler les lacunes de l'ancien système de gestion. Néanmoins, là où ces compétences n'étaient pas exercées, les réformes ont renforcé les capacités gestionnaires ou permis la mise en place de nouvelles institutions de l'eau, à l'exemple de la création de l'Agence nationale de l'eau (ANA) au niveau fédéral, mais les institutions fédérales ont généralement gardé leurs compétences de gestion des cours d'eau fédéraux, les institutions de l'eau au niveau des États étant chargées de la gestion des eaux leur appartenant — souvent en dissociant les aspects quantitatifs et qualitatifs — alors que les municipalités restaient maîtres d'ouvrage des services urbains de l'eau et de l'assainissement et responsables de l'usage des sols. L'action de cet ensemble institutionnel, jusqu'ici totalement désarticulé, est désormais censée manifester un minimum de cohérence au niveau des bassins hydrographiques grâce, notamment, aux nouveaux organismes de bassin qui réunissent l'ensemble des acteurs de l'eau.

**Tableau 1- Principaux éléments des lois brésiliennes sur l'eau et textes complémentaires**

<p><b>Principes :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• bassin versant comme unité de planification et de gestion des eaux ;</li> <li>• l'eau, ressource fragile et finie/l'eau, bien public doté d'une valeur économique ;</li> <li>• gestion décentralisée/gestion participative ;</li> <li>• intégration de la gestion des eaux à la gestion de l'environnement et au développement régional.</li> </ul>
<p><b>Organisations :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conseils nationaux et d'Etats des ressources en eau (CNRH), instance suprême de gestion, avec des représentants de l'Etat, des municipalités, des usagers et de la société civile, chargée de la supervision et de la régulation du système de gestion des eaux au niveau national et à celui des États ;</li> <li>• secrétariat national des Ressources en eau (SRH), responsable de l'élaboration de la politique de l'eau ;</li> <li>• Agence nationale de l'eau (ANA), institution fédérale chargée de la mise en place de la gestion intégrée des eaux ;</li> <li>• comités de bassin, instances centrales de l'organisation de gestion, avec pouvoirs délibératifs, comprenant aussi des représentants de l'État, des municipalités, des usagers et de la société civile ;</li> <li>• agences de bassin, exécutifs des comités de bassin.</li> </ul>
<p><b>Instruments de gestion :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• plan des bassins hydrographiques/plans nationaux ou d'Etats des ressources en eau (*) ;</li> <li>• autorisations de prélèvements et de rejets (<i>outorga</i>) ;</li> <li>• redevances pour l'usage de l'eau (*) ;</li> <li>• système d'objectifs de qualité des eaux (<i>enquadramento</i>) ;</li> <li>• systèmes nationaux ou d'États d'information sur l'eau (*).</li> </ul>

(\*) Nouveaux instruments de gestion. Les autres existaient auparavant, mais ont été renforcés ou modifiés par les lois sur l'eau.  
Source : Formiga-Johnsson, 2004.

### **Une mise en œuvre difficile : diversité des rythmes sur la scène nationale**

La mise en place des nouveaux systèmes de gestion, que ce soit au niveau fédéral et ou à celui des Etats fédérés, ne s'est pas faite simultanément ni même harmonieusement ; chaque unité de la fédération a adopté son propre rythme et des enjeux qui lui sont propres dans la conception et l'application de la gestion par bassins versants. Les expérimentations en cours au Brésil sont donc très variables dans le temps, dans l'espace et dans leur état d'avancement, mais aucune n'est encore entièrement opérationnelle dans l'esprit des lois sur l'eau. Ce sont les Etats du Sud, du Sud-Est et d'une partie du Nord-Est qui sont les plus avancés dans leurs réformes, quoique de manière extrêmement différenciée.

Ce sont en général des organismes de concertation et de médiation (comités de bassin) et leurs organismes de tutelle au niveau central (conseils de l'eau) qui ont d'abord été installés. On compte actuellement plus de 150 comités de bassin au Brésil, notamment et respectivement dans les régions du Sud-Est, du Sud et du Nord-Est. Chargés en outre de la solution des conflits d'usage, de l'approbation des plans de bassins et de la définition d'un système des redevances, ces comités présentent des compositions assez variées, mais tous comptent avec la participation des pouvoirs publics d'État (et parfois d'État fédéral), des municipalités, des usagers de l'eau et des organismes de la société civile.

Les dynamiques de ces organismes sont en revanche très diversifiées. Les études entreprises depuis 2001 par le *Projeto Marca d'Água* (voir le site [www.marcadagua.org.br](http://www.marcadagua.org.br)) montrent que les résultats de certains comités sont remarquables alors que la plupart se heurtent à de nombreuses difficultés à faire valoir leurs décisions auprès des institutions traditionnelles de l'eau. Les capacités des comités de bassin, qui ont influencé les décisions sur des projets et des programmes dans le domaine de l'eau, sont encore bien limitées (Abers, Formiga-Johnsson et al., 2007). Le retard dans la mise en opération du système global de gestion des ressources en eau, dans lequel s'insèrent les comités de bassin, explique cette situation. Les redevances, par exemple — censées financer partiellement la gestion au niveau des bassins versants et apporter un souffle de

dynamisme aux comités de bassin — ne sont opérationnelles que dans très peu de bassins. On a néanmoins également observé que certains comités sont très créatifs dans leur fonctionnement et parviennent à exercer des actions collectives qui dépassent nettement leurs attributions légales, définies dans les lois sur l'eau, s'impliquant notamment dans le domaine plus élargi de l'environnement.

