

Sur chaque région a été fait un découpage en unité hydrographique plus restreinte, correspondant à des bassins ou sous-bassins hydrographiques d'une superficie variable de 60 000 km² à 300 000 km² environ. On trouve donc là des unités d'une taille sensiblement comparable à celle des régions hydrographiques (districts) françaises sur lesquelles les SDAGE sont élaborés.

Il apparaît donc que tous les éléments conceptuels pour la mise en place d'une politique globale et intégrée de la gestion des ressources en eau existent. L'étape en cours est cruciale, il s'agit d'élaborer des plans de gestion, outils de planification et d'application des principes décrits dans la loi sur l'eau de 97.

Mais le système actuel avec les 4 niveaux de plans apparaît complexe et manquant apparemment de cohérence. Il faut bien sûr rapporter cette particularité à la taille du pays et son organisation politique fédérale avec des Etats disposant d'une certaine autonomie de gestion.

III. QUESTIONS ET SUGGESTIONS

3.1. Les questions à résoudre

Au regard notamment de l'expérience développée à l'échelle européenne, un certain nombre de questions doivent être réglées pour clarifier la démarche.

1^{er} point : Quelle est l'unité aux fins de gestion sur laquelle se conçoit le plan de gestion ?

Définir l'entité sur lesquelles seront mis en place des plans de gestion au sens de l'outil de planification. Par principe la limite ne devrait être qu'hydrographique et non administrative ou politique. Cette entité ne peut être a priori la région hydrographique, compte tenu des superficies de celles-ci (12 sur près de 8.5 millions de km²). En revanche, les sous-bassins qui ont été définis dans chacune de ces 12 régions, dans le cadre du travail sur le l'élaboration du « documento Base de referència » semblent être d'une taille plus appropriée.

2^{ème} point : Qui est responsable de l'élaboration des plans de gestion sur les entités ainsi définies ?

L'entité « **comité de bassin** » devrait être définie comme l'organe responsable de l'élaboration du plan. Cela suppose de définir de façon homogène pour le pays, à quel niveau territorial doivent être constitués les comités de bassin.

3^{ème} point : qui réalise ces plans de gestion ?

L'élaboration d'un plan de gestion nécessite un travail extrêmement important qui ne peut être réalisé que par des équipes compétentes, pérennes, nombreuses, avec des moyens financiers suffisants pour engager par exemple les études nécessaires, ou recueillir des données.

On rejoint sur ce plan l'importance de la mise en place des agences, « bras ouvrier des comités de bassin » et des redevances dotant le comité de moyens et donc confortant sa légitimité.

4^{ème} point : quelle est la portée juridique de ces plans de gestion des bassin hydrographiques ?

3.2. « Les plans », leur portée, leur articulation

Le PNRH

Le « plan » à l'échelon national devrait être d'une toute autre nature que les plans de gestion des bassins. Il doit répondre à ces questions fondamentales listées plus haut, expliquer la méthode pour les élaborer et définir les objectifs fondamentaux, en terme de qualité, que les plans doivent décliner. Il devrait prendre le parti du maintien et de l'amélioration de l'environnement aquatique du pays et établir en conséquence un cadre pour la protection de toutes les eaux (surface, souterraines, côtières) et viserait à intégrer davantage la protection et la gestion, écologiquement viable, des eaux dans les autres politiques nationales (énergie, agriculture...)

On pourrait en quelque sorte le comparer à la directive cadre européenne. Pour comprendre la philosophie de la Directive et son articulation par rapport aux politiques nationales, on se rapportera aux considérant en préambule du texte.

Citons quelques points importants pour lesquels on pourrait substituer « Communauté » à « Nation Brésilienne » :

19 - La directive vise au maintien et à l'amélioration de l'environnement aquatique de la Communauté. Cet objectif est principalement lié à la qualité des eaux en cause. Le contrôle de la quantité constitue un élément complémentaire garantissant une bonne qualité de l'eau et, par conséquent, il convient de prendre également des mesures relatives à la quantité, subordonnées à l'objectif d'une bonne qualité.

