

Gestion des services d'eau et assainissement et nouveaux mécanismes de contrôle social au Brésil: des nouvelles perspectives pour l'inclusion urbaine

Ana Lucia BRITTO

Eliane BESSA

PROURB - Université Fédérale de Rio de Janeiro

LATTS- Ecole Nationale des Ponts et Chaussées

Introduction

L'accès aux services de l'eau et, de l'assainissement, c'est l'une des questions les plus importantes pour le Brésil en ce moment. Nous avons dans ce domaine une grande inégalité sociale concernant l'accès aux services et même dans les grandes villes nous rencontrons encore des situations d'absence totale d'accès aux services en réseau. D'après les données de l'IBGE de 2000, le déficit d'approvisionnements en eau est de l'ordre de 10 millions des ménages¹.

Nous sommes devant une accumulation des carences qui a traversé des conjonctures très différentes. Cela nous montre la difficulté qui rencontrent les responsables des politiques publiques dans ce domaine pour passer du discours à la pratique, en construisant des politiques capables de rendre le service universel et d'améliorer effectivement les conditions de vie de la population.

En fait, les acteurs publics sont toujours en train d'ajourner les délais qui ont été établis pour accomplir des objectifs sociaux tels que l'accès généralisé aux services d'eau potable et assainissement.

La crise économique et la nécessité de diminuer les dépenses publiques pour atteindre les objectifs de réduction du déficit fiscal imposés par les organismes de financement internationaux sont toujours des arguments pour réduire des investissements dans des politiques publiques à caractère social. La situation a tendance à empirer face l'augmentation de la population et du nombre des pauvres. On voit donc apparaître dans des plusieurs villes du pays des nouveaux quartiers pauvres, sans accès à l'eau et l'assainissement, où les taux de mortalité infantine sont très élevés

De la part du gouvernement fédéral, il y a eu, depuis le début des années 90, des tentatives de réduire le cadre de précarité de l'accès aux services, à partir de la mise en place des politiques publiques qui cherchaient à introduire des nouveaux modèles de gestion de services. Parmi les nouveaux modèles de gestion le gouvernement fédéral privilégiait la possibilité déléguer des services à des entreprises privées. Une loi sur les concessions de 1995 a rendu possible les concessions au secteur privé. Néanmoins, il n'y a pas eu une nouvelle politique nationale pour l'eau et l'assainissement. La dernière politique nationale date des années 70 (le PLANASA). Les innovations dans les politiques publiques pour l'eau et l'assainissement se construisent au niveau de la gestion municipale.

C'est aussi au niveau des communes, que nous vérifions, à partir de la loi de 1995, les premiers processus de privatisation des services, avec des municipalités qui ont décidé de

¹ ZEVEIBIL, Victor., *Reforma do Estado e Gestão do Saneamento: uma trajetória incompleta*. Thèse de Doctorat, Rio de Janeiro, Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, 2003.

déléguer la gestion des services à des entreprises privés. Toutefois le nombre des concessions signées avec le secteur privé reste assez faible. D'après des données récentes, seulement 31 municipalités ont délégué leurs services d'eau et d'assainissement à des opérateurs privés. Cela représente à peine 5% de la population raccordée. En partant du principe que les mécanismes de participation des usagers à la gestion des services sont fondamentaux pour que l'accès à l'eau et à l'assainissement soit moins inégal, et pour que les usagers puissent avoir un certain contrôle sur les prestataires des services, soient-ils des acteurs publics ou des acteurs privés, nous nous demandons alors quels sont les mécanismes existants dans les villes brésiliennes.

Le but de ce texte est donc d'analyser les mécanismes existants de participation des usagers dans la gestion des services qui nous appelons ici mécanismes de contrôle social. La participation des usagers est mise en avant par des organisations internationales et par les gestionnaires des réseaux, mais il faut considérer qu'il existe différentes formes de participation. Lise Breuil souligne l'existence de deux formes de participation :

- « la participation que vise augmenter la transparence et la redevabilité (*accountability*) des dirigeants, qui s'exprime dans un code formel des consommateurs et assure des droits à des usagers devenus exigeants
- la participation considérée comme un moyen qui vise améliorer l'efficacité des services, ou simplement à le rendre viable et pérenne ; c'est une participation qui est synonyme de coproduction de services et d'implication des communautés, en étant un moyen d'étendre le service en réseau » (Breuil, 2004)².