### **La gestion des bassins dans les zones métropolitaines : l'approche dans l'agglomération de São Paulo**

Le bassin du fleuve Tietê, en amont où est circonscrite la Région métropolitaine de São Paulo (Bassin de l'Alto-Tietê), est le plus urbanisé, le plus industrialisé et le plus riche du pays. Même situé dans l'État réputé le plus préparé en techniques, finances et institutions, la gestion de la ressource en eau dans ce bassin est particulièrement complexe parce que les problèmes de l'eau y sont très fortement liés à l'usage des sols. En effet, la Grande São Paulo est le principal laboratoire pour la conception et l'application de la politique pauliste de protection des *mananciais*, relancée en 1997. En fin de compte, 52 % de son territoire — soit 25 villes sur un total de 39 — constituent des zones de *mananciais* à protéger.

En place depuis 1994, le comité Alto-Tietê a mené une expérimentation unique sur la scène nationale. Après trois années d'activités, il a décidé de décentraliser davantage son processus de décision de manière à épouser les particularités régionales dans la discussion et le traitement des problèmes de l'eau, notamment ceux qui sont relatifs à la protection des *mananciais*. Le découpage du bassin en nouvelles unités de gestion a pris en compte les caractéristiques naturelles (hydrologie, hydrogéologie, etc.), mais aussi et surtout les identités régionales, avec, comme préoccupation principale, la délimitation et la gestion des espaces à conserver et à récupérer en vue de la protection de la ressource. Cinq sous-comités de bassin ont été ainsi créés entre 1997 et 2001.

Avec la création de l'agence de bassin, en 2001, le nouveau système de gestion du bassin de l'Alto-Tietê a été formellement et totalement installé, mais son fonctionnement demeure marqué par des imprécisions institutionnelles. À cause, notamment, de la longue attente pour la mise en place des redevances de l'eau, l'agence n'a pu assumer son rôle d'appui administratif et technique aux comités de bassin. C'est le DAEE, agence d'État chargée de la gestion de l'eau, qui a toujours assuré ces fonctions, à l'appui du Fonds provincial de l'eau, en permettant aux comités de bassin de fonctionner jusqu'à présent.

Après plus d'une décennie de fonctionnement, une bonne définition de la situation des comités dans le bassin de l'Alto-Tietê a été donnée lors d'une interview, en 2004, et demeure encore d'actualité : « Le comité Alto-Tietê et ses sous-comités de bassin constituent une force sociale, mais ne sont pas encore devenus un véritable espace de délibération collective sur les problèmes et les solutions liés à l'eau dans le bassin » (Stela Goldenstein, ancienne secrétaire d'État à l'Environnement et ancienne secrétaire à l'Environnement de la ville de São Paulo, interviewée par Formiga-Johnsson et Kemper (2005).

En effet, depuis sa création, en 1994, le Comité Alto-Tietê a connu des avancées puis des reculs dans son fonctionnement (Keck et Jacobi, 2002 ; Benatti-Alvim, 2003 ; Formiga-Johnsson et Kemper, 2005). Pendant une période très dynamique (entre 1997 et 2002), il a été capable, par exemple, de pousser à l'intégration des projets de drainage urbain relevant de plusieurs institutions, dans une perspective plus globale de conception et de mise en œuvre. Le comité a été aussi utilisé comme espace de discussion des questions métropolitaines, liées notamment à l'occupation des sols, surtout du fait de l'absence d'un organisme spécifique métropolitain qui aurait dû être créé depuis la fin des années 1980 (Formiga-Johnsson et Kemper, 2005). La discussion la plus importante s'est sans doute déroulée autour de la révision de la loi sur la protection des *mananciais*, dans le cadre d'une initiative conjointe avec le très mobilisé *Consórcio do ABC* (voir plus loin) et le *Movimento de Defesa da Vida* (Mouvement pour la défense de la vie). Mise en œuvre dans les années 1970 avec l'objectif d'articuler la protection de la ressource et l'occupation des sols, cette loi a fini par encourager, au lieu de les protéger, l'occupation anarchique des terrains sensibles devenus sans valeur financière. D'où l'importance de la discussion entamée au sein du comité — et sur laquelle s'est appuyée la nouvelle loi sur la protection des *mananciais* (loi n° 9.866/97) ; une question aussi polémique ne pourrait devenir un texte légal sans l'implication appuyée des acteurs publics et de la société civile (Keck, 2002).