25 - Il y a lieu d'établir des définitions communes de l'état des eaux en termes qualitatifs et, lorsque cela est important aux fins de la protection de l'environnement, quantitatifs. Il convient de fixer des objectifs environnementaux de manière à garantir le bon état des eaux de surface et des eaux souterraines dans toute la Communauté et à éviter une détérioration de l'état des eaux au niveau communautaire.

33 - Il convient de poursuivre l'objectif du bon état des eaux pour chaque bassin hydrographique, de sorte que les mesures relatives aux eaux de surface et aux eaux souterraines appartenant au même système écologique et hydrologique soient coordonnées.

28 - Les eaux de surface et les eaux souterraines sont en principe des ressources naturelles renouvelables et garantir le bon état des eaux souterraines suppose, notamment, des actions précoces et une planification stable à long terme des mesures de protection, du fait du laps de temps naturellement nécessaire à la formation et au renouvellement de ces eaux. Il y a lieu que ce laps de temps nécessaire à l'amélioration soit pris en compte dans les échéanciers des mesures visant à obtenir le bon état des eaux souterraines et à inverser toute tendance à la hausse, significative et durable, de la concentration de tout polluant dans les eaux souterraines.

49 - Il y a lieu de définir des spécifications techniques afin d'assurer une approche cohérente au niveau communautaire dans le cadre de la présente directive. Les critères pour l'évaluation de l'état des eaux constituent un pas important. Il convient de réaliser l'adaptation de certains éléments au progrès technique et à la normalisation des méthodes de surveillance, d'échantillonnage et d'analyse selon une procédure de comité. Afin de favoriser une compréhension approfondie et une application cohérente des critères de caractérisation des régions hydrographiques et d'évaluation de l'état des eaux, la Commission peut adopter des orientations concernant l'application de ces critères.

12 - La Communauté doit tenir compte, lors de l'élaboration de sa politique de l'environnement, des données scientifiques et techniques disponibles, des conditions de l'environnement dans les diverses régions de la Communauté, du développement économique et social de la Communauté dans son ensemble et du développement équilibré de ses régions ainsi que des avantages et des coûts qui peuvent résulter de l'action ou de l'absence d'action.

13 - *Les conditions et besoins divers existant dans la Communauté exigent des solutions spécifiques. Il y a lieu de prendre en compte cette diversité dans la planification et la mise en oeuvre de mesures visant la protection et l'utilisation écologiquement viable des eaux dans le cadre du bassin hydrographique. Il convient que les décisions soient prises à un niveau aussi proche que possible des lieux d'utilisation ou de dégradation de l'eau. Il y a lieu de donner la priorité aux actions relevant de la responsabilité des états membres, en élaborant des programmes d'actions adaptées aux conditions locales et régionales.*

- **Il convient ici d'insister sur le fait qu'il est important que toute politique publique dans le domaine de l'eau fixe des objectifs clairs, chiffrés, transparents et de long terme.**

Ainsi, la Directive Européenne impose à long terme (2015) une obligation de résultat (le bon état des masses d'eau). Ceci est un objectif non négociable. Dans le même temps, c'est un objectif de résultats mais il ne décrit pas les moyens à mettre en oeuvre : la Directive laisse une large marge de manoeuvre aux pays, au niveau des structures et types d'organisation pour atteindre cet objectif.

On peut imaginer un schéma analogue au Brésil : des objectifs long terme définis au niveau fédéral mais laissant, dans un cadre décentralisé, l'autonomie suffisante aux acteurs locaux.

- **Bien entendu, il existe des limitations au transfert direct de l'expérience française / européenne au contexte brésilien.**

En effet, les objectifs globaux doivent d'être adaptés au contexte local. Les caractéristiques en Europe (niveaux de desserte en eau potable et assainissement notamment) justifient les priorités choisies et l'adoption d'un objectif environnemental ambitieux. La manière de mener les politiques est distincte et les équilibres financiers de ces politiques sont fondamentalement différents. Dans le cadre brésilien, il importe aussi d'obtenir des résultats visibles à court terme (eau potable, assainissement ...). L'attente sociale autour de ces thèmes est très importante.