En analysant le cas de la gestion des services d'eau et d'assainissement dans certaines villes brésiliennes nous remarquons encore une autre forme de participation, celle où les usagers participent dans la prise de décisions concernant la planification et l'extension des systèmes réseau.

Nous allons donc évaluer les formes de participation existantes dans les villes brésiliennes, en discutant dans quelle mesure ils rendent possible aux usagers intervenir effectivement dans la gestion des services, et dans quelle mesure ils contribuent pour la généralisation de l'accès aux services d'eau et d'assainissement, y compris l'accès des pauvres, ce que l'on considère l'un des aspects essentiels de l'inclusion urbaine.

Nous commençons par récupérer certains des aspects des politiques publiques pour l'eau et l'assainissement des années 90, en mettant l'accent sur la question du contrôle social, et en analysant deux principaux mécanismes de contrôle social existants: le Code de Défense du Consommateur et le Budget Participatif. Ensuite nous allons examiner les propositions pour la participation des usagers dans la gestion des services du nouveau projet de loi pour les services d'eau et d'assainissement du gouvernement Lula.

La politique pour l'eau et l'assainissement des années 90

La reformulation du secteur de l'eau et de l'assainissement au Brésil démarre en 1994, dans le cadre du PMSS (Programme de Modernisation du Secteur d'Eau et d'Assainissement), qui visait une flexibilisation des structures de gestion existantes. Formulé sous l'influence de la

² Breuil, Lise. *Renouveler le Partenariat public-privé pour les services d'eau et d'assainissement dans les pays en développement*. Thèse de Doctorat soutenue à l'École Nationale du Génie Rural, des Eaux et Forêts en novembre 2004.

Banque Mondiale, le PMSS faisait une critique de la rigidité du modèle de gestion du gouvernement militaire encore en vigueur, introduit dans le cadre du PLANASA. À travers le PLANASA, se sont constituées les Compagnies des Etats Fédérés (CEBs) auxquelles les municipalités, pour avoir accès aux financements du gouvernement fédéral, ont été obligées de déléguer l'exploitation des services³. En critiquant ce modèle quasi unique et en se basant sur les énormes différences entre les diverses régions du pays, le PMSS défendait la possibilité de coexistence des plusieurs modèles de gestion différents. D'après le PMSS, il était aux municipalités et aux états fédérés de choisir leurs modèles de gestion, parmi en éventail de possibilités proposées, parmi lesquelles il y avait la concession des services à des opérateurs privés.

Il faut souligner que le PMSS ne constituait pas une politique nationale pour le secteur. En fait, cette politique n'existait plus depuis la deuxième moitié des années 80. Il n'y avait pas un plan national, pour déterminer la priorité dans les investissements. Les actions mises en place, n'étaient pas coordonnées; différents agents gouvernementaux s'en occupaient, leurs actions n'étaient pas intégrées. Il n'y avait pas des normes ou des outils pour évaluer l'application des ressources financières, ni pour évaluer l'efficacité sociale des investissements réalisés. Il faut aussi souligner que la période fut caractérisée par une réduction des crédits nationaux qui, ajoutée à une gestion peu efficace de las CEBs, empêchait que les investissements nécessaires pour l'extension des services fussent réalisés.

Encore dans ce contexte du début d'années 90, mais en dehors du cadre du PMSS, fut formulé le PL 199, projet de loi qui proposait une réorganisation du secteur, à partir de résultats d'une ample discussion entre les entités liées au domaine de l'eau. Ayant été approuvé à la Chambre de Députés (Juillet 1993) et au Sénat (Décembre 1994), le projet de loi, remis au Président Fernando Henrique Cardoso, fut intégralement refusé.