Malgré ces avancées, le Comité Alto-Tietê n'a pas réussi jusqu'à présent à s'imposer comme l'espace principal de discussion sur la problématique de l'eau dans le bassin. Les institutions de l'État de São Paulo (y compris la Compagnie d'État de l'eau et de l'assainissement, SABESP, et l'agence chargée de la gestion des eaux (DAEE) prennent souvent leurs décisions sur le développement, la restauration ou la protection de la ressource sans demander l'avis du Comité Alto-Tietê (Formiga-Johnsson et Kemper, 2005 ; Silva, 2004). Dans le meilleur des

cas, celui-ci est informé des projets déjà approuvés. Il s'agit là d'une situation également observée ailleurs dans le pays : une large enquête entamée auprès des 18 organismes de bassin par le Projet Marca d'Água, en 2005, révèle que les comités de bassin ont peu ou aucune influence sur les institutions liées à l'eau, même fédérales, d'État membres ou municipales. Ceci montre en outre la difficulté que rencontre la gestion participative pour surmonter la tradition centralisatrice de prises de décision dans le domaine de l'eau.

Le bilan dans le bassin de l'Alto-Tietê est néanmoins nettement plus positif pour les sous-comités de bassin. Ceux-ci sont globalement perçus comme plus dynamiques et plus effectifs que le comité principal, avec, toutefois, une forte variation entre eux (Benatti-Alvim, 2003 ; Monteiro, 2004 ; Formiga-Johnsson et Kemper, 2005). En fin de compte, les attributions des sous-comités sont considérées comme plus stratégiques dans la mesure où elles rapprochent les municipalités de la gestion des eaux et facilitent donc l'incontournable articulation de celles-ci avec la gestion du territoire dont les maires sont les responsables. Parmi ces attributions, la plus importante (et sans doute la plus difficile) concerne la coordination pour la mise en place de la nouvelle politique de protection des *mananciais* car, pour être applicable, la nouvelle loi doit d'être préalablement traduite en lois spécifiques pour chaque sous-bassin, qui finalement chercheront à rendre compatible l'expansion urbaine (usage et occupation des sols) avec la protection et la restauration des sources en eau stratégiques pour l'approvisionnement de la ville de São Paulo et de ses agglomérations. Cette expérience est d'ailleurs avancée comme l'une des rares expérimentations, au Brésil, de l'intégration de la politique de l'environnement à la politique de l'eau, plus classique, où seule « l'eau qui coule » est souvent comprise comme un problème à résoudre.

Après presque dix ans de fonctionnement, ce sont justement les sous-comités de bassin situés dans les régions les plus sensibles et impliquées dans la protection des sources stratégiques — Cotia-Guarapiranga et Billings-Tamanduateí — qui sont considérés comme les plus fortement mobilisés : la première loi spécifique a été approuvée en 2006 pour le bassin du Guarapiranga et le projet de loi pour celui Billings est en discussion depuis 2001. Malgré les avancées, les délais observés dans l'élaboration, la discussion et l'approbation des lois spécifiques dévoilent déjà les difficultés dans l'application d'une nouvelle politique de protection des *mananciais*. Car celles-ci exigent des autorités municipales un effort considérable dans le contrôle de l'usage des sols urbains, qui, à son tour, impose l'intégration à d'autres politiques sectorielles tels l'habitat, le transport et l'emploi.

## **6. Consórcios intercommunaux : formes institutionnelles et formes d'action**

L'association entre communes pour la réalisation des activités d'intérêt commun, comme la gestion de services publics ou la réalisation d'équipements intercommunaux, est un phénomène récent au Brésil, même si l'instrument juridique pour le règlement de ce type de coopération existe depuis longtemps (Formiga-Johnsson, 2001). Dans l'État de São Paulo, par exemple, ce genre d'initiative est légalement possible depuis la promulgation de la première Constitution en 1891. Cependant, la première expérience de coopération intercommunale à São Paulo date de 1960 et quinze années plus tard seulement, ce type de coopération est devenu une pratique courante de l'administration publique, dans le contexte de décentralisation du pays à partir de la fin des années 1980 (Junqueira, 1990).

La Constitution de 1988, promulguée dans un contexte fort favorable à la décentralisation administrative, a élargi les compétences municipales en mettant les communes face au défi suivant : comment prendre en charge des activités et des services pour lesquels elles n'avaient ni l'expérience ni les ressources financières nécessaires, même si l'on considère que la nouvelle distribution des ressources tributaires établie par la nouvelle Constitution est plutôt favorable aux communes ?

La coopération intercommunale a été une des réponses des années 1990 pour faire face à ce défi, en proposant des solutions pour réaliser des activités et des services qui, par sa logique d'organisation, dépassaient les frontières administratives des communes (projets concernant le drainage des eaux de pluie, problèmes de pollution des rivières, questions concernant les transports publics dans les agglomérations urbaines à forte conurbation). L'une des formes de ces coopérations intercommunales sont les *consórcios intermunicipais*. Peu à peu, les *consórcios intermunicipais* se sont consolidés en nouveaux acteurs responsables de la mise en place des politiques publiques, en apportant des changements dans les rapports entre les membres de la fédération (États fédérés et communes), en mettant en place de nouvelles formes de participation populaire et en permettant un meilleur usage des ressources publiques.

## Les pratiques de coopération municipale au Brésil

Jusqu'à la période actuelle, les *consórcios intermunicipais* signaient un accord avec au moins deux communes qui établissaient entre elles un compromis autour de l'exécution conjointe d'une action d'intérêt commun. Il n'y avait pas au Brésil de base légale pour la création d'une entité intercommunale publique dotée d'une personnalité juridique propre. Le dispositif créé pour résoudre ce problème a été l'établissement de *consórcios* bénéficiant d'un statut juridique de société civile. Leur création devait être autorisée par les conseils municipaux des communes membres (loi d'autorisation municipale). Les ressources pour financer les activités du *consórcio* provenaient majoritairement des recettes obtenues ou de la contribution financière des communes membres, dont la valeur était établie par le *consórcio*.

Sur la base de ce modèle de société civile, les *consórcios* se sont organisés pour traiter des thèmes spécifiques : dans les années 1980, ces thèmes étaient les travaux publics, la production alimentaire et l'agriculture (Formiga-Johnsson, 2001) ; dans les années 1990, il s'agissait de la santé publique, de la collecte des déchets déversés dans les décharges et des transports urbains (Bremaeker, 2001). Une enquête nationale de l'IBGE (*Pesquisa de Informações Municipais Básicas do IBGE*) publiée en 2002 indiquait que les *consórcios*, dans les domaines de la santé publique et de l'environnement étaient devenus les plus nombreux. D'après les résultats de l'enquête de l'IBGE, 20 % des municipalités brésiliennes participent à des *consórcios intermunicipais* pour la gestion de l'environnement, une partie étant organisée à l'échelle des bassins hydrographiques. Les régions du Sud et Sud-Est sont celles où se trouvent le plus grand nombre de *consórcios*. Les thèmes les plus fréquents autour desquels ils s'organisent sont la collecte des déchets et leur entassement dans des décharges (61,5 %), l'usage de ressources naturelles (55 %) et la récupération des zones dégradées (45 %).

Dans le domaine des services de l'eau et de l'assainissement, l'enquête de l'IBGE a indiqué l'existence d'un nombre restreint de *consórcios* : 1 % seulement des municipalités brésiliennes ont choisi cette solution collective pour l'approvisionnement en eau et pour la collecte et le traitement des eaux usées. Les *consórcios* les plus nombreux sont ceux qui s'organisent pour la collecte des déchets ; la plupart de ces associations intercommunales réunissent des grandes communes (plus de 500 000 habitants).

### Région métropolitaine de São Paulo : l'expérience innovatrice du *Consórcio do ABC*

L'une des expériences les plus réussies et connues de coopération intercommunale est celle du *Consórcio do ABC*. Formé de sept communes où vivent presque deux millions et demi d'habitants (Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo et São Caetano do Sul), la région du Grand ABC est encore l'une des zones les plus industrialisées du pays, avec une importante production d'automobiles et un secteur pétrochimique.

Le *Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings*, qui, plus tard, a été nommé « *Consórcio do Grande ABC* », a été constitué en décembre de 1990. Financé surtout par des ressources provenant des communes, son objectif initial, au moment de sa création, consistait à résoudre la question des déchets dans une région où la plupart du territoire était formé par ce qui a été défini comme zone de protection des sources stratégiques pour l'approvisionnement urbain en eau. Un conseil délibératif de maires prenait les décisions sur les actions à mettre en place à partir de propositions formulées par les groupes thématiques formés de techniciens appartenant au corps administratif des mairies. La structure du *Consórcio* se composait aussi d'un conseil fiscal constitué par des représentants des conseils municipaux des communes membres et un conseil consultatif composé de représentants des organisations populaires.

Le *Consórcio do ABC* a été créé à un moment marqué par deux tendances contradictoires : une tendance à l'association des communes pour l'organisation des comités de bassin hydrographiques ; une tendance au renforcement de l'autonomie locale dans la formulation des politiques publiques qui refusait des articulations régionales. Dans ce contexte, toutefois, la région de l'ABC présentait des caractéristiques particulières : elle était non seulement économique, mais aussi politique, marquée par la présence d'un mouvement syndical très puissant, orienté vers des intérêts dépassant les limites des administrations municipales, mais encore par la présence d'un mouvement populaire très organisé qui reconnaissait l'importance des intérêts régionaux.

Ainsi, le *Consórcio do ABC*, qui, au début, se fixait pour objectif la protection des sources d'approvisionnement en eau et un traitement adéquat des déchets solides, a incorporé d'autres thèmes comme la circulation routière et les transports urbains, le contrôle de l'usage et de l'occupation du sol, les macrosystèmes de drainage dans la perspective de promouvoir le développement régional et la protection de l'environnement.

Par rapport à la performance du *Consórcio*, différentes analyses indiquent que la période 1993-1997 a été marquée par un déclin des activités car, malgré la forte identité régionale à laquelle nous avons fait référence, les maires de communes associées ont donné la priorité aux questions locales (Voir notamment les travaux de Someck et Abrucio, 2001). En 1997, de nouveaux maires ont été élus, et les activités du *Consórcio* ont été réactivées. Au cours de cette année a été créée la chambre du Grand ABC (*Câmara do Grande ABC*), un espace de négociation et de concertation auquel participent pouvoirs publics, syndicats professionnels, secteur privé et organisations associatives et populaires. La chambre s'est donné pour fonction la formulation et le suivi des politiques et des actions visant le développement durable du Grand ABC. Pour parvenir à ses desseins, la chambre a organisé un agenda de travail traitant différents thèmes : environnement, intégration sociale et développement technologique. Ainsi, à partir de 1999, le *Consórcio* s'est mis à fonctionner en bras exécutif de la chambre, utilisant à cet effet sa structure technique, administrative et politique.

Le *Consórcio* joue un rôle important dans la gestion intégrée de l'eau. Il participe en tant que membre au comité de bassin de l'Alto-Tietê. Soulignons que, même si, dans l'ensemble des communes faisant partie du *Consórcio*, on trouve différents modes de gestion des services de l'eau et de l'assainissement (concession à la SABESP ou différentes formes de gestion municipale), une série de questions concernant la gestion de l'eau sont traitées collectivement et intégrées, dans le souci d'inscrire les actions qui se réfèrent à la gestion des services de l'eau et de l'assainissement dans les directives établies par les schémas directeurs de sous-bassins et de bassins (Alto-Tietê). Parmi ces actions intégrées, mentionnons l'achèvement du système de collecte et de traitement des eaux usées et la construction de la station d'épuration d'égouts de l'ABC (ETE ABC), opérée par la SABESP.

Ces travaux ont été conçus selon une stratégie pour la récupération et la protection du réservoir Billings, une des sources importantes pour l'approvisionnement de l'agglomération de São Paulo, mais, à cause de la pollution, la qualité de l'eau est très mauvaise. Le réservoir Billings a été créé dans les années 1930 pour produire de l'hydro-énergie et, pendant longtemps, les gestionnaires du système ne se sont pas préoccupés de la qualité de l'eau. Les problèmes environnementaux ont commencé à apparaître dans les années 1950 et 1960, lorsque certaines rivières ont été déviées vers le réservoir pour augmenter son volume d'eau. La pollution qui atteignait déjà ces cours d'eau a contaminé le réservoir Billings. Autre problème : l'occupation illégale des zones situées autour du réservoir par des lotissements clandestins. Néanmoins, même avec les problèmes de qualité de l'eau, l'augmentation de la demande due à la croissance démographique de la région a fait du réservoir Billings une source importante pour l'approvisionnement de l'agglomération de São Paulo.

Le développement du Programme de combat contre les inondations dans le bassin du do Alto Tamanduateí, conçu dans le cadre du do Plan de Macro drainage du bassin du Tamanduateí a été une autre action importante du *Consórcio do ABC*. La priorité de ce programme était la construction de bassins de retenue. Toutes ces actions concernant la gestion de l'eau engagent les structures de coopération entre les communes qui participent au *Consórcio* et le gouvernement de l'Etat de São Paulo.

## **7. La loi des *consórcios* et les nouvelles possibilités de coopération dans la gestion des services de l'eau et de l'assainissement**

Les résultats positifs de l'expérience du *Consórcio do ABC* ont inspiré le ministère de la Ville dans la discussion de nouvelles formes de coopération interinstitutionnelle. Cette discussion concernait la coopération visant la provision de services publics et, surtout, de nouvelles possibilités de coopération municipale pour la gestion des services de l'eau, de l'assainissement et des déchets. Le résultat a été la nouvelle loi : *lei de Consórcios Públicos* (loi 11.107) d'avril 2005.

Cette nouvelle pièce juridique, qui régit ce qui établit l'article 241 de la Constitution fédérale, dispose sur la coopération volontaire entre les entités de la fédération (Etat national, Etats fédérés et municipalités) et sur la gestion associée des services publics qui, dorénavant, s'opère avec les instruments suivants : le *consórcio público* de droit public, la convention de coopération et le contrat de programme.

La gestion associée de services publics concerne ceux qui sont rémunérés par taxe ou par tarif. La nouvelle loi permet une répartition plus claire et plus équilibrée des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement. Dans les agglomérations urbaines, la loi offre une nouvelle possibilité pour que les communes puissent s'associer afin de réaliser des projets collectifs œuvrant au développement durable de la région. Au niveau national, la loi permet différentes formes de coopération entre les entités de la fédération (communes, États fédérés et État Fédéral), en établissant un nouveau cadre juridique pour les *consórcios*, qui peuvent dorénavant s'organiser sur la base du droit public, ce qui représente un changement important pour la stabilité de ce genre d'organisme qui, auparavant, se structurait en association régie par le droit civil.

Parmi les finalités possibles du *consórcio público*, on trouve la gestion associée des services de l'eau, de l'assainissement et de la collecte et mise en décharge des déchets solides, avec de nouvelles opportunités pour l'établissement des économies d'échelle et des gains d'efficacité. En effet, dans le domaine de la gestion de l'eau et de l'assainissement, la formation de *consórcios* peut devenir une alternative à des modes de gestion centralisateurs et imperméables aux intérêts de communes établis par certaines CESB, et une alternative au modèle de gestion des services, viables pour les communes les plus pauvres des agglomérations urbaines où s'est encore creusé un déficit important dans l'accès aux services. Dans ces communes, les conditions socio-économiques rendent la prestation des services déficitaires, ce qu'entraîne l'impossibilité d'une gestion municipale et la nécessité d'établir de nouvelles formes de subventions croisées.

D'autre part, dans les agglomérations urbaines, le caractère systémique et intégré des systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement demande une organisation territoriale dépassant les limites administratives des communes et imposant une gestion associée. Considérant les limites signalées précédemment dans le mode de gestion des services basé sur la concession aux CESB, ainsi que les limites concernant une municipalisation généralisée de la gestion des services, on insiste sur les bénéfices de la gestion associée comme voie permettant d'atteindre le double objectif de généralisation de l'accès aux services et de gestion intégrée de l'eau dans les agglomérations urbaines. La gestion associée, orientée par la nouvelle loi qui reconnaît le rôle des différentes instances de gouvernement, peut devenir un moyen de dépasser des conflits découlant d'une logique de différends politiques et de compétitions entre communes. D'après la loi des *Consórcios*, l'outil juridique qui définira les règles de cette coopération volontaire entre les instances de gouvernement est le contrat de programme, qui précise les rôles des différents acteurs dans la gestion des services et établit les objectifs à atteindre.

Les possibilités de coopération entre instances de gouvernement dans la gestion de l'eau et de l'assainissement sont multiples, comme le démontre le tableau ci-dessous.

<b>Modèle de gestion</b>	<b>Caractéristiques principales</b>
Gestion associée – Modèle A	Chaque commune établit un contrat individuel avec une CESB à partir d'une convention de coopération entre Etat et commune et d'un contrat de programme entre la commune et la Compagnie d'Etat
Gestion associée – Modèle AA	Elle permet un contrat entre un organisme municipal (autarchie ou entreprise municipale) et une autre commune à partir d'une convention de coopération entre les deux collectivités territoriales et d'un contrat de programme entre la commune et l'autarchie ou entreprise municipale, qui deviendra responsable de la prestation des services.
Gestion associée – Modèle B	Elle permet l'élaboration de contrats collectifs entre une CESB et plusieurs communes, à partir d'un contrat de programme entre le <i>consórcio público</i> et la Compagnie d'Etat. Ce modèle est intéressant : les contrats avec une CESB sont moins nombreux, en sorte que la commune en a moins à négocier. Avec ce modèle, il devient possible de remplacer les contrats de concession par un seul contrat de programme, et le <i>consórcio</i> prend en charge les fonctions de planification et de régulation de la prestation des services, y compris celle de régulation des tarifs.
Gestion associée – Modèle BB	Elle permet l'élaboration de contrats collectifs entre un organisme municipal (autarchie ou entreprise municipale) avec un <i>consórcio público</i> à partir d'un contrat de programme entre le <i>consórcio público</i> et l'autarchie ou entreprise municipale.
Gestion associée – Modèle C	Elle permet l'élaboration d'un contrat avec un <i>consórcio público</i> prestataire de services. Chaque commune doit établir un contrat de programme avec le <i>consórcio público</i> .
Gestion associée – Modèle D	Elle permet l'établissement d'un contrat entre un <i>consórcio público</i> et un prestataire privé par l'intermédiaire d'un appel public de marché. L'outil juridique qui régit le rapport entre ces deux acteurs est le contrat de concession.

Source : Montenegro (2006)

Les gains dus aux associations entre communes basées sur les *consórcios públicos* sont nombreux. Parmi ses avantages, soulignons : la possibilité d'un rapport plus équilibré entre CESB et municipalités, l'établissement de nouvelles échelles de gestion intercommunale. Les nouveaux arrangements interinstitutionnels, lorsqu'ils sont légitimés par un plan régional visant l'universalisation de l'accès aux services, suscitent la possibilité de construire de nouvelles formes de subventions croisées sur une base régionale. De plus, lorsqu'ils sont organisés à l'échelle du bassin hydrographique, les *consórcios* peuvent aussi compléter l'action des comités de bassin et exploiter de nouvelles formes de subventions croisées, en prenant en compte les différents usages de l'eau, et pas seulement ceux qui sont circonscrits à l'approvisionnement urbain (Britto, 2007)

## 7. Conclusions

Dans cette étude, nous avons voulu identifier de nouvelles perspectives pour la coopération interinstitutionnelle permettant d'intégrer trois secteurs : la gestion des services de l'eau et de l'assainissement, celle de la ressource en eau et celle de l'usage du sol dans les métropoles brésiliennes puisque nous croyons indispensable d'intégrer les différentes échelles territoriales et instances institutionnelles de ces secteurs pour surmonter ou mitiger les défis encore importants dans les espaces métropolitains : rendre universels l'approvisionnement en eau et la collecte des eaux usées, améliorer la qualité des services de l'eau et de l'assainissement et les rendre plus performants, faire progresser sensiblement le taux d'épuration des eaux usées, intégrer la logique des services urbains de l'eau et de l'assainissement dans une perspective de gestion intégrée de la ressource, mettre en place la gestion de la demande, rendre compatible l'expansion urbaine et la protection des sources stratégiques pour l'approvisionnement urbain, etc.

En partant de l'analyse de la Région métropolitaine de São Paulo, notre étude montre que des progrès, plus ou moins importants, ont été acquis au fil des années, notamment en ce qui concerne la gestion de la ressource en eau. Depuis la fin des années 1990, le comité principal de bassin de l'Alto-Tietê où se situe la métropole de São Paulo et ses sous-comités de bassin sont en train d'expérimenter la plus importante initiative d'intégration du pays, entre l'occupation du sol et la gestion de la ressource en milieu urbain, dans le dessein de protéger et de restaurer les sources dont la région est si fortement dépendante. Toutefois, cette expérience montre aussi ses limites : cette intégration est vraiment longue et difficile car elle exige en outre une véritable participation des municipalités à qui revient l'essentiel du contrôle de l'usage et de l'occupation du sol. D'autre part, les comités de bassin sont souvent délaissés par les institutions publiques en général, y compris celles qui ont le pouvoir d'aménager le territoire en vue de développer la ressource en eau, telle la compagnie d'Etat, chargée de l'eau et de l'assainissement. En somme, nous ne croyons pas que les instances de gestion de l'eau, en particulier les comités de bassin, soient en mesure d'assurer le *leadership* dans l'intégration entre gestion de la ressource, gestion des services et gestion de l'usage du sol, opinions valable pour la Région métropolitaine de São Paulo et pour d'autres agglomérations urbaines brésiliennes.

En ce qui concerne le secteur responsable de la gestion des services de l'eau et de l'assainissement, force est de constater que même là où il est le plus organisé et performant, comme dans la région métropolitaine de São Paulo, il a été incapable de prendre en charge la coordination d'un projet intersectoriel de gouvernance de l'eau urbaine. La SABESP, entreprise d'Etat chargée des services de l'eau et de l'assainissement de la plupart des communes métropolitaines, ne s'est pas vraiment intégrée à la logique plus globale de gestion de la ressource. Celle-ci ne se soumet ni aux directives du plan du bassin de l'Alto-Tietê, qui constitue le principal instrument de planification des comités de bassin, ni à l'habitude de soumettre son programme d'intervention aux organismes de bassin, censés donner leur avis sur tous travaux d'aménagement. En somme, il n'y a pas d'intégration entre la gestion de la ressource en eau et celle des services de l'eau et de l'assainissement, même pas dans la plus importante métropole du pays.

Il est toutefois important de signaler la coopération intercommunale existant dans une partie de la métropole de São Paulo, autour du *Consórcio do ABC*, qui constitue une expérience encourageante d'action collective publique pour la protection de l'eau et de l'environnement et pour la recherche de solutions aux problèmes communs telle la gestion des déchets ménagers.

Dans ce contexte, la possibilité de créer des *consórcios* publics nous paraît extrêmement prometteuse, notamment pour la coopération interinstitutionnelle autour de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, en prenant le bassin versant comme échelle d'action. Rappelons que, jusqu'à l'approbation de la loi sur les

*consórcios*, il n'y avait pas, au Brésil, de possibilité juridique de coopération entre institutions publiques, sauf sous la forme d'association civile tel le *Consórcio do ABC* — qui présente des limites d'action importants.

En effet, un *consórcio* public des services de l'eau et de l'assainissement à l'échelle du bassin hydrographique peut être une troisième option institutionnelle face à la polarisation observée entre les défenseurs des services municipaux et ceux qui préfèrent la gestion régionalisée des entreprises publiques d'Etat fédéré. Cette coopération interinstitutionnelle publique — qui peut assumer une forme de coopération horizontale et/ou verticale — semble tout à fait appropriée aux espaces métropolitains où les réseaux d'eau et d'assainissement sont souvent reliés. Il s'agit donc d'une alternative de gestion collective de ces services urbains qui mettrait en valeur les rôles et les attributions des municipalités dans le domaine dont ils sont responsables. D'un autre côté, un *consórcio* public ainsi établi serait en mesure d'appréhender la problématique de l'eau à l'échelle du bassin versant et pourrait, avec les comités de bassin, constituer des instances capitales de gestion pour, ensemble, œuvrer à la gouvernance de l'eau dans la situation complexe des métropoles brésiliennes.

Soulignons cependant les difficultés associées à une telle initiative : le *consórcio* supposant une coopération spontanée, qui résulte d'un désir des acteurs engagés, il présuppose une volonté politique d'action collective et une rupture des logiques dominantes dans la gestion urbaine. Or la gestion des villes brésiliennes est aujourd'hui dominée par une vision fragmentée de l'espace urbain et déchirée par les querelles politico-partidaires et par la concurrence entre municipalités. Dans ce sens, l'expérience du *Consórcio do ABC* dans l'agglomération de São Paulo constitue un intéressant laboratoire d'observation d'un apprentissage collectif pour la coopération publique.

## BIBLIOGRAPHIE

- ABERS (R. N.), FORMIGA-JOHNSON (R. M.), FRANK (B.), KECK (M. E.), LEMOS (M. C.), « Organismos de bacia hidrográfica e democratização da gestão das águas : análise preliminar do Survey Marca d'Água, in XVIIe Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos e do VIIIe Simpósio de *Hidráulica e Recursos Hídricos dos Países de Língua Oficial Portuguesa*, São Paulo, 2007, anais do XVII SBRH/8º SILUSBA.
- ABRUCIO (F. L.), SOARES (M. M.) *Redes Federativas no Brasil, Cooperação Intermunicipal no Grande ABC, São Paulo*, Fundação Konrad Adenauer Sifung, 2001.
- ANA, *Disponibilidade e demandas de recursos hídricos no Brasil*, Brasília, ANA (Caderno de Recursos Hídricos nº2), 2007, cd-rom.
- BENATTI-ALVIM (A. T.), « *A contribuição do Comitê do Alto-Tietê à gestão da bacia metropolitana, 1994-2001* », Ph.D. in *Urban and Environmental Structures*, Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2003.
- BARRAQUÉ, B. (ed.): *Les politiques de l'eau en Europe*, Paris, La Découverte, coll. Recherches, 1995.
- BARRAQUE (B.), FORMIGA-JOHNSON (R. M.), et BRITO (A. L.), « Sustainable water services and interaction with water resources in Europe and in Brazil », in *Hydrology and Earth System Sciences Discussions*, 2007, vol. 4, p. 3441-3467.
- BREAMAEKER (F.) « Os Consórcios na Administração Municipal », Série estudos espaciais nº25, IBAM/APMC/NAP/IBAMCO, 2001.
- BRITTO (A. L.) e SILVA (R. T.) « Water management in the cities of Brasil/Conflicts and new opportunities in regulation » in *Urban Water Conflicts : an analysis on the origins and nature of water-related unrest and conflicts in the urban setting*, UNESCO Working series SC 2006/WS/19, IHP/UNESCO, 2006, p. 39-52.
- BRITTO (A. L.) « Gestão do saneamento em áreas urbanas no Brasil : as novas perspectivas apontadas pela lei de consórcios intermunicipais », *Anais do XIº Encontro Nacional da ANPUR*, Belém, 2007.
- EMPLASA (2007). *Regiões metropolitanas, Estado de São Paulo e Brasil, 2006*, disponible sur le site [www.emplasa.sp.gov.br](http://www.emplasa.sp.gov.br), décembre 2007.

- FORMIGA-JOHNSSON (R. M.) . « Consórcios Intermunicipais de Bacias Hidrográficas : Histórico e Interface com Comitês de Bacia », in *XIV<sup>o</sup> Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos*, 2001, Aracaju. *Gestão de Recursos Hídricos : o desafio da prática*, Porto Alegre, Editora ABRH, 2001.
- FORMIGA-JOHNSSON (R. M.), KEMPER (K. E.), *Institutional and Policy Analysis of River Basin Management in the Alto-Tietê River Basin, São Paulo, Brazil*, Washington (USA), The World Bank : Policy Research Working Paper 3650, 2005.
- FORMIGA-JOHNSSON (R.M.), « Le bassin versant, nouvelle échelle de gestion des eaux au Brésil », in TCHIGUIRINSKAIA (I.), BONNEL (M.) e HUBERT (P.), *Scales in hydrology and water management. Échelles en hydrologie et gestion de l'eau*, Oxfordshire, UK International Association of Hydrological Sciences-IAHS, Publication 287, September 2004.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), *Brasil em síntese, 1998-2000*, Rio de Janeiro, IBGE, Diretoria de Pesquisa/Departamento de Contas Nacionais, 2000.
- IBGE, *Perfil dos Municípios Brasileiros-Meio Ambiente*, 2002, Rio de Janeiro, IBGE,2005.
- JUNQUEIRA (A. T. M.), « Consórcio Intermunicipal : um instrumento de ação », Revista *CEPAM*, Ano I, n° 2, abr-jun, 1990 p. 29-35.
- KECK (M. E). « Water, water everywhere, nor any drop to drink : land use and water policy in São Paulo, Brazil » in Evans (P.) (ed.), *Livable Cities ? Urban Struggles for Livelihood and Sustainability*, Berkeley, University of California Press, 2002, p. 161-194,.
- KECK (M. E.) et JACOBI (P.), *Projeto Marca d'Água. Relatórios preliminares 2001, A Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, São Paulo-2001*, abril de 2002.
- MONTENEGRO (M. H.) « Perspectivas da Gestão Associada nos Serviços Públicos de Saneamento Básico », Apresentação no Seminário Regionalização e Gestão Associada de Serviços Públicos de Saneamento Básico, realizado em Brasília, 7 de novembro de 2006.
- NASCIMENTO (N. O.) e HELLER (L.) « Ciência, Tecnologia e Inovação na Interface entre as Áreas de Recursos Hídricos e Saneamento », *Engenharia Sanitária e Ambiental*, vol 10, n°1, jan-mar 2005, p. 36-48.
- SOMECK (N.) e ROLNICK (R.), « Governar Metrôpoles : dilemas da recentralização », in RIBEIRO, Luiz C de Q. (org). *Metrôpoles entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*, São Paulo, Editor Fundação Perseu Abramo, Rio de Janeiro, FASE. 2004.
- SILVA (R. T.), « Infra-estrutura Urbana, Necessidades Sociais e Regulação Pública. Avanços Institucionais e Metodológicos a partir da Gestão Integrada de Bacias », in RIBEIRO (Luiz Cesar de Queiroz) (ed), *Metrôpoles entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito* São Paulo, Editor Fundação Perseu Abramo, Rio de Janeiro, FASE, 2004.
- SNIS, *Sistema Nacional de Informações em Saneamento*, 2005, disponible sur <http://www.snis.gov.br>