- **Il est vital de combiner objectifs techniques et objectifs environnementaux de long terme (développement durable).**

Il semble que conduire une politique exclusivement justifiée et orientée vers les investissements pourrait générer des niveaux de dépenses incontrôlables : par exemple, grands transferts interbassins, déconnection de l'aménagement du territoire et de la gestion de l'eau par bassin.

Les PERH

Ils devraient permettre de transcrire au niveau de la législation de l'Etat les orientations données par le PNRH.

Les réflexions du PERH devraient plus porter sur les usages de l'eau et la gestion politique et économique des différents usages de l'eau sur le territoire des Etats.

Les PBHRF

Ils s'appliqueraient sur les bassins définis au niveau des régions hydrographiques, tels que précisé plus haut. C'est donc à ce niveau que se situeraient les schémas directeurs. Ils auraient un caractère obligatoire.

Les PBHRE

Ils s'appliqueraient sur des sous-bassins des bassins précédents, relèveraient d'une initiative locale (Etat ou Communes) et devraient prendre en compte les prescriptions des PBHRE auxquels ils appartiennent. Ils s'identifient à nos SAGE.

IV. LA SITUATION DU BASSIN PCJ

La mission s'est déroulée du 1^{er} février au 3 février à Americana (siège du Consórcio) et Piracicaba (siège des comités de bassins). La mission se situait dans le cadre du programme « twinbasins ».

Le Consórcio inter-municipal des bassins PIRACICABA, CAPIVARI et JUNDIAI (PCJ), association de 39 municipalités et 33 entreprises, œuvre depuis 2000 sur 3 bassins hydrographiques de ces 3 rivières PCJ, affluents rive droite du Rio TIETE, de la région hydrographique du Parana. Ces 3 bassins couvrent 15 320 km² et comptent une population d'environ 4,5 millions d'habitants de 74 municipalités, la majorité dans l'Etat de São Paulo et 5 dans l'Etat du Minas Gerais.

Cette structure est née en 1989, elle est le fruit de mouvements importants de la société civile en faveur de la protection des ressources en eau dès les années 60, relayés à partir de 85 par la municipalité de Piracicaba.

Sur ce territoire co-existent deux comités de bassins :

- un comité estadual de 51 membres (conformément à la loi estadual de 91)
- un comité fédéral de 50 membres (conformément à la loi fédérale de 97)

et un comité « d'intégration » composé de 72 membres qui est la réunion des membres de 2 comités.

Le Consórcio tire ses ressources du fonds estadual des ressources hydriques (Fundo Estadual de Recursos Hídricos FEHIDRO), constitué par les versements volontaires des municipalités sur la base d'un centime de Real (0.01 R\$) par m³ d'eau facturé pour le service de distribution d'eau. (Coût moyen de l'eau pour l'utilisateur du service eau et assainissement 1.1 R\$/ m³). Il n'y a donc pas à proprement parler de système de redevances.

Le secrétariat exécutif du Consórcio qui pourrait se comparer lui, à l'agence de l'eau, compte actuellement 13 personnes.

Il œuvre dans 3 domaines :

- l'amélioration de la gestion qualitative et quantitative de la ressource en eau, avec une fonction et des actions proches de celles conduites par les agences de l'eau françaises,
- la reforestation des berges des rivières, actions pour lesquelles le secrétariat exécutif est en quelque sorte maître d'œuvre (fourniture des plans, conception et suivi des travaux de reforestation)
- les déchets solides.

Le Consórcio dispose d'un « plan de bassin ». Le 2^{ème} plan pour la période 2004-2007 est en cours d'élaboration. Mais ce plan s'apparente davantage en fait à un programme d'actions avec programmation des travaux, des financements, et définition d'objectifs en terme de niveau global