À partir de 1955 le PMSS devient un instrument d'une Politique Nationale pour l'Eau et l'Assainissement, à être articulée par le Secrétariat de Politique Urbaine, SEPURB, qui était lié au Ministère de la Planification et de Finances. L'objectif poursuivi par cette nouvelle politique était l'universalisation de services jusqu'en 2010. Le PMSS devient donc un programme permanent du Gouvernement Fédéral, prévu pour être développé selon des étapes successives⁴. Le programme passe à avoir pour objectif la réorganisation du secteur d'eau et d'assainissement en ayant pour but l'universalité de l'accès et de l'amélioration de la qualité des services, qui devrait se faire à partir de la recherche de l'efficacité de la prestation des services. Celle-ci serait stimulée par l'introduction de la concurrence, et de mécanismes de marché dans la gestion. "On ne considère pas la question de la capacité de paiement de la population pauvre, exclue jusqu'à ce moment de l'accès aux services, et qui ne pouvait pas payer le prix des services imposés par une logique marchande" (Britto e Bessa, 2003, p. 9)⁵.

Pour comprendre la dynamique du PMSS il faut savoir que le programme est composé par deux lignes d'action complémentaires mais indépendantes. La première vise la restructuration institutionnelle du secteur, à travers le développement des études sur les instruments de

³ Il y a actuellement 26 CEBs, qui desservent environs 80% de la population raccordée au Brésil

⁴ Actuellement le PMSS est géré par le Secrétariat National Pour L'Eau et L'assainissement du Ministère de la Ville

⁵ BRITTO, A. L., e BESSA, E. "Saneamento Ambiental: bem-estar coletivo ou privilégio de alguns? Uma discussão acerca dos princípios de equidade, universalização e justiça social nos modos de gestão dos serviços". Travail présenté au VIII SIMPURB – Simpósio Nacional de Geografia Urbana, Recife, novembre, 2003.

régulation, sur les mécanismes de financement des services et sur des possibles formats institutionnels pour la gestion de services. Des études dans le cadre de cette première ligne d'action ont été développées entre 1993 et 2000. La deuxième ligne d'action vise la modernisation technique financière et des structures de gestion de certaines CEBs, dans le but de créer des effets de démonstrations pour d'autres CEBs. Dans le cadre de la première ligne d'action fut élaboré un projet de loi pour le secteur. Dans le cadre de la deuxième ligne d'action furent réalisés des investissements dans les CEBs avec des ressources financières de la Banque Mondiale et des ressources locales.

Au cours du second mandat du Président Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) le pays était dans un contexte d'ajustement économique imposé par le FMI qui a eu des impacts significatifs dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Ceci passe à s'insérer de manière plus effective dans un programme de privatisation devrait être développé de manière intensive entre 1999 et 2001⁶. La concession des services à des opérateurs privés, qui auparavant était une alternative parmi d'autres, selon la proposition du PMSS, devient alors une directive qui se trouve clairement définie dans le programme du gouvernement du Président Cardoso. L'idée était d'étendre au secteur eaux et assainissement les mêmes politiques exécutées pour les secteurs des communications et de l'énergie, fondées directement sur la privatisation des entreprises publiques des états fédérés.

La "Caixa Econômica Federal" (la banque publique qui gère les financements en eau et assainissement) et le Secrétariat du Développement Urbain deviennent responsables pour le programme de privatisation du secteur eaux et assainissement qui a été entrepris en 1999. Selon le Président de la "Caixa Econômica", "le secteur de l'eau et de l'assainissement a des actifs importants, un mouvement de caisse et des liquidités, toutes les caractéristiques pour privatiser, attirer des capitaux privés et étendre les services d'eau et d'égouts"⁷. Les compagnies des états fédérés des Etats de Espírito Santo, (CESAN) de Bahia (Embasa) et Pernambuco (Compesa) ont commencé de processus de privatisation, qui ont néanmoins échoué en raison des pressions liées aux forces politiques locales. En fait, s'est construit au Brésil un mouvement important de résistance à la privation, ayant à sa tête des syndicats des travailleurs du secteur et la ASSEMAE Association Nationale des Services Municipaux d'Eau et d'Assainissement, qui défendait la gestion municipale publique des services⁸. En 1997 le Front National pour l'Eau et l'Assainissement (*Frente Nacional de Saneamento Ambiental*) a été constitué. C'était une articulation politique réunissant différents acteurs de la société civile, parmi lesquels, les syndicats des travailleurs du secteur, la ASSEMAE, des ONGs, des mouvements de consommateurs et une entité sociale qui organise le mouvement en défense du droit au logement.

Malgré une importante résistance des mouvements sociaux au processus de privatisation des services, depuis 1996, certaines communes commencent à déléguer la gestion de leurs services à des groupes privés. Ce mouvement, cependant, s'est concentré dans les communes de la région sud-est.

⁶ La recette totale prévue du programme de privatisation pour l'année 1999 était de 27,8 milliards de *reais*, et celle de la période 2000-2001 de 2,5 milliards.

⁷ Interview publiée au *Jornal do Brasil*, du 22 janvier 1999.

⁸ L'ASSEMAE fournit une aide technique et juridique aux communes qui veulent rompre les contrats avec les compagnies des états fédérés et assumer la gestion des services en tant que services publics municipaux.

En examinant l'objectif central du PMSS, nous remarquons que la prétention du programme d'atteindre des buts sociaux importants concernant la généralisation des services ne s'est pas réalisée. Au même temps, on vérifie que le programme n'a pas été capable de bâtir les structures financières et institutionnelles requises pour qu'un changement dans le cadre de l'accès des pauvres aux services puisse s'opérer. Bien au contraire, on voit, d'après les données du recensement de 2000, que la situation de précarité des services dans les quartiers pauvres ne cesse pas de s'aggraver⁹.

Les mécanismes de contrôle social et de régulation proposés par le PMSS

L'un des objectifs du PMSS était de concevoir des structures de régulation des services et de participation des usagers aux services de manière à augmenter la transparence et la redevabilité (*accountability*) de la gestion. Au début, la régulation des services était conçue comme associée à la régulation de la gestion de la ressource en eau. Au niveau fédéral fut créé l'Agence Nationale des Eaux (ANA). Conçue dans le gouvernement du président Cardoso, l'Agence Nationale pour L'eau (ANA) a eu son projet de création approuvé par le Congrès National en juin 2000 et la loi (loi 9.984) de sa création signée par le Président de la République en juillet 2000. L'ANA est une autarchie sous régime spécifique, avec autonomie administrative et financière, rattachée au Ministère de l'Environnement. Elle a pour mission réguler l'usage de l'eau des rivières et des lacs définis comme domaine du gouvernement national, en assurant la qualité et la quantité de l'eau pour différents usages. Sa mission est aussi d'implanter le Système National de Gestion de la Ressource en Eau, en visant une planification rationnelle de la ressource en eau, avec la participation des municipalités, des états fédérés et de la société civile. Au début au niveau du gouvernement on pensait que l'ANA pouvait être un organisme national pour la régulation de la prestation des services. Toutefois cette vision a changé. L'ANA n'intervient pas en tant que agence régulatrice de la prestation des services d'approvisionnement en eau et collecte et traitement des égouts, soient-ils public ou privés. Son rôle est limité à la gestion de la ressource en eau.

Dans les textes qu'il a diffusé sur le thème de la régulation le PMSS associait les notions de régulation et de contrôle social des services, et proposait deux voies différentes concernant la défense des intérêts des usagers et leur participation dans la gestion des services:

- la participation des usagers et d'autres agents dans les structures institutionnelles de la régulation; mais on ne définissant pas si cette participation serait consultative ou délibérative.

- la participation des usagers en tant que consommateurs des services, en ayant droit à des services adéquats puis qu'ils payent le prix de ces services. Dans ce cas, les usagers auraient en tant que instrument pour défendre leurs intérêts le Code de Défense des Consommateurs et le Système de Défense du Consommateur. Le Code et le Système de Défense du Consommateur ont été créés en 1991 par une loi fédérale qui visait défendre les intérêts des consommateurs dans un contexte de marché. Le de Code de Défense des Consommateurs est un ensemble de lois qui protège les droits des consommateurs dans un contexte de marché capitaliste. Il concerne, parmi d'autres aspects, le droit à l'information, la publicité, la garantie de sécurité et la qualité des

⁹ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE. *Censo 2000*.

produits vendus dans le marché. Par l'intermédiaire de cet instrument légal les rapports juridiques entre les prestataires des services et les consommateurs ont changé. Les consommateurs passent à disposer du soutien juridique pour leurs revendications et pour questionner le vendeur ou le producteur d'un bien ou d'un service dans le cas où il sentirait qu'il a eu un préjudice en acquérant le bien ou le service.

En examinant les structures de régulation et de contrôle social de la prestation des services d'eau et d'assainissement mises en place dans les années 90/début des années 2000 au niveau des états fédérés, en suivant les directives du PMSS, nous observons qu'elles étaient faibles et inefficaces.

Quelques états fédérés ont créé des agences régulatrices pour la régulation des services privatisés, mais celles-ci sont, dans la plupart, composées par des notables indiqués par les gouverneurs des états. Elles n'ont pas un rôle important dans la régulation des services d'eau et d'assainissement. En fait, la plupart des privatisations des services d'eau et d'assainissement au Brésil se font au niveau de municipalités, et la majorité de ces municipalités n'ont pas créé des structures de régulation de ces services déléguées à des opérateurs privés.

Pourtant nous considérons que le besoin de régulation et contrôle de ces services est indiscutable. La régulation concerne deux présupposés de base: la notion d'intérêt public, puisque ce sont des services essentiels et la notion de monopole naturel, puisque c'est une activité où l'existence de plus d'un prestataire de service est considéré anti-économique. Évidemment, un service essentiel, en régime de monopole exige la régulation pour que l'universalisation de l'accès soit garantie et pour que les citoyens ayant droit à ces services ne payent pas un prix exorbitant, au-delà de leur capacité de paiement. C'est cette logique qui doit orienter la constitution des organismes régulateurs qui doivent établir les normes juridiques et institutionnelles qui vont déterminer les conditions d'accès des citoyens aux services, c'est-à-dire, l'accès à toutes les capacités offertes par les systèmes d'eau et assainissement et non seulement la connexion au réseau.

Il n'y avait pas donc de participation effective des usagers dans le faible nombre d'agences de régulation créées pour le secteur eau assainissement. Pourtant, dans certaines villes brésiliennes, en dehors du cadre du PMSS, il y avait des mécanismes de participation des usagers, dans le processus de définition des priorités concernant les investissements en eau et assainissement et dans les propositions concernant les choix techniques. Ce sont ces mécanismes que nous allons analyser dans la partie suivante.

Les autres structures de contrôle social mises en place au niveau des municipalités et des états fédérés

Dans les années 90, en dehors du cadre du PMSS, au niveau de certains états fédérés, ou au niveau des municipalités dont des gouvernements étaient plutôt progressistes certains mécanismes de contrôle social et de participation des citoyens-usagers dans la gestion des services ont été mis en place.

Dans l'agglomération de São Paulo, les municipalités de Santo André et Guarulhos, qui géraient elles-mêmes leurs services, et dans municipalité de Porto Alegre, capital de l'état du Rio Grande do Sul, où les services d'eau et assainissement étaient aussi municipaux, les investissements en eau et assainissement ont été insérés dans le cadre du Budget Participatif.

Le Budget Participatif est un l'un des instruments de gestion démocratique qui ont été mis en place dans des municipalités gouvernées par le PT, Partit de Travailleurs. "C'était la première expérience dans la société contemporaine où une administration locale, née des luttes sociales et gérée par un parti politique socialiste populaire, a créé un mécanisme de gestion démocratique et participative qui permettait une meilleure allocation des ressources publiques" (Sánchez, 2002, p.13).

La première ville à adopter le Budget Participatif a été Porto Alegre, en 1989. On voit donc le gouvernement du PT mettre en place un nouveau système de l'élaboration et de l'exécution des budgets publics qui remettait en cause la tradition brésilienne, marquée par de graves déformations liées à la concentration du pouvoir, au gaspillage des ressources, au clientélisme politique et à la corruption. Dans le cas des municipalités de Porto Alegre, comme dans celui de Santo André et de Guarullhos, qui géraient elles-mêmes leurs services d'eau et assainissement, les investissements dans ce secteur eau-assainissement ont été soumis à la logique du Budget Participatif. Toutefois, dans d'autres villes où se sont établis des gouvernements du PT, mais où les services étaient délégués à des compagnies des états (les CEBs) les investissements en eau et assainissement sont restés en dehors de cette logique. Dans le cas de Porto Alegre, sont gérés quelque 20 % du budget de la ville portant sur les grands secteurs d'investissements publics (infrastructures et communications, énergie, santé, éducation, environnement et qualité de la vie). La municipalité a été divisée en seize secteurs créés en concertation avec les habitants des quartiers. Sur cette base géographique, la population est invitée à exprimer ses besoins et à dégager ses priorités parmi huit possibles (assainissement, habitat, voirie, éducation, aide sociale, santé, transport, aménagement). Puis elle hiérarchise les travaux à effectuer et les services à promouvoir. Dans les années 90 fut donnée la priorité aux investissements en eau et assainissement. «Au fil de la décennie écoulée, ce sont les travaux d'assainissement qui ont été prioritairement retenus. Aujourd'hui, pratiquement tous les foyers ont accès à l'eau potable et, de 1989 à 1997, la fraction de la population bénéficiant du tout-à-l'égout est passé de 46% à 74%» (Pont, 2000)¹⁰.

Le Budget Participatif joue donc le rôle d'intermédiaire entre les demandes de la population organisée dans les associations des quartiers et les choix du gouvernement concernant certains investissements. «Dans le budget participatif, ce ne sont pas les techniciens ou les dirigeants qui tranchent: c'est la population elle-même qui, au travers d'un mécanisme maintenant bien rodé de débats, de consultations et de décisions, définit le montant des recettes et des engagements financiers, décide où seront effectués les investissements et selon quelles priorités» (Pont, 2000). En fait, Le Budget Participatif est un dispositif à travers lequel la société organisée peut contrôler une partie des investissements publics, en étant donc un important outil dans la construction de la notion de citoyenneté. Ce mécanisme pratique de participation - même s'il ne touche encore qu'une partie petite de la population - et l'engagement des autorités municipales à faire ce que les habitants ont décidé jouent un rôle fondamental pour briser les barrières bureaucratiques entre la société et l'Etat, et pour construire une citoyenneté active et mobilisée. Il est, donc, un important instrument pour un processus d'inclusion urbaine, dans la mesure où il rend possible une distribution des investissements plus équitable ;

¹⁰ Pont, Raul. *L'expérience du budget participatif de Porto Alegre*, in: Le Monde Diplomatique, mai 2000, page 33. (Disponible à <http://www.monde-diplomatique.fr/2000/05/PONT/1371>)

Il faut remarquer que le processus du Budget Participatif n'est pas sans conflit. Les Assemblées du Budget Participatif sont des instances profondément politiques, au sens où le conflit et les divergences d'intérêts s'y développent parfois rudement; entre citoyens et représentants de la ville, mais surtout entre citoyens eux-mêmes.

Il faut considérer aussi que la réussite du Budget Participatif dépend directement de la réalisation des investissements prévus, c'est-à-dire, d'une réponse positive de la part des gouvernements locaux aux demandes de la population organisée. En fait, les décisions prises dans le cadre du Budget Participatif municipal portant sur les 20% des dépenses budgétaires du gouvernement local ne sont que des recommandations, de caractère indicatif. Le dernier mot reste aux autorités élues, c'est-à-dire au maire et au conseil municipal. Cela peut être compliqué car «dans la tradition politique brésilienne, l'existence d'un budget public ne correspond pas nécessairement à l'application des ressources dans façon dont ce budget déterminait. Il y a, en fait, comme un compromis qui doit être acquitté par le bras exécutif du gouvernement. Ceci étant, l'effectuation des plans d'investissements votés et définis dans le cadre du budget participatif, et après ratifiés par les Conseils Municipaux, doit encore passer par un examen de cohérence la part du gouvernement local, qui doit être capable d'acquitter le compromis établi dans le cadre d'une gestion populaire » (Sánchez, 2002, p.16)¹¹. Il faut donc souligner que tout dépend des décisions politiques prises par les gouvernements locaux. Malgré les difficultés, certains gouvernements locaux ont réussi à réaliser les investissements prévus dans le cadre du Budget Participatif; ils sont dans la plupart des gouvernements du PT.

Nous vérifions donc que, dans les années 90, différents mécanismes de participation ont été créés pour permettre à la société de contrôler la prestation des services d'eau et assainissement, soit-elle sous la responsabilité des entités publiques, soit elle sous la responsabilité des entités privées. Il y a toutefois des profondes différences entre les deux mécanismes ici présentés. Le Code de Défense du Consommateur est un mécanisme important pour régler des conflits entre les usagers qui consomment effectivement les services et les prestataires de services. Il faut néanmoins considérer qu'au Brésil, même dans les grandes villes, il y a une partie de population qui n'a pas accès aux services, et qui n'est donc pas constituée des consommateurs. Il faut donc penser à des mécanismes de participation et contrôle social qui soient aussi des mécanismes capables de donner à ces habitants des villes l'accès aux réseaux et aux services, c'est-à-dire, des mécanismes d'inclusion urbaine de cette population. C'est le cas du Budget Participatif, un instrument capable de au même temps engager les habitants de la ville dans la gestion publique et rendre celle-ci plus équitable.

La politique actuelle pour l'eau et l'assainissement et les nouveaux mécanismes de contrôle social

Le gouvernement Lula a choisi l'ampliation de l'accès aux services d'eau et d'assainissement comme l'une de ses priorités. Il a fait des progrès concernant la structure de l'organisation du secteur au niveau national. Le Ministère de la Ville a été créé et dans ce Ministère fut créé le Secrétariat National pour l'Eau et l'Assainissement. Le Secrétariat devrait

¹¹ SANCHEZ, O. A.. *A Privatização do Saneamento*. São Paulo, São Paulo em Perspectiva, 15(1), 2002.

élaborer la politique nationale pour l'eau et l'assainissement et prendre en charges des actions et des programmes dispersés dans différentes structures du gouvernement. Le gouvernement Lula a aussi conçu la Conférence des Villes, une importante instance de participation populaire dans les politiques urbaines, qui fut réalisée en octobre 2003. Elle a été précédée par un large processus de participation réalisé dans les municipalités et après dans les états fédérés, à travers lequel ont été élus les 2.510 membres de la Conférence Nationale. L'un des buts de la Conférence était de discuter les politiques pour l'eau et l'assainissement et d'élire le Conseil National des Villes. Ce Conseil, composé par 71 membres (41 qui représentent les divers segments de la société civile et 30 représentants du pouvoir public) élus pendant la Conférence, en ensemble avec l'équipe des techniciens du Ministère devrait élaborer le Programme National de Développement Urbain et les politiques sectorielles pour l'eau et l'assainissement, pour le logement et pour les transports.

Les acteurs liés au secteur eau-assainissement ont amené à la Conférence en ensemble de propositions, parmi lesquelles nous pouvons trouver des points en commun. Les points de consensus concernaient:

- la défense de la gestion publique des services et une forte critique aux projets de privatisation des entreprises publiques d'eau et d'assainissement;
- la défense d'une augmentation des investissements dans le secteur, en partant du principe que ses investissements rentrent dans le cadre des investissements dans la santé publique et, en étant dans ce cadre, ils ne doivent donc pas être considérés comme des dépenses qui augmentent la dette publique;
- la nécessité urgente de l'élaboration d'une politique nationale pour l'eau et l'assainissement et des outils de cette politique;
- la défense de la gestion démocratique, qui soit capable de garantir la participation de la société civile dans la définition des politiques et le contrôle social de la gestion des services.

À partir du débat de la Conférence et d'un nouveau procès de consultation publique, à travers lequel ont été réalisés des séminaires publics dans chaque état de la fédération le Secrétariat National pour l'Eau et l'Assainissement a élaboré un projet de loi pour le secteur (Projet de Loi n° 5296/05). Ce projet est en ce moment en train d'être débattu dans le Congrès National. Le thème du contrôle social des services est l'un des aspects importants du projet qui renforce le rôle du pouvoir local, ou de la municipalité en tant que responsable des services.

Le Projet de Loi du Ministère de la Ville propose une nouvelle structure de participation des usagers et contrôle social des services, en définissant la Conseil de la Ville comme l'organisme à travers lequel doit se faire la participation et le contrôle de la gestion des services d'eau et assainissement. Le Conseil a parmi ses fonctions d'élaborer et puis donner son avis sur les stratégies et les priorités concernant la Politique Municipal pour l'Eau et l'Assainissement. Il doit aussi faire l'accompagnement et l'évaluation de la Politique et du Plan Municipal pour l'Eau et l'Assainissement, indiquer les investissements prioritaires, définir des subventions croisés et des subsides à la demande, et se manifester sur des thèmes comme la valeur des tarifs et la délégation des services. C'est aussi une fonction du Conseil établir une articulation avec d'autres Conseils Municipaux qui s'organisent en fonction des secteurs qui ont des rapports proches avec la gestion de l'eau et assainissement, comme les Conseils de Santé et les Conseils d'Environnement. Le Conseil Municipal de la Ville doit aussi s'articuler au Conseil de la Ville de l'Etat Fédéré et au Conseil National des Villes. Le Conseil doit encore évaluer et approuver le rapport annuel sur la qualité des services.

Nous considérons que la proposition de la nouvelle loi pour l'eau et l'assainissement du Ministère de la Ville un pas en avant concernant l'organisation institutionnelle du secteur et la participation dans la gestion des services. En fait, la question de la participation figure dans les directives de la politique (Chapitre II "Directives"; section I "Directives générales", Article 5 "Les directives générales de la politique pour l'eau et l'assainissement", Paragraphe XIV "la participation de la société dans la formulation et dans la mise en place des politique et dans la planification, régulation, contrôle, évaluation et prestation des services"). Associés à d'autres mécanismes de contrôle social existants, comme le Budget Participatif, les Conseil Municipaux des Villes peuvent être un nouveau lieu de construction d'une gestion de l'eau et de l'assainissement plus équitable, puisque, d'après le projet de loi du Ministère de la Ville, ils ne doivent pas être seulement des instances de consultation; ils seront des instances de décision des politiques municipales.

Malgré les avancements dans le domaine du contrôle social et de la régulation des services qui nous constatons dans le projet de loi du Ministère de la Ville, on remarque que le gouvernement Lula a approuvé une autre loi qui fait la réglementation de PPP (Partenariat Public Privé), en incluant parmi les secteurs qui peuvent être objet de ce genre de partenariat le secteur eau-assainissement. D'après certains acteurs liés au gouvernement fédéral, le Projet de Loi pour l'Eau et l'Assainissement est suffisamment bien constitué pour garantir, même dans le cas de privatisation des services, l'accès des pauvres aux services. Le Projet contient, effectivement, quelques aspects innovateurs dans ce sens. Tout d'abord il y a la garantie l'accès à un volume minimal de l'eau pour tous les usagers branchés au réseau, même dans le cas des impayés. Ensuite, par rapport aux droits des consommateurs, le Projet de Loi accorde certaines garanties aux usagers: le droit de recevoir un manuel, avec les informations sur la prestation de service, y compris celles concernant la qualité de l'eau¹²; et le droit à recevoir un préavis sur l'interruption des services, en cas des problèmes techniques du réseau. Il est aussi important de souligner que le Projet de Loi détermine l'établissement d'une politique de subsides et des subventions destinées aux usagers qui ne peuvent pas payer le coût intégral des services, ce que nous considérons fondamental pour garantir l'inclusion sociale des pauvres. Il faut néanmoins signaler que l'existence de la loi n'est pas par soit même une garantie de l'accès aux services. L'application de la loi dépend, d'un côté, de la volonté politique des dirigeants municipaux et, de l'autre côté, de la force des revendications des couches populaires organisées.

¹² Cela peut paraître simple, mas ce genre de manuel n'existe pas pour l'instant au Brésil.