



MEMOIRE DE STAGE

*3ème année de magistère*

***Agenda 21 et  
mobilisation des acteurs à  
João Pessoa, BRÉSIL :  
Le cas du fleuve Gramame***



Cynthia LUCIENNE

Promotion 2006-2007

Tuteur :  
Jean-Paul CARRIERE

Professeur en aménagement et urbanisme

# ***Agenda 21 et mobilisation des acteurs à João Pessoa, BRÉSIL : Le cas du fleuve Gramame***



# REMERCIEMENTS

Ces trois mois de stage ont été une expérience inoubliable et pleine de rebondissements... je dois leur bonne conclusion à plusieurs personnes que je souhaite vivement remercier ici... Dans l'ordre d'apparition :

- ❖ Tout d'abord, vous, *M. Carrière* qui depuis l'entretien que vous m'avez fait passer pour entrer au CESA et durant les deux ans suivants, n'avez été source que de bonnes choses pour moi
- ❖ *Professeur Barreto* ensuite qui, en me trouvant un stage au sein du SECTMA, m'avez permis de vivre ces six mois au Brésil
- ❖ *M. Xavier Jurandir*, secrétaire du SECTMA, qui m'avez accepté comme stagiaire
- ❖ *Le professeur Ioman Leite Pedrosa* du Conseil de Protection de l'Environnement qui avez toujours été là pour répondre à mes questions
- ❖ Tous les membres de l'association porteuse de l'Agenda 21 local, la EVOT et particulièrement *Doci, Béo, Raquel et Jaqueline*
- ❖ Tout particulièrement, merci à vous *Takako* pour toute l'aide que vous m'avez apporté, particulièrement au début de ce stage où j'étais perdue, il faut bien l'avouer
- ❖ A vous *M. Edilton Rodrigues Nobrega*, secrétaire exécutif du SECTMA, qui avec pris le temps de discuter avec moi, de me conseiller et de m'ouvrir des portes
- ❖ Merci à *Euzivan, Neosa* de la SEMAM
- ❖ Merci à toi *Alex*, tout simplement, que ferais-je sans toi ?
- ❖ *A toutes les filles de la maison* qui m'ont accueillie les bras ouverts dès le premier jour... grâce à vous et à notre vie en communauté, je ne me suis presque jamais sentie seule ici... et particulièrement à toi, mon amie *Roberta-Mayrielle*
- ❖ *A ma famille* qui, bien que morte de peur pour moi, m'a toujours soutenue dans mon aventure
- ❖ Et merci à toutes les personnes qui m'ont permis de me sentir bien loin de chez moi : *Mirtez, Taina, Carla, Lucas et Polly, Gustavo, Junho, Olivier, Antônio, Wagner, Amanda, Ellie, le circulo de tambores, Vovo, Pablo, Bruna et Fabiano, Carla, Dora et Moise, Edwin, Pierre, Renalide, Silvone, Tarcisio...*

# SOMMAIRE

## INTRODUCTION

p. 1

## **I. PRESENTATION DU STAGE**

p. 2

**A. CONTEXTE POLITIQUE ET POIDS DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES - ONG - AU BRÉSIL**

p.2

**B. L'AGENDA 21 LOCAL DO BAIXO GRAMAME**

p.8

**C. PROBLEMATIQUE TRAITEE**

p.22

## **II. L'AGENDA 21 LOCAL ET LE JEU D'ACTEURS**

p. 23

**A. UN JEU D'ACTEURS COMPLEXE ET PEU OPERANT**

p.23

**B. ANALYSE CRITIQUE DU JEU D'ACTEURS RELATIF AU FLEUVE GRAMAME DANS LE CADRE DE L'AGENDA 21 LOCAL DO BAIXO GRAMAME**

p.30

## **III. Orientations stratégiques**

p. 42

**A. RELATIF À L'AGENDA 21 LOCAL**

p.42

**B. L'IMPORTANCE D'ELABORER L'AGENDA 21 DE L'ÉTAT DE LA PARAIBA**

p.43

**C. RELATIF AUX POUVOIRS PUBLICS**

p.44

**D. RELATIF AU PROBLÈME DU FLEUVE ET DES INDUSTRIES**

p.45

**E. RELATIVE À LA SOCIÉTÉ CIVILE**

p.46

**F. ACTIONS PRIORITAIRES**

p.47

## **CONCLUSION**

p. 48

# INTRODUCTION

Choisir de travailler sur la problématique du jeu d'acteurs à travers un Agenda 21 local est comme se lancer dans l'inconnu. En effet, le concept de l'Agenda 21 est à relier à la notion de développement durable, au constat que le mode de développement suivi jusqu'à aujourd'hui n'est plus viable... Il est donc temps de faire évoluer les mentalités, les modes de faire, de penser, de travailler ensemble, d'aménager les territoires pour trouver un mode de vie adapté... Cela pose beaucoup de questions et oblige à créer de nouvelles références, de nouvelles règles, de nouveaux dialogues et cela en fonction de chaque territoire... vaste tâche !

Lors de la conférence de Rio de 1992, 179 pays se sont mis d'accord sur la nécessité de ce changement et pour cela, un plan d'actions dit « Agenda 21 » (Agenda pour le XXIème siècle) a été élaboré (cf annexe 4 page 15). Ce programme global a été relayé par des pays, des Etats, des régions, des villes, des communautés d'habitants du monde entier et à leur propre échelle.

Pourtant, cela ne signifie pas que les notions de développement durable, d'Agenda 21 sont maîtrisées, les polémiques font rage et toutes les réponses sont loin d'avoir été toutes trouvées. Au contraire, la phase d'expérimentation continue, des expériences toutes différentes d'Agenda 21 naissent partout à travers le monde, notamment au Brésil, et en particulier au sud de la ville de João Pessoa, dans le quartier de Gramame.

Cette dernière initiative a toutefois ceci de particulier qu'elle concerne trois communautés d'habitants seulement, qu'elle est née de la société civile et n'est pas portée par une institution publique, à la différence de la majorité des autres Agendas 21 locaux au Brésil et dans le monde. Après un temps d'existence autonome, cette initiative a été officiellement reconnue par les pouvoirs publics en janvier 2006 et l'Agenda 21 local do Baixo Gramame est ainsi né. Ces derniers s'investiront alors pour régler les problèmes des communautés mais sans prendre la responsabilité de la coordination des projets. Ainsi, une des principales problématiques rencontrées est la nécessité de revitaliser le fleuve Gramame dont ces trois communautés dépendent pour vivre mais qui est soupçonné d'être pollué par les industries localisées en amont.

Bien qu'un des premiers objectifs de l'instrument Agenda 21 local soit de permettre de renouveler, voir créer, le dialogue et le travail en commun des acteurs privés et publics impliqués sur un territoire, il n'existe aucune solution tout faite. Au contraire, ces solutions doivent être élaborées par ces acteurs en fonction des problématiques et des atouts propres du terrain concerné.

Il paraissait donc intéressant d'étudier la façon dont les acteurs du territoire de ces trois communautés se sont mobilisés à travers l'Agenda 21 local pour tenter de résoudre le problème du fleuve Gramame et ainsi mieux comprendre le fonctionnement pratique de l'outil Agenda 21 local.

## I. PRESENTATION DU STAGE

Avant d'entrer au coeur de l'analyse du jeu d'acteurs relatif au problème de pollution du fleuve Gramame dans le cadre de l'Agenda 21 local do Baixo Gramame (II.), il est nécessaire de présenter le contexte de ce stage à trois niveaux. Tout d'abord, le contexte politique propre au Brésil qui influe sur la problématique traitée (A), le terrain d'étude qui présente des caractéristiques propres qu'il est nécessaire de connaître ainsi que les problèmes spécifiques du fleuve Gramame (B). Enfin, la problématique traitée sera présentée plus en détails (C.)

### A. CONTEXTE POLITIQUE ET POIDS DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES - ONG - AU BRÉSIL

---

Afin de bien comprendre le jeu d'acteurs, le rôle joué par l'ONG en charge de l'Agenda 21 local do Baixo Gramame et ses relations avec les institutions administratives, il paraissait indispensable de repositionner ces questions dans leur contexte plus large, à l'échelle du Brésil. En effet, ce contexte spécifique est différent du contexte français et tout lecteur français aura besoin de le connaître pour mesurer les enjeux de la problématique traitée, la portée des actions entreprises par les acteurs du territoire et les analyses faites ci-dessous du jeu d'acteurs.

#### *Une longue tradition de corruption du monde politique brésilien*

Dans les années 1950, en adoptant, durant la campagne pour l'obtention de la mairie de São Paulo, le slogan « rouba mas faz » (littéralement, « il vole, mais il fait »), un des candidats à l'élection révèle bien le climat qui règne au sein de la vie politique brésilienne. La corruption qui gangrène la vie politique à tous les échelons est devenue à ce point coutumière qu'elle est acceptée depuis des décennies comme un mal nécessaire. Les enjeux sont d'autant plus forts qu'au Brésil, le vote aux élections est obligatoire sous peine d'amendes et de perte du statut de citoyens (BUCHER, 2006).

Depuis la période coloniale, les mœurs politiques au Brésil sont corrompues. Les pratiques de corruption au sein du milieu politique brésilien existaient donc déjà avant le coup d'État militaire de 1964, à une échelle toutefois réduite vu la faible taille des fonds publics. Cependant, même si les militaires avaient prétendu prendre le pouvoir pour nettoyer le pays de la corruption ambiante, le phénomène s'est aggravé pendant les 21 ans qu'a duré leur régime, proportionnellement à la place prépondérante qu'a pris l'appareil d'État durant cette période.

Avec le retour des gouvernements civils, d'autres présidents brésiliens ont fait l'objet d'investigations dans la foulée des innovations de la Constitution de 1988, toujours en vigueur. En effet, celle-ci recommandait la mise sur pied de Commissions parlementaires d'enquête pour surveiller les agissements des hommes politiques de l'arène fédérale. Le cas du Président Fernando Collor de Melo a ainsi marqué la vie nationale brésilienne. A la fin des années 80, devant des allégations de corruption massive, le Parlement a mis sur pied une Commission parlementaire d'enquête pour faire la lumière sur les agissements de l'entourage du Président Collor, élu au second tour des élections de 1989. Après avoir été jugé par le Sénat, ce Président a été suspendu pour 180 jours en septembre 1992 puis destitué. Il devenait le premier président en poste d'Amérique latine à être destitué, suivi peu après par Carlos Andrés Perez au Venezuela en 1993.

### **Les causes de la corruption dans le système économique, social et politique**

Malgré cet exemple marquant, la « corruption électorale » est restée largement intouchable. En effet, la plupart des élus lui devant leur mandat, la lutte contre ce fléau insuffisamment dénoncé ne figurait dans aucun des projets de réforme politique. Ainsi, au Brésil, l'achat des bulletins de vote est une pratique courante. Facilitée par le bas niveau de conscience politique de la majorité des citoyens, elle est à l'origine de graves distorsions dans les résultats des élections et explique, en grande partie, la fragilité d'une démocratie dont le fonctionnement se voit ainsi faussé à la base. Il s'agit d'une méthode politique perverse et même cruelle, car elle tire sa force du maintien de la pauvreté et de la misère. D'où l'existence de véritables « armées électorales de réserve », formées d'électeurs disposés à vendre leurs votes en échange d'un « plat de haricots » (WHITAKER, 2000).

Ce climat de corruption électorale est le reflet des inégalités flagrantes de la société brésilienne. En effet, la croissance des revenus et celle de la consommation sont liées à la monopolisation des richesses, développant le marché dans une sphère chaque fois plus restreinte et l'exclusion dans des espaces plus vastes (les trois cinquièmes de la population). Dans la part reconnue comme la plus riche du Brésil (5 % de la population), la concentration de richesses croît de façon exponentielle, faisant de la prospérité de quelques groupes le principal vecteur de la croissance économique générale. Culture du monopole et culture d'élites structurent ainsi tous les aspects de la société brésilienne. Le néolibéralisme des deux mandats du Président Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) n'a fait que porter ces tendances profondes à des logiques extrêmes.

Héritier de la « République des propriétaires », l'Etat brésilien est le reflet et l'instrument de cette culture d'élites. Fragmentées par le fédéralisme en « autarchies » territoriales jouissant d'une totale autonomie - législative, exécutive, judiciaire et bancaire - et organisées sur le mode corporatif, les institutions sont entièrement instrumentées par les groupes oligarchiques maîtres du

territoire et des richesses. Ceux-ci s'en répartissent alors le monopole et en redistribuent les protections selon leur clientèle, formant ainsi la géographie politique du pays.

L'Etat reflète cette concentration générale des richesses en mobilisant pour son fonctionnement 40 % du PIB (chiffres 2004). De plus, le fait que 40 % de la totalité des budgets publics soient eux-mêmes détournés par les élites politiques, qui les tiennent comme leur bien propre, reflète plus le mode « normal » de fonctionnement du système que sa « corruption »... Aussi, tout déploiement de l'Etat vers un nouveau modèle économique requiert-il un profond changement des institutions et des mœurs du pouvoir politique, une démocratisation de la nation.

Ainsi, dans bien des cas, le pouvoir politique réel se cantonne à celui de féodalités clientélistes, souvent familiales, régnant sur des Etats, des villes ou des monopoles économiques entiers, détournant le bien public à leur profit, monnayant leur appui ou leur opposition au pouvoir fédéral. Détournements de fonds publics, évasion de capitaux illicites, proximité du commerce international de drogues, contexte de décomposition et de violence sociale extrême ont fait de ces élites politiques - mais en même temps terriennes, financières et judiciaires - des partenaires de plus en plus naturels pour le grand banditisme organisé.

La résistance du pouvoir judiciaire - visé par une active réorganisation - est, elle aussi, sans fioritures. Alertée par les mouvements de défense des droits humains, l'Organisation des Nations unies (ONU) a mandé une commission officielle, qui, en septembre 2004, a rendu un rapport d'enquête scrupuleux, reléguant le Brésil au rang de régimes comme la Birmanie en matière d'arbitraire, de tortures, de système pénitentiaire et, surtout, d'exécutions extrajudiciaires.

C'est la question foncière qui cristallise le mieux cette résistance de l'appareil judiciaire : invalidant les décrets de désappropriation du gouvernement, condamnant et emprisonnant les dirigeants du Mouvement des paysans sans terre (MST), fermant les yeux sur l'armement et les crimes des milices de grands propriétaires fonciers, il s'érige systématiquement en rempart du latifundio (grande propriété), à la fois contre le gouvernement et le MST.

En effet, la lutte pour réduire et combattre le pouvoir politique des oligarchies territoriales incrustées dans les institutions des Etats fédérés est inséparable de la transformation de l'occupation du territoire. Lorsqu'une seule propriété s'étend sur l'équivalent de plusieurs cantons français, les habitants de ces contrées sont d'abord les obligés du maître de la terre avant d'être des citoyens. La limitation du latifundio, l'établissement sur ses terres redistribuées d'une paysannerie familiale attribuant un rôle important aux coopératives, en un mot la réforme agraire, demeure

donc, au-delà de sa dimension sociale, une pièce maîtresse de la lutte pour la démocratisation politique de la société et du pouvoir territorial.

Toutefois, depuis l'élection du Président Luiz Ignacio Lula da Silva du Parti des travailleurs - PT- le 27 octobre 2002, il faut noter un changement de ton face à la corruption électorale. En effet, pour la première fois dans l'histoire du plus grand pays d'Amérique du Sud, un syndicaliste a accédé à la plus haute charge de l'exécutif. Si les opinions divergent à propos de l'efficacité du Président Lula dans la lutte contre la corruption, la présence de celle-ci dans les médias, elle, a littéralement explosé. Peu zélés pour dénoncer les gouvernements précédents, qui servaient leurs intérêts, les grands groupes de presse, concentrés dans les mains d'une demi-douzaine de familles proches de la droite conservatrice, ont pris pour cible le Président Lula et son Parti des travailleurs. Depuis 2002, ceux-ci font ainsi l'objet de nombreux scandales de corruption, la dénonciation des corruptions électorales étant devenue le leitmotiv de la plupart des candidats aux élections.

### **Le rôle de la société civile dans la lutte contre la corruption électorale**

Dans ce contexte politique complexe, il faut noter le rôle important de la société civile dans la dénonciation des abus rencontrés. Ainsi, les éléments actifs des milieux syndicaux, professionnels, religieux, artistiques et populaires ont joué un rôle majeur dans la destitution en septembre 1992 du Président Collor. Alors que le scandale de la corruption au plus haut niveau de l'Etat éclaboussait directement le président de la République, des représentants de diverses organisations de la société civile et la Conférence nationale des évêques du Brésil (CNBB) se réunissaient à Brasilia pour une analyse de la conjoncture nationale et tentaient de répondre à la question : que faire face à la démobilisation de la société civile ? Sa remobilisation avait été jugée possible autour de la question éthique de la corruption et de la mise en place d'une timide Commission d'enquête parlementaire sur les faits de corruption. C'est de là qu'est partie la proposition d'une « veillée civique » pour le lancement du « mouvement pour l'éthique en politique ». Elle eut lieu le 23 juin 1992, avec plus de 2000 participants dont plusieurs parlementaires. Le mouvement a gagné la rue à l'heure de la mise en accusation du président Collor devant le Congrès et c'est la pression populaire qui a rendu possible ce qui apparaissait impensable au départ : le vote parlementaire sur la mise en accusation de Collor et sa destitution.

Plus tard, la société civile encore sera à l'origine de la loi 9840/99, publiée au Journal officiel du 29 septembre 1999, qui permet à la justice électorale d'invalider immédiatement les candidatures de ceux qui se seraient rendus coupables du crime consistant à acheter des votes d'électeurs. Cette loi a d'autant plus de poids que pour la première fois dans l'histoire du Brésil a été mis en oeuvre un instrument de participation directe des citoyens, créé par la Constitution de

1988 : l'initiative populaire en matière législative. C'est ainsi que le projet de loi anti-corruption électorale a été soumis au Congrès sous la forme d'une pétition signée d'un million d'électeurs - soit 1 % du total de l'électorat, pourcentage minimal exigé par la Constitution. Malgré la participation, en réseau, de plus de soixante organisations de la société civile, la collecte des signatures a demandé quinze mois de travail.

Le choix de cette procédure, évidemment difficile, pour faire avancer le projet répondait à une intention précise: ses promoteurs entendaient en tirer un profit pédagogique. En effet, la pratique de l'achat des votes est largement admise, et une part des électeurs attend chaque scrutin pour soutirer quelque chose aux candidats. Le problème a donc une dimension culturelle. Or, la collecte des signatures donnait l'occasion de discuter de la valeur du vote, selon le slogan créé lors de la campagne: « *Un vote n'a pas de prix, il a des conséquences* (WHITAKER, 2000) ».

Avec cette loi, donner ou simplement offrir aux électeurs, pendant la période de campagne électorale, n'importe quel bien matériel, des avantages ou de l'argent en vue d'obtenir des suffrages constitue non seulement un crime, mais aussi une infraction électorale. Celle-ci donnera lieu à une punition administrative, plus rapide et plus radicale : l'invalidation des candidatures, bien évidemment avant le jour du scrutin ou tout au moins avant la réception de l'attestation confirmant le mandat.

Par ailleurs, cette loi comporte un deuxième volet, lui aussi novateur : la justice électorale peut également invalider la candidature de ceux qui utilisent la machine administrative pour obtenir des voix. Courante elle aussi, cette pratique n'était passible que d'une amende - bien peu d'argent, rapporté aux énormes dépenses faites par les candidats. En outre, le Congrès pouvait toujours voter, quelques années plus tard, avant l'application des pénalités, une amnistie générale... Désormais, utiliser des fonctionnaires, des voitures, des services publics divers pour faire sa campagne électorale ou pour dispenser des faveurs à ses électeurs constituent un motif d'invalidation de candidature.

Toutefois, il faut noter que la simple existence de cette loi ne suffit pas : la justice électorale ne peut statuer que sur des plaintes déposées contre des candidats en infraction. En l'absence de telles plaintes, tout continuera comme avant et personne ne sera sanctionné. Face à ce défi, les organisations qui ont fait remonter au Congrès le million de signatures se sont organisées encore une fois en réseau, dans un vaste mouvement visant à faire appliquer la loi. Cette loi a donc été utilisée pour la première fois durant les élections municipales de 2000, puis pour les élections de 2002 du Président de la République et du Sénat ainsi que pour les élections suivantes. Dans tout le pays, jusqu'en 2004, plus de 74 mandats de vereadores (l'équivalent de nos conseillers municipaux), de prefeitos et vices prefeitos (nos maires), de deputados estaduais et federais

(députés des Etats et de l'Union) et un senador (sénateur) ont ainsi été annulés grâce à cette loi. La Région du Nordeste est la région où le plus grand nombre de cassations a été prononcé (FERREIRA, 2004).

#### **Le rôle des Organisations Non Gouvernementales - ONG comme palliatif des lacunes de l'appareil étatique brésilien**

Au Brésil, l'histoire des ONG (qui ne revendiquaient pas encore cette appellation alors) se confond avec l'histoire de la résistance au régime militaire (1964-1985) et de la démocratisation de la vie politique. C'est dans la semi-clandestinité que s'organisent, en général au sein de l'Eglise catholique progressiste, les premiers groupes d'intellectuels et de travailleurs sociaux militants qui transforment profondément des pans entiers du secteur caritatif et d'assistance. La dimension politique est donc présente dès le départ, le rejet de la dictature constituant le facteur unificateur. L'action ne pouvait bien entendu prendre forme qu'en dehors de l'Etat, contre lui (LENA, 2002).

L'ouverture progressive du régime et le retour des exilés a entraîné une grande partie de ces associations vers une totale laïcisation et un positionnement politique plus explicite. Cela ne les a pas empêchés de continuer à rechercher les financements des Eglises ou des centres oecuméniques étrangers pour subvenir à leurs besoins. Toutefois, la diversification des ressources est aujourd'hui le maître mot stratégique des principales ONG présentes sur le territoire brésilien (excepté celles qui s'affichent comme étant de nature confessionnelle).

Ces ONG sont nettement associées aux libertés démocratiques, à l'organisation de la société civile et à la défense des droits (y compris le droit au développement) face à un Etat considéré au mieux comme incapable de faire face à tous les besoins de la société. On souligne même souvent, à titre d'exemple, les succès de la décentralisation de la santé publique indigène, à travers la création de « Districts Sanitaires Spéciaux Indigènes » gérés en partenariat avec des ONG, des associations indiennes et des administrations sanitaires municipales ou régionales. Les ONG sont ainsi le relais entre le local et le global, l'intermédiaire presque incontournable qui permet aux populations locales de rompre leur isolement, d'avoir accès à des fonds, des informations et des marchés lointains.

Les ONG qui parviennent le mieux à maintenir leur équilibre sont celles qui jouissent de la meilleure considération et sont invitées à participer à la définition (en tant que conseillères) des politiques publiques. Armindo dos Santos de Sousa Teodósio qualifie alors les ONG de « sphère publique non gouvernementale » et « d'organisations publiques non étatiques ».

Philippe Lena, quant à lui, relève certaines de leurs caractéristiques générales :

- Ces ONG ont des objectifs à long terme clairs et des secteurs d'activité nettement définis ; en fonction de cela, elles ont mis au point un plan stratégique écrit, lequel peut être consulté ;
- Leur comptabilité est également transparente et accessible (voire publiée, ou remise aux autorités quand elles sont déclarées d'utilité publique) ;
- Elles disposent d'un conseil où siègent des personnalités extérieures du milieu universitaire, de l'administration publique et parfois du secteur privé ;
- Elles donnent la priorité au contrôle rigoureux des activités entreprises et mettent en place un système qui leur permet de tirer les leçons des succès comme des échecs pour modifier en continu le déroulement de leurs activités ;
- Elles développent et parviennent à maintenir un haut niveau de responsabilisation de chacun des agents ;
- Enfin, la dimension éthique de leur travail est le facteur décisif dans les choix qu'elles opèrent.

Il faut toutefois noter que cette sphère des ONG n'est pas exempt de critiques et qu'on lui reproche notamment d'adapter ses activités, ses modes de fonctionnement aux critères définis par les subventionneurs privés (entreprises, banques etc.) et d'entrer ainsi dans le jeu capitaliste. La dimension éthique des ONG est ainsi remise en cause aujourd'hui.

Parallèlement à ce contexte politique compliqué, la zone d'étude présente elle aussi des caractéristiques propres qu'il est nécessaire de présenter afin de bien comprendre la problématique traitée.

## **B. L'AGENDA 21 LOCAL DO BAIXO GRAMAME**

---

Afin de comprendre le fonctionnement de l'Agenda 21 local do Baixo Gramame, il est nécessaire de présenter tout d'abord la ville de João Pessoa, son siège, puis la zone du Baixo Gramame à travers son contexte social et le fleuve Gramame qui le traverse et enfin, l'Agenda 21 local en lui même.

## 1. La ville de João Pessoa



**Titre:** L'Etat de la Paraíba et la ville de João Pessoa  
**Source:** Wikipédia

La ville de João Pessoa s'étend sur 210 055 Km<sup>2</sup>, ce qui correspond à 0,33% de la superficie totale de l'Etat de la Paraíba. Elle accueille une population de 597 934 personnes dans son aire urbaine selon le recensement de l'Institut Brésilien de Géographie et Statistiques - IBGE - de 2000/2001. Il faut toutefois noter que ce recensement ne prend pas en compte l'existence d'aires rurales dans la ville de João Pessoa alors que celles-ci existent indéniablement, principalement du fait des activités agricoles qui sont développées dans la région périphérique du grand centre urbain.

Cette question de la délimitation exacte de la ville de João Pessoa, qui fait depuis longtemps l'objet de nombreuses discussions, est en passe d'être résolue. En effet, jusqu'à aujourd'hui, il n'existait que des directives, des orientations quant aux limites de la ville, mais une loi est en cours d'élaboration afin de rendre définitives ses frontières. Les aires rurales ci-dessus citées seront alors intégrées et la révision du Plan Directeur de la ville, plan datant de 1992 et obligatoire pour toute ville de plus de 20 000 habitants (article 182 de la Constitution Fédérale), prendra en compte ces modifications. Aujourd'hui, ces aires sont notées comme "sans zonage" sur les cartes de ce Plan Directeur et ne font donc l'objet d'aucun contrôle, organisation ou restriction au niveau de l'usage et de l'occupation du sol. Dans le cadre du processus de révision du code de l'urbanisme également en cours et plus particulièrement sur l'occupation du sol, des principes d'organisation, de contrôle pour ces aires rurales devraient être définis. A ce jour, ce travail n'a pas été fait mais cette révision devrait aboutir au mois de novembre 2007 (ENT Tânia Maria Queiroga Nóbrega, SEPLAN).

D'autre part, la ville de João Pessoa est intégrée au consortium de développement de la Région Métropolitaine de João Pessoa - CONDIAM-PB - depuis janvier 2002. Celui-ci a été créé à l'initiative des préfets des villes de Bayeux, Cabedelo, Conde, Cruz do Espírito Santo, João Pessoa, Lucena e Santa Rita. Plus tard, les villes de Rio Tinto e Mamanguape furent intégrées.



**Titre:** La Région Métropolitaine de João Pessoa  
**Source:** [www.condiam-pb.com.br](http://www.condiam-pb.com.br)

Le Consortium est de caractère global, agissant dans les domaines économique et social, en application des priorités qui sont définies annuellement par les membres du Conseil de ce Consortium.

En décembre 2003, l'Assemblée Législative de la Paraíba a approuvé la loi de création de la Région Métropolitaine de João Pessoa avec le CONDIAM-PB comme secrétariat exécutif.

Dans la pratique, on parle aussi de la Grande João Pessoa, qui inclut les villes de João Pessoa, Cabedelo, Conde, Bayeux et Santa Rita, sans qu'aucune reconnaissance officielle n'existe de ce statut.

## 2. Le Baixo Gramame

### a. Le bassin du fleuve Gramame

Le fleuve Gramame est un petit fleuve situé en totalité dans la zone de la forêt nordestine et dans l'Etat de la Paraíba. Il naît dans la ville de Pedras de Fogo à 180 mètres d'altitude et près de son embouchure, il sépare les villes de João Pessoa et de Conde. Dans le cadre de ce travail, on parle "do Baixo Gramame" car au niveau de la zone d'action de l'Agenda 21 local, le fleuve Gramame se situe au niveau de la mer. Il s'agit donc de la partie basse du fleuve, d'où l'adjectif "baixo".

Le bassin du fleuve Gramame inclut sept villes avec une population totale de 725 000 habitants environ. Parmi ces sept villes, six possèdent un système d'approvisionnement en eau (89,1% de la population concernée) mais deux seulement sont équipées d'un système d'assainissement collectif, ce qui représente 31,6% de la population. (Gadelha et Diniz, 2002).

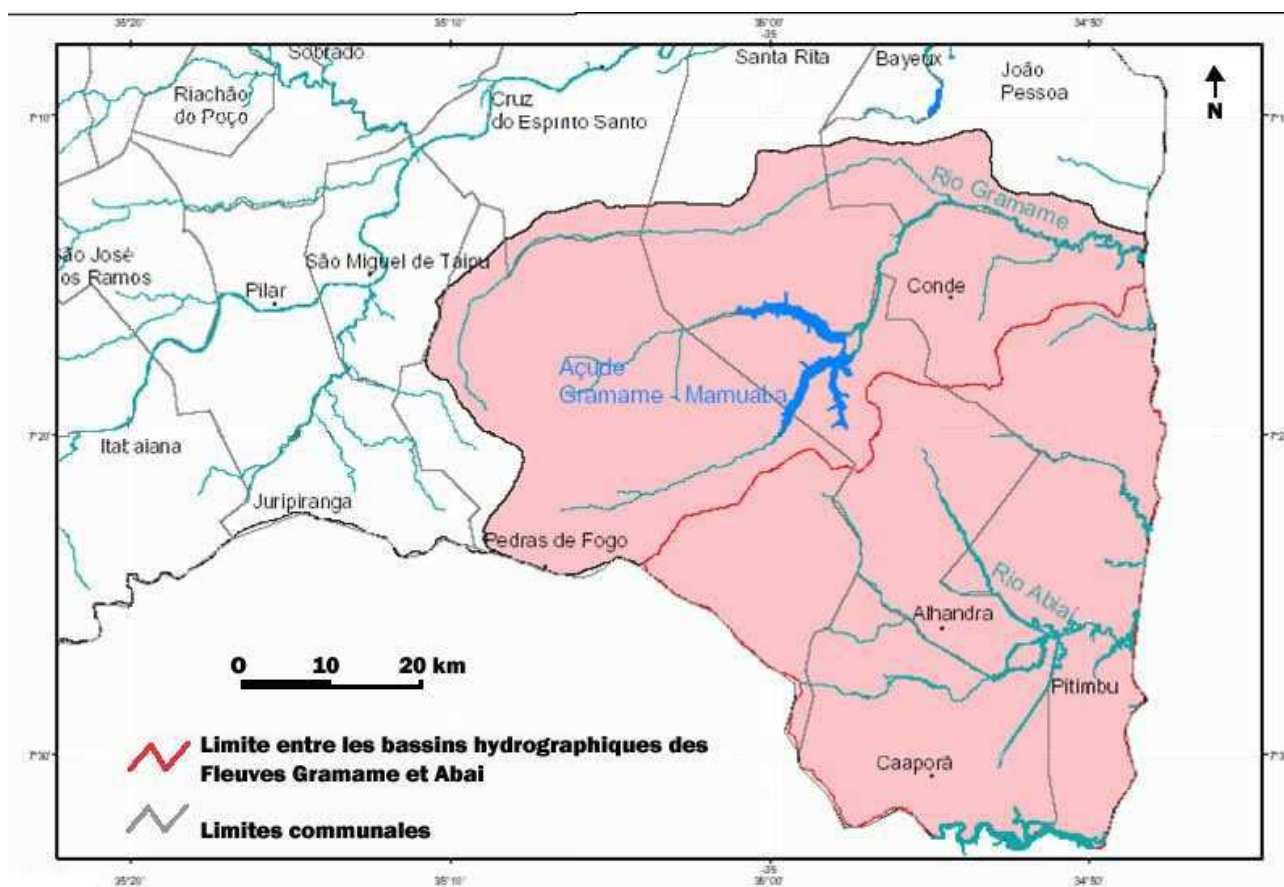
Le bassin du fleuve Gramame est la principale réserve d'eau pour la région et selon le Plan de Ressources Hydriques de l'Etat de la Paraíba - PERH - approuvé en 2006, il apparaît que les eaux superficielles et souterraines de ce bassin sont déjà surexploitées. Les deux consommateurs principaux sont l'agriculture (52% des besoins) et la Grande João Pessoa (41,9% des besoins).

Concernant les eaux souterraines du bassin, il apparaît qu'elles peuvent être bues sans traitement et ne font l'objet que de peu de restrictions pour l'irrigation (Quintino, Campos et Gadelha, 2002). Toutefois, l'augmentation importante des puits pour les capter durant l'étiage fait craindre des problèmes de réserves d'approvisionnement en eau.

De plus, ce bassin subit fortement aujourd'hui les impacts des activités anthropiques d'irrigation, d'élevage de bétail et d'extraction florestière, avec un pourcentage d'anthropisation supérieur à 94%. En plus de cela, il existe différents risques d'impacts et de dégradations environnementales à travers les rejets domestiques et industriels, les résidus solides et l'expansion immobilière. Par ailleurs, la couverture végétale actuelle du bassin hydrographique représente seulement 12,9% de l'aire totale originelle (Santos, Pedrosa Filho, Silans et Silva (2002).

En application de la loi n°9.433 du 8 janvier 1997, dite loi sur l'eau, il faut noter la constitution récente du comité des bassins hydrographiques du Littoral Sud (cf. annexe 1 page 12) qui englobe le fleuve Gramame (constitution officielle le 7 août 2007) qui devrait également jouer un rôle dans la protection de la qualité des eaux face à la présumée pollution industrielle. Celui-ci est composé :

- des pouvoirs publics = 28%
- des usagers de l'eau = 40%
- de la société civile = 32%



**Titre:** Le bassin hydrographique du fleuve Gramame  
**Source :** AESA

### b. Le contexte social

L'Agenda 21 local do baixo Gramame concerne principalement trois communautés qui représentent environ 560 familles (recensement EVOT):

- Gramame, anciennement au centre des activités commerciales de João Pessoa,
- Mituaçu, quartier de la ville de Conde, voisine de João Pessoa, et ancienne communauté d'esclaves qui avaient fuis leurs maîtres pour trouver une vie meilleure (quilombo)
- Engenho Velho, constituée de propriétaires implantés il y a plus de trente ans.



Dans le passé, cette micro-région était une aire rurale importante qui, de par ses ressources naturelles abondantes fournissait les villes de João Pessoa, Bayeux, Cabedelo, Conde, Santa Rita et même Recife en divers produits d'alimentation. Mais il y a près de quarante ans, avec le changement de route qui relie João Pessoa à Recife, la localité s'est appauvrie et s'est trouvée décentralisée par rapport au centre de la ville. Les habitants ont alors cherché du travail dans les industries du district industriel tout proche qui s'est développé jusque dans les années 80 avant d'entrer en crise.



**Titre:** Les quartiers de la ville de João Pessoa

**Source:** Secretaria de planejamento de la ville de João Pessoa

Aujourd'hui, des macaxeiras, des patates douces, des noix de coco, des mangues... y sont cultivées mais de manière précaire et sans grand investissement technologique. La commercialisation de ces produits se fait à travers des intermédiaires (pas de vente directe), ce qui diminue encore plus les profits des familles (source: documents EVOT).

Parallèlement, ces communautés connaissent de nombreux problèmes économiques et sociaux : chômage, faible niveau d'éducation, lacunes du système de transport public, routes non goudronnées et en mauvais état, manque d'eau, manque d'école de second niveau (lycée), marginalisation croissante des jeunes et adolescents (alcool, drogue, prostitution) du fait du manque d'opportunités de travail, d'études et de loisirs.

Enfin, il faut noter que cette micro-région fait l'objet de nombreuses spéculations immobilières afin de répondre à la demande de logements dans le cadre de la croissance de la ville de João Pessoa et du mouvement généralisé d'étalement urbain.

### **c. Le contexte de mise en place de l'Agenda 21 local et la problématique du fleuve Gramame**

#### **✧ La mise en place de l'Agenda 21 local do Baixo Gramame**

Tout d'abord, il faut préciser qu'à l'échelle de l'Etat de la Paraíba, aucune démarche d'Agenda 21 n'a pu aboutir. Généralement, le Ministère de l'Environnement – MMA- ne recense que deux Agendas 21 étatiques (Pernambuco et Santa Catarina), ce qui reflète les difficultés d'élaboration. Bien que l'initiative d'élaboration ait été prise au début des années 2000, des raisons politiques relevant du contexte politique brésilien spécifique explicité ci-dessus (p.3) ont fait échouer sa réalisation (ENT Jaêmio Carneiro, SUDEMA). Cet échec a entraîné une certaine méfiance des acteurs de l'Etat envers cet outil et de ce fait, peu d'agendas 21 locaux sont nés dans l'Etat de la Paraíba. Ainsi, l'Agenda 21 local Ouro Velho, né en 2001, n'a existé qu'un an du fait de ce contexte négatif.

Le statut particulier de l'Agenda 21 do baixo Gramame explique qu'il ait pu naître et se maintenir dans ce contexte difficile. En effet, celui-ci illustre parfaitement le contexte brésilien explicité plus haut (p.3): face à l'inefficacité des pouvoirs publics sur le territoire des trois communautés concernées, la société civile s'est mobilisée et a pris l'initiative de l'action. L'Agenda 21 local est donc né à travers une ONG afin de pallier les lacunes de l'action publique, puis son rôle a été officiellement reconnu plus tard par la mairie de João Pessoa comme d'utilité publique.

Il faut toutefois noter qu'en général, au Brésil et dans le monde, l'initiative d'élaboration des Agendas 21 locaux émane des institutions publiques et non de la société civile. Le cas de

l'Agenda 21 local do Baixo Gramame est donc une exception, qui se retrouve dans des pays comme l'Angleterre ou l'Irlande, en Europe (Le Calvez, 2006). Il s'agit bien ici d'un mouvement ascendant et non descendant comme c'est souvent le cas.

Ainsi, dès 1996, l'ONG porteuse, la EVOT, a commencé ses activités et s'est consolidée au fil du temps sans être reconnue Agenda 21 local. Alors que cette ONG avait déjà des partenariats avec le service environnement de la ville de João Pessoa (SEMAM – annexe 1 page 8), son directeur, M. Antônio Augusto Almeida fut le premier à suggérer la constitution d'un Agenda 21 local, en janvier 2005, du fait des activités de l'ONG qui entraient parfaitement dans le champ d'action théorique de cet instrument local de planification tels que définis par les textes (annexe 4 page 15).



**Titre :** Logo de l'Agenda 21 local do Baixo Gramame  
**Source:** Archives EVOT

Le forum de l'Agenda 21 do Baixo Gramame fut donc créé par le décret municipal n°5.557 du 13 janvier 2006 en partenariat avec la SEMAM mais le mouvement pour l'implantation de cet Agenda 21 local n'a commencé concrètement qu'au moment des premières réunions avec les partenaires et les communautés de Gramame, Engenho Velho et Mituaçu. Un diagnostic des problèmes rencontrés sur le territoire a été réalisé et des partenaires ont été recherchés pour les résoudre. Tous les deux mois, des réunions du forum sont programmées ainsi que des assemblées générales, deux fois par an.

Afin de ne pas alourdir ce travail, la présentation théorique de l'outil Agenda 21 dans le contexte brésilien se trouve dans le rapport Annexes fourni ci-joint, page 15.

Les activités de l'agenda 21 local sont intégrées aujourd'hui dans l'objectif à long terme de mise en valeur des nombreuses richesses naturelles de la région de la vallée de Gramame pour en faire un site de tourisme rural, familial et durable. Pour cela, de nombreuses activités sont programmées dans le cadre de l'agenda 21: danse, musique, arts plastiques, cours d'informatique, cours d'anglais et de portugais, mise en place de circuits de promenades écologiques ainsi que des groupes de travail sur la thématique de la revitalisation du fleuve Gramame, des infrastructures routières, de l'éclairage, de l'agriculture biologique...

Le premier séminaire de mobilisation et de sensibilisation en faveur des Agenda 21 locaux dans l'Etat de la Paraíba a été réalisé les 20 et 21 avril 2007 et organisé par la EVOT en partenariat avec de nombreux acteurs. Une déclaration de principe fût alors adoptée par tous les acteurs présents, entérinant leur engagement envers les principes du développement durable, la nécessité

de fortifier l'Agenda 21 local et d'en implanter d'autres dans l'Etat. Celle-ci définit donc les stratégies et les moyens d'implantation des Agendas 21 locaux. Enfin, cet Agenda 21 local fait également partie du réseau brésilien des agendas 21 locaux (cf. annexe 5 page 20).

Après un an et demi d'activités, l'agenda 21 local du Baixo de Gramame est en phase de consolidation. En effet, s'il a été un moyen, dans un premier temps, de légitimer l'action de l'ONG et d'impliquer de nombreux partenaires dans les projets, un nouveau pas doit être fait aujourd'hui. Ainsi, l'ONG souhaiterait impliquer ses partenaires publics et privés de manière plus concrète dans les actions entreprises et le partage de responsabilité (cf partie II. Jeu d'acteurs page 23).

#### ✧ Présentation spécifique de la problématique du fleuve Gramame

##### *Les soupçons de pollution*

De manière générale, les neuf fleuves qui traversent la ville de João Pessoa connaissent une altération de la qualité de leurs eaux, et ce pour de nombreuses raisons, connues de tous les acteurs du territoire.

Dans le cadre du diagnostic effectué avec les communautés pour la constitution de l'Agenda 21 local do Baixo Gramame, de nombreux problèmes relatifs à la qualité de l'eau du fleuve Gramame ont été soulevés. Ceux-ci auraient entraîné une diminution des activités liées à la pêche ainsi qu'une baisse du nombre de poissons, de crevettes et de crabes, mettant en péril la survie de ces communautés.

L'ONG EVOT s'est alors investie dans la recherche de solutions pour améliorer la qualité de cette eau, et notamment dans la lutte contre les pollutions présumées, et ce à travers du groupe de travail "água" (eau) dont les coordinatrices actuelles sont Doci Gomes et Takako Watanabe<sup>1</sup>. L'objectif général du projet est la revitalisation, la conservation, et la gestion intégrée de la vallée du fleuve Gramame.

Ainsi, les problèmes soulevés seraient liés en partie à l'activité agricole, notamment la canne à sucre, très présente dans la région et à l'utilisation consécutive de fertilisants et pesticides en grande quantité. Les études faites montrent qu'une quantité extrêmement variée de pesticides sont utilisés, du peu au très toxique, et ce, même en amont du point de captage de l'eau du système d'approvisionnement de la Grande João Pessoa (Gadelha, Filgueiras, Campos et

---

<sup>1</sup> Takako Watanabe, professeur retraitée d'écologie à l'Université Fédérale de la Paraíba et volontaire à la EVOT et Doci Gomes, une des deux directrices de la EVOT.

Quirino,2002). Un autre facteur de pollution soulevé est la pollution domestique, c'est-à-dire la pollution liée aux activités des populations qui résident près du fleuve et qui y jettent leurs déchets. Ces pollutions agricoles et domestiques ne sont toutefois pas les sources présumées les plus problématiques de pollution du fleuve.

En effet, selon les populations et les quelques études réalisées, le fleuve Gramame ferait l'objet d'une pollution émanant du district industriel de João Pessoa. Aujourd'hui, bien que les acteurs interviewés s'accordent sur l'existence de cette pollution industrielle, il n'existe aucune étude officielle et complète attestant de ces résultats et qui servirait de preuve. En effet, des études physico-chimiques ont été réalisées par diverses sources (cf. ci-dessous) mais d'une part, il manque les analyses de présence de métaux lourds, source réellement problématique de pollution et d'autre part, les résultats précédemment obtenus n'ont jamais été suffisants pour entamer un travail avec les industries de traitement de leurs effluents et de contrôle de la qualité de l'eau. Aujourd'hui, une procédure officielle est en cours auprès du Ministère Public de l'Union afin de déterminer le type de pollution en cours dans le fleuve Gramame : évaluer la présence de métaux lourds, le degré de toxicité (Cf annexe 2 page 13). Au moment de la rédaction de ce travail, le processus d'analyse venait d'être lancé, ce qui a permis de participer aux prélèvements, d'étudier la procédure suivie, mais les résultats n'étaient toujours pas révélés. Ainsi, même s'il n'a pas été possible d'analyser le résultat d'une telle action, le suivi du processus d'analyse a permis d'observer les réactions des différents acteurs dans un tel contexte et de suivre l'évolution du jeu d'acteurs.

Ainsi, même s'il n'existe pas de résultats officiels de pollution, de nombreuses études, rapports ou plans remettent en cause la qualité de l'eau du fleuve Gramame. Dans la majorité des cas, on peut toutefois regretter que seules des analyses bactériologiques et physico-chimiques aient été réalisées (Ent Takako Watanabe, EVOT). Des analyses afin de mesurer la présence de métaux lourds, de pesticides et de substances organiques persistantes ne sont généralement pas faites pour des raisons de coûts ou de manque de laboratoire équipé et de matériel d'analyses dans l'Etat de la Paraíba.

Dans un souci d'objectivité mais sans présumer des résultats d'analyses, il est nécessaire de présenter les faits qui appuient les accusations de pollution du fleuve des acteurs du terrain. Ainsi, on peut tout d'abord citer deux plans :

- Le Plan Estadual de Recursos Hídricos – PERH – 2006:

Ce plan a été réalisé conjointement par le SECTMA (cf annexe 1 page 7) et son organe d'exécution compétent en matière de ressources hydriques : l'Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba AESA (CF schéma de l'annexe 1 page 7). Après avoir fait le

recensement de toutes les informations disponibles sur chacun des bassins hydrographiques de l'Etat de la Paraíba, leurs vocations et potentialités ont été identifiées afin de formuler des stratégies de gestion des ressources hydriques. Sur cette base, des scénarios et des programmes d'actions pour le développement durable de l'Etat de la Paraíba ont été élaborés.

Ce plan dispose donc page 34 : "La dégradation et les sources de pollutions des eaux superficielles et souterraines de tous les bassins de l'Etat résultent de facteurs naturels et d'actions anthropiques. Les facteurs naturels sont liés à la constitution géologique, au climat, à la végétation, au sol, au relief. Les principaux effets de l'anthropisation résultent des activités sur ces ressources naturelles, telles que l'urbanisation, l'industrialisation, l'élevage de bétail et l'irrigation."

Page 35: "Les multiples et intenses utilisations des ressources hydriques du bassin du fleuve Gramame engendrent une forte dégradation environnementale et des pollutions".

- Le Plan de Ressources Hydriques du bassin hydrographique du fleuve Gramame, de décembre 2000

Ce plan a été élaboré conjointement par le Secretaria Extraordinária do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e Minerais do Estado da Paraíba - SEMARH -, ancien SECTMA, et la SCIENTEC - Associação para o Desenvolvimento da Ciência e da Tecnologia, à travers les activités programmées par le Programme ÁGUA Semi-Árido, du Secretaria de Recursos Hídricos - SRH - du Ministère de l'Environnement - MMA.

Son premier objectif est de rassembler et organiser les informations issues de toutes les études déjà réalisées sur le bassin hydrographique du fleuve Gramame pour lancer le processus d'implantation de son système de gestion des ressources hydriques comme prévu par les textes réglementaires et législatifs (loi n°6.308 du 02/07/1996, décret n°18.378 du 31/07/1996 et loi n°6.544 de 31/10/1997). Le deuxième objectif est de planifier des actions pour permettre l'adéquation entre l'offre et la demande en eau des différents secteurs concernés : l'assainissement et l'approvisionnement en eau de la Grande João Pessoa, l'irrigation, l'élevage, la pêche industrielle, le secteur industriel, le tourisme et les loisirs, la préservation environnementale.

Ainsi, celui-ci dispose, chapitre 7, page 1: "D'une manière générale dans le bassin, les conditions environnementales ne sont pas défavorables. Pourtant, il existe des problèmes localisés liés à la pollution de l'eau par les effluents industriels."

Chapitre 7, page 5: "Ainsi aux points [de collecte d'eau pour analyse] MB03, GR03et GR05, la situation est assez critique. La DBO [demande biologique en oxygène] observée ces dernières années aux points ci-dessus cités étant haute, la concentration en OD [oxygène dissous] est basse, surtout au point GR05, ce qui signifie que les fleuves Mumbaba et Gramame sont en train de perdre leur capacité d'autoépuration après avoir reçu les effluents pollués du district industriel à travers la rivière Mussuré. A ce point, la concentration en oxygène dissous atteint des valeurs très en dessous de la limite inférieure de 5mg/l imposée par le CONAMA pour la classe 2 [la directive

201 de la SUDEMA a classé toutes les cours d'eau du bassin du fleuve Gramame en classe 2], ce qui cause la mort des poissons et autres micro-organismes aquatiques, rendant le cours d'eau sans vie."

Parallèlement à ces deux plans officiels, trois études techniques viennent appuyer les soupçons de pollution du fleuve Gramame:

- Les analyses physico-chimiques effectuées par le Centro Federal de Educação Tecnológica da Paraíba -CEFET - à la demande de l'ONG EVOT- fin 2005 sur les eaux du fleuve Gramame au niveau du district industriel. Celles-ci concluent que d'après les résultats obtenus, l'eau présente des restrictions quant à sa potabilité et il est préconisé l'installation d'un système de désinfection de l'eau.

- Le mémoire de recherche de Germana Toscano sur l'identification de la situation environnementale légale des industries du district industriel de João Pessoa - 2006 effectué pour le compte de la Superintendência de Administração do Meio Ambiente - SUDEMA - (Cf annexe 1 page 7)

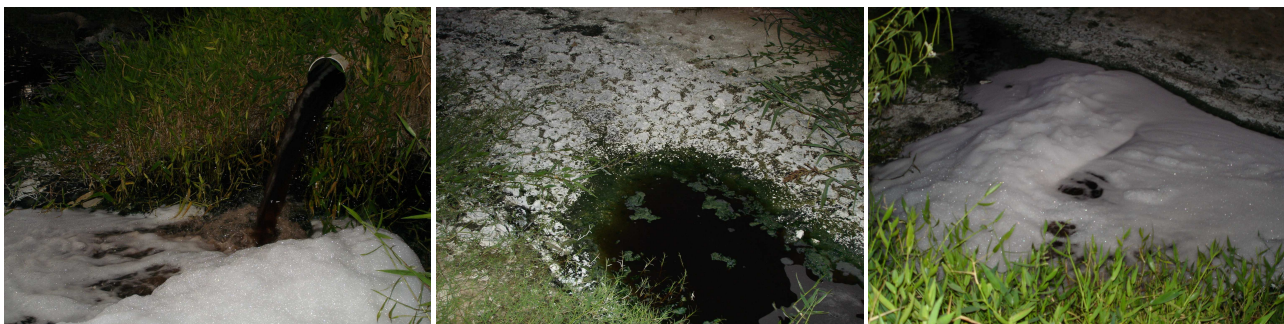
Page 26: "[...] des données sur les paramètres physico-chimiques, bactériologiques et sur la concentration de métaux lourds ont été analysées spatialement et dans le temps. Durant l'étude, diverses altérations de la rivière Mussuré furent constatées au niveau des valeurs de DBO [demande biologique en oxygène], de la couleur, de la turbidité, et de l'indice de la qualité de l'eau, principalement au niveau du district industriel".

- La thèse de Raphael Abrahão sur les impacts du lancement d'effluents sur la qualité de l'eau du fleuve Mussuré - 2006

Page 116: En plus des risques pour la santé de la population utilisant cette eau, les valeurs de métaux lourds trouvées dans le cadre de ce travail représentent un grand risque pour l'équilibre environnemental de la rivière Mussuré, car d'une part les métaux lourds réduisent la capacité auto-épurative de l'eau et d'autre part, ils ont une action toxique sur les micro-organismes responsables de la décomposition des matières organiques.

Selon le plan de ressources hydriques du bassin du fleuve Gramame, dans son chapitre 7 sur les aspects environnementaux, sont ainsi considérés comme des aires critiques :

- La rivière Mussuré qui, en traversant le district industriel reçoit les différents effluents pollués des industries
- Les fleuves Gramame et Mumbaba en aval du barrage de Gramame/Mamuaba qui ont comme affluent la rivière Mussuré
- En amont du barrage de Gramame/Mamuaba du fait de l'industrie Giasa qui utilise de nombreux produits très polluants dans le cadre de son activité (herbicides, pesticides, fongicides...)



**Titre:** Rejets des effluents des industries du district industriel de João Pessoa dans le fleuve Gramame

**Source:** Archives de la EVOT

#### ***Le type d'industries présentes dans le district industriel***

Enfin, il faut préciser qu'il n'existe pas de recensement officiel et facilement accessible des industries présentes dans le district industriel alors qu'il revient à la SUDEMA, l'organisme étatique chargé de la protection de l'environnement, d'assumer cette tâche. Afin d'avoir une idée de la grande diversité des industries présentes sur ce territoire (646 ha), on peut toutefois se baser sur l'étude réalisée par Germana Toscano pour le compte de la SUDEMA en 2006 mais qui n'a pas été actualisée depuis. Ainsi, parmi les 131 industries présentes, elle relève que les principaux types d'industries sont : les industries d'alimentation et de boissons, de métallurgie, de recyclage, de fabrication de meubles, de produits électriques, de textiles, de chaussures, de produits plastiques, de graphisme, de caoutchouc, de papier, d'adhésif, de produits céramiques, de produits hospitaliers, d'incinération de déchets, de granit et béton. Elle note d'autre part que chaque industrie est responsable du traitement de ses effluents liquides à travers des stations de traitement, des fosses septiques et des rejets directs dans le sol.

Durant sa recherche, Germana Toscano a pu conclure que 66% des industries présentes ne produisent que des effluents sanitaires classiques, non dangereux et que les effluents industriels proviennent des industries de boissons et d'alimentations, des industries de produits électriques, de textiles et d'une industrie qui travaille avec des lubrifiants. Il faut noter un manque de précisions quant aux produits effectivement rejetés dans l'eau du fleuve.

Enfin, il faut préciser que l'action civile publique de responsabilité en cours auprès du Ministère Public (cf ci-dessous) ne concerne que trois industries particulièrement visées par les soupçons de pollution: CONPEL, CONTEMINAS et GIASA.

## C. PROBLEMATIQUE TRAITEE

---

### PROBLEMATIQUE

Une fois ce contexte général posé, il est possible de se pencher plus précisément sur le jeu d'acteurs relatif à ce projet de revitalisation du fleuve Gramame et plus particulièrement à travers les actions entreprises jusqu'à aujourd'hui. Toutefois, l'accent sera particulièrement mis sur le contexte actuel de plus grande mobilisation à travers deux aspects : le rôle de la SUDEMA et l'action civile publique de responsabilité auprès du Ministère Public.

Ainsi, on peut se demander **comment l'agenda 21 local, outil stratégique de planification pour le développement durable d'un territoire, a-t-il permis la mobilisation des acteurs autour du problème de pollution du fleuve Gramame à João Pessoa, Brésil.**

## **II. L'AGENDA 21 LOCAL ET LE JEU D'ACTEURS**

L'analyse du jeu d'acteurs relatif au fleuve Gramame dans le cadre de l'Agenda 21 local a été abordée en deux temps. Tout d'abord une présentation des faits bruts, avant et depuis la constitution de l'Agenda 21, a été réalisée (A). Une fois cette base de l'analyse connue, ses résultats peuvent être présentés (B).

### **A. .UN JEU D'ACTEURS COMPLEXE ET PEU OPERANT**

---

#### **1. Avant l'Agenda 21 local: une mobilisation sans résultat**

La pollution du fleuve Gramame étant connue depuis longtemps, la mobilisation des acteurs ne date pas de la constitution de l'agenda 21 local do Baixo Gramame, elle est bien antérieure. De nombreuses actions ont ainsi été menées pour tenter de dépolluer le fleuve mais surtout pour que les industries arrêtent de rejeter leurs effluents soupçonnés pollués directement dans le fleuve (ENT Takako Watanabe, Doci Gomes, APAN, Jaemio Carneiro).

Ainsi, la société civile s'est manifestée à travers:

- des dénonciations auprès des organismes publics et privés (SUDEMA, SEMAM, l'association Paraibana dos Amigos da Natureza - APAN, la Compagnie des Eaux et Egouts de la Paraíba - CAGEPA...),
- des campagnes de sensibilisation et discours organisés par l'ONG SOS Verde dans les années 90 ou l'APAN jusqu'à aujourd'hui,
- des manifestations,
- des tentatives de dialogue avec les pollueurs à travers l'APAN notamment,
- une action auprès du Ministère Public Fédéral en 1992 de l'APAN qui n'a pas donné de résultats concrets et durables,
- des envois d'articles de dénonciations à des journaux et télévisions,
- des actions de nettoyage symbolique

Parallèlement, les pouvoirs publics, à travers la SUDEMA et la SEMAM principalement, ont contrôlé les usines, leurs ont imposé des amendes, des obligations de rénover leur système de traitement des eaux usées, certaines usines ont même fermées et des actions ponctuelles de nettoyage du fleuve ont été entreprises (ENT Euzivan Lemos Alves - SEMAM).

## **2. Depuis l'agenda 21 local: une légitimation acquise pour agir**

### **a. La EVOT dévouée à l'agenda 21 local**

Bien qu'aucun des acteurs rencontrés n'ait contredit les allégations de pollution de l'eau du fleuve Gramame, que de nombreuses actions aient été tentées, aucun résultat concret n'a été obtenu et la situation ne s'est pas arrangée, voir a empiré avec la croissance de la ville, l'urbanisation galopante et l'augmentation de la population, des déchets (ENT APAN)... Il apparaît toutefois que l'action portée aujourd'hui par la EVOT dans le cadre de l'Agenda 21 local à travers l'action civile publique de responsabilité - ACPR - engagée auprès du Ministère Public va aboutir à un résultat certain et officiel, qu'il soit positif ou négatif. De là, de nouvelles positions seront définies par les acteurs et les choses auront de toute façon évolué puisqu'une des trois entreprises visées (CONPEL) a déjà construit un bassin de sédimentation depuis le début de l'action.

Les objectifs que la EVOT poursuit sont:

- La réalisation d'études diverses sur les aspects environnementaux, sociaux, culturels et économiques du bassin du fleuve Gramame,
- La recomposition de la forêt le long du fleuve,
- Le drainage du lit du fleuve dans ses portions envasées,
- La mobilisation et la sensibilisation des industries sur la pollution du fleuve,
- La formation des communautés d'habitants à une utilisation et une gestion adéquate des ressources hydriques.

La première étape de travail a été de rassembler les trois communautés d'habitants de Gramame, Engenho Velho et Mituaçu autour du problème du fleuve et de s'organiser pour agir, à travers la constitution d'un groupe de travail. Depuis six-sept mois, ce groupe est constitué, et se réunit tous les lundi matins dans la communauté de Mituaçu. De nombreux acteurs du territoire participent régulièrement ou ponctuellement à ces réunions:

- La SEMAM,
- La EVOT,
- Différents services de la ville de João Pessoa: infrastructures - SEINFRA -, communication sociale - SECOM, l'autorité de nettoyage urbain - EMLUR et le service santé
- L'Institut Brésilien de l'Environnement et des Ressources Naturelles Renouvelables - IBAMA- cf annexe 1 page 6
- L'Université Fédérale de la Paraíba - UFPB -
- L'APAN,
- La direction nationale de la pêche,
- Le Père Severino de la ville de Conde,

- La conseillère municipale de João Pessoa Paula Frassinete,
- L'agence exécutive de gestion des eaux de l'Etat de la Paraíba – AESA-
- La Superintendência de Administração do Meio Ambiente - SUDEMA,
- Raymundo Neto du cabinet du député Rodrigo Soares,
- Différents services de la ville de Conde : le secrétariat d'urbanisme, le secrétariat d'éducation,
- Les représentants des communautés de Mussumago et Mumbaba, communautés voisines mais qui ne sont pas incluses dans l'aire de l'Agenda 21 local do baixo Gramame.

Depuis la constitution de ce groupe de travail, différentes actions ont été entreprises dans le cadre de l'Agenda 21 local do Baixo Gramame

#### b. **Les actions entreprises**

##### *La sensibilisation au problème de la pollution du fleuve*

- ✦ **Le 21 mai 2007: manifestation publique sur la route BR 101** (qui relie João Pessoa à Recife) au niveau du château d'eau de la CAGEPA, agence étatique d'approvisionnement en eau et de traitement des égouts.

Lors de cette manifestation, des dépliants ont été distribués revendiquant le nettoyage du fleuve Gramame et la protection de la qualité de l'eau. La manifestation s'est conclue par une marche jusqu'à l'entrée de l'industrie CONPEL du district industriel où il fût conclu avec la direction de l'entreprise que celle-ci déciderait d'une date de réunion afin d'entamer un dialogue avec l'ONG EVOT dans le but d'élaborer un partenariat pour revitaliser le fleuve Gramame. A l'heure actuelle, aucune suite n'a été donnée à cette proposition.

Cette manifestation a mobilisé un certain nombre d'acteurs : la conseillère municipale Paula Frassinete, le journal Correio da Paraíba, la TV Tambaú, le secrétariat d'urbanisme de la ville de Conde, la EVOT, le cabinet du député Rodrigo Soares, l'association des habitants de Mituaçu, l'association agricole de Engenho Velho, le groupe de Capoeira de la vallée de Gramame.



**Titre:** Actions des populations de manifestation et nettoyage du fleuve Gramame

**Sources:** Archives EVOT

### ✧ Initiative de l'organisation d'une journée rencontres et débats sur le thème des fleuves

La date de cette rencontre n'a pas été fixée du fait des difficultés d'organisation et de mobilisation des acteurs, mais elle n'aura pas lieu avant 2008.

Le but de cette rencontre est de sensibiliser tous les acteurs, publics et privés sur la nécessité de sauvegarder la ressource en eau et de lutter contre les pollutions dont font l'objet les fleuves de João Pessoa. Pour cela, des films sur les fleuves vont être réalisés et diffusés auprès de la population, des autorités publiques.

### **Le renforcement du dialogue avec les parties prenantes**

Parallèlement aux deux actions présentées ci-dessus, il faut noter que les enjeux les plus importants relatifs à la dépollution du fleuve Gramame se situent à deux niveaux particuliers:

- les relations avec la Superintendência de Administração do Meio Ambiente –SUDEMA -
- l'action civile publique de responsabilité conduite auprès du Ministère Public

### ✧ Début d'un dialogue avec la SUDEMA

Un premier contact a été établi avec Sonia Matos, directrice technique de la SUDEMA, afin de solliciter la participation de cette institution étatique aux réunions hebdomadaires du groupe de travail sur la revitalisation du fleuve Gramame de l'Agenda 21 local. Une représentante, Maria Betânia, a été mandatée et une réunion a été organisée mi-juin 2007 avec tous les techniciens et la direction dans l'amphithéâtre de la SUDEMA afin de traiter des questions relatives à la qualité de l'eau du fleuve Gramame.

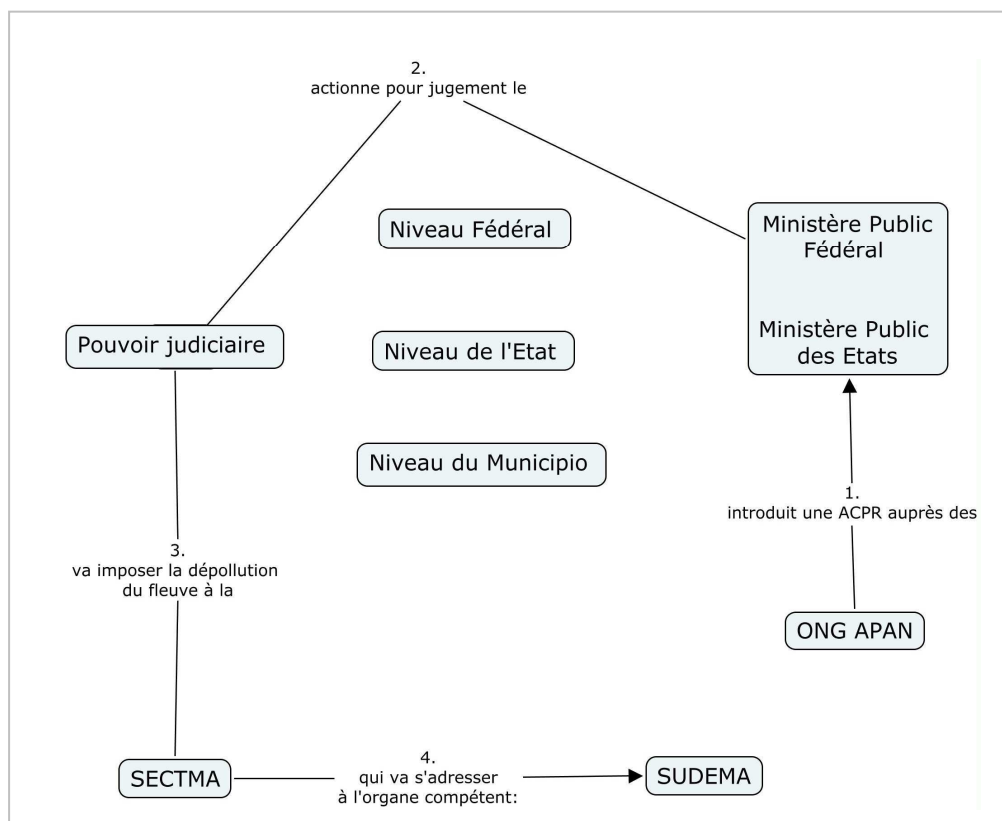
Durant cette réunion, plusieurs points ont été abordés:

- La nécessité pour les techniciens de la SUDEMA d'être formés pour l'implantation d'un laboratoire de contrôle de la qualité de l'eau à partir d'indicateurs biologiques. Le but est de pouvoir effectuer des analyses écotoxicologiques des effluents des industries. Des contacts ont été établis avec le Dr Robert Coler, spécialiste du sujet afin de rendre concret ce projet
- La SUDEMA devra faire une liste des industries qui rejettent leurs effluents dans le fleuve Gramame, après le barrage, afin d'établir un diagnostic de l'aire concernée
- La SUDEMA a fixé au 6 juillet 2007 une visite de l'industrie COTEMINAS et une réunion avec ses dirigeants afin de les sensibiliser et de les mobiliser sur la nécessité de revitaliser le fleuve
- La réalisation d'un atelier de travail avec la participation des communautés d'habitants, des entreprises et pouvoirs publics dans le but de préciser les objectifs des actions relatives à la situation actuelle du fleuve
- L'importance de l'éducation environnementale avec les pêcheurs et les usagers du fleuve dans un but de préservation du fleuve et de ses ressources biologiques. Le service environnement de la ville de João Pessoa - SEMAM - sera investi dans cette activité
- La nécessité de nettoyer le fleuve : retirer la végétation aquatique, enlever les sédiments du lit du fleuve et recomposer la forêt le long du fleuve. Les pêcheurs, les agriculteurs, la EMLUR et la SEMAM sont partenaires de cette action
- L'élaboration d'un plan de prélèvements pour déterminer les points de collecte de l'eau et les paramètres qui doivent être analysés.

#### ▲ **L'action civile publique de responsabilité auprès du Ministère Public**

Afin d'obtenir des résultats certains et officiels, les acteurs de l'Agenda 21 local ont pris la décision de porter une action en justice dite action civile publique de responsabilité – ACPR - auprès du Ministère Public de l'Union et à la Curadoria de l'environnement de l'Etat de la Paraíba. Cette ACPR est régie par la loi n°7347 du 24 juillet 1985 et vise les dommages causés à l'environnement notamment. Elle a comme objectif d'obtenir soit une condamnation pécuniaire,

soit une obligation de faire ou ne pas faire des personnes ou institutions visées. Le Ministère public de l'Union et des Etats sont les organes compétents pour connaître de cette action.



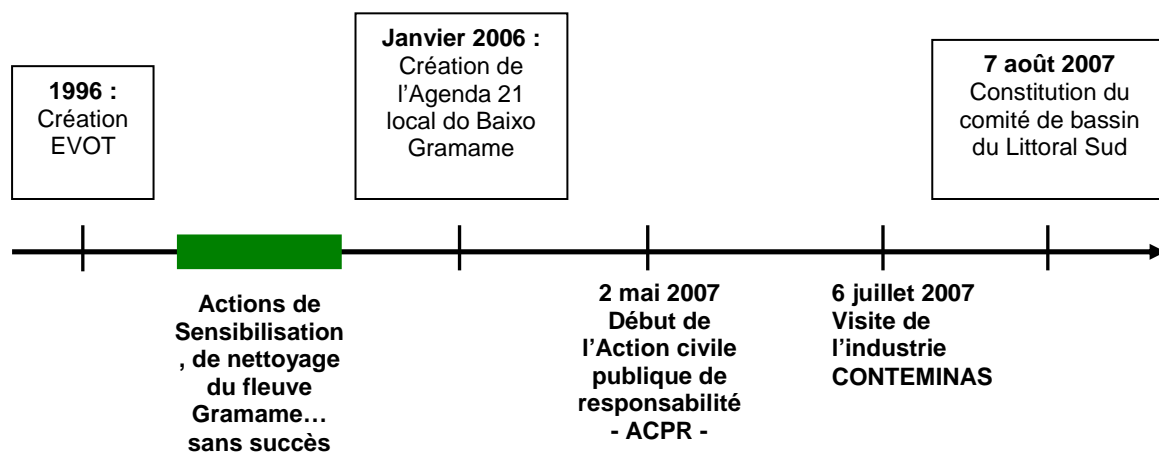
**Titre:** Schéma complet de l'action civile publique de responsabilité – ACPR

**Source:** Réalisation personnelle

Il a été demandé aux deux institutions de vérifier les dénonciations des communautés d'habitants relatives à la pollution du fleuve Gramame provoquée par les effluents industriels de trois entreprises en particulier: CONTEMINAS, CONPEL et GIASA. En réponse, le Ministère Public de L'Union a mandé l'Université Fédérale de la Paraíba (UFPB) pour effectuer des analyses et vérifier la toxicité des effluents industriels ainsi que la contamination possible des habitants (analyses de cheveux et sang) et de la faune et de la flore locales (cf annexe 2 page 12). L'attention de l'équipe de professeurs de l'UFPB chargée des analyses est focalisée sur la présence potentielle de métaux lourds (mercure, plomb, cadmium, arsenic, cobalt, manganèse, chrome, cuivre, zinc et nickel) dans l'eau du fait de leurs conséquences très graves sur la santé humaine et du manque d'analyses de ce type.

Comme il a déjà été dit ci-dessus, les résultats n'ont pas été communiqués au moment de la rédaction de ce mémoire. En effet, du fait de l'absence de laboratoire dans l'Etat de la Paraíba pour effectuer des analyses de métaux lourds, les prélèvements ont été envoyés à Brasília d'où ils ne

sont toujours pas revenus. De manière générale, ce type d'action fait partie d'un processus qui peut prendre du temps (ENT service juridique SECTMA).



**Titre :** Les étapes importantes de la problématique du fleuve Gramame  
**Source :** Réalisation personnelle

Une fois ces faits bruts présentés, il est possible d'exposer les résultats obtenus de l'analyse critique du jeu d'acteurs relatif au problème de pollution du fleuve Gramame dans le cadre de l'Agenda 21 local do Baixo Gramame.

## **B. ANALYSE CRITIQUE DU JEU D'ACTEURS RELATIF AU FLEUVE GRAMAME DANS LE CADRE DE L'AGENDA 21 LOCAL DO BAIXO GRAMAME**

---

### **1. Réflexions préliminaires**

Avant d'analyser le jeu d'acteurs dans le cadre de l'Agenda 21 local, il paraissait important de prendre du recul et de faire quelques remarques préliminaires indispensables à une bonne compréhension du contexte général.

#### **a. Difficultés de mettre en oeuvre les outils législatifs et réglementaires de protection de la ressource eau**

Bien qu'aujourd'hui l'eau soit reconnue comme une ressource menacée et qu'une prise de conscience s'est faite de sa valeur, la mise en place d'outils de protection reste encore à perfectionner dans l'Etat de la Paraíba. En effet, en application du Plan Estadual de Recursos Hídricos - PERH - qui date de 2006, le Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH - et l'Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba - AESA - sont en train de mettre en place un système de "cobrança" ou de taxe sur les gros préleveurs d'eau brute, c'est-à-dire prélevée en milieu naturel (plus de 2000m<sup>3</sup> d'eau/jour - ENT Euzivan Lemos Alves, SEMAM). A contrario, cela signifie que jusqu'à aujourd'hui, les industries ou la Compagnie des Eaux et Egouts de la Paraíba (CAGEPA) ne payent pas pour l'eau qu'elles prélèvent dans les fleuves.

Sans être directement liée au sujet traité, cette absence de responsabilité pour l'eau prélevée en milieu naturel a pourtant beaucoup d'impact car elle démontre que les structures en cause évoluent encore dans un système pourtant dépassé où l'eau est perçue comme une ressource illimitée, qui peut être utilisée sans réserve. Pourtant, le travail présenté en annexes 1 et 2 a permis de constater que l'ensemble des dispositifs législatifs et réglementaires brésiliens était aussi développé qu'en France, notamment au niveau de la gestion des ressources hydriques pour laquelle le système français de gestion par bassins hydrographiques a été repris. C'est donc au niveau de la mise en pratique des outils théoriques par les acteurs publics que le retard existe. Ainsi, bien que les instruments législatifs existent (loi n° 6.308 du 2 juillet 1996) le premier Plano Estadual de Recursos Hidricos de l'Etat de la Paraíba - PERH - n'a été réalisé qu'en 2006. Lors d'un entretien, le docteur Daniel de l'AESA soulignait également la difficulté de mobiliser les acteurs sur ce thème qui demande de renoncer à certaines prérogatives. Il faudra donc du temps pour que les nouvelles règles de protection et gestion des ressources hydriques soient assimilées complètement par ces acteurs.

De même, alors que les instruments législatifs prévoient la constitution des comités de bassin hydrographiques, dans la réalité, des tensions politiques, un manque de sensibilisation à la

question de la préservation de la ressource en eau, l'absence de formation, des intérêts personnels rendent cette tâche difficile. A titre d'exemple, il a fallu trois ans à la direction provisoire du comité de bassin du littoral sul, auquel appartient le fleuve Gramame, pour arriver à rassembler les différents membres.

## **b. Au niveau de l'action des pouvoirs publics**

### **Un système institutionnel complexe**

Le Brésil est une République Fédérative à régime présidentiel dont la Constitution Fédérale actuelle date de 1988. Il est constitué de 26 Etats et d'un district Fédéral, Brasília. Sur un thème comme la pollution des fleuves, il apparaît extrêmement difficile de mobiliser les acteurs et de changer les habitudes quand chaque niveau institutionnel (Fédéral, Etats, Município) dispose d'une autonomie pour édicter ses propres règles. En effet, même si la Constitution Fédérale a la suprématie sur toute autre règle au sein du Pays, il n'en reste pas moins qu'il existe une Constitution pour chaque Etat et des lois au niveau des Etats et des municípios. Dans un contexte politique aussi complexe (cf ci-dessus page 3) car corrompu et excessivement lié aux personnalités au pouvoir, il faut donc arriver à ménager l'indépendance de chacun des acteurs tout en amenant ces différents niveaux institutionnels, opposés politiquement en plus au niveau de l'Etat de la Paraíba et du município de João Pessoa, à se mettre d'accord sur une politique. Cela demande beaucoup de stratégie, de tact et de temps (ENT M. Rodrigues Nóbrega, vice-directeur de la SECTMA).

De plus, comme on l'a fait remarquer, la politique de gestion des ressources hydriques qui se met en place aujourd'hui au Brésil est basée sur le système français qui est issue d'un contexte institutionnel complètement différent. En effet, la République Française est unitaire et non fédérative et son régime est parlementaire et non présidentiel comme le Brésil. Bien que cela ne rende pas pour autant inapplicable la politique de gestion des ressources hydriques en cause, des adaptations sont évidemment nécessaires et cela complique et ralentit son application.

### **Un contexte politique sous le signe de la suspicion**

Les scandales de corruption, de vols de la part des acteurs publics et privés sont considérés comme un des plus grands freins au développement du Brésil à travers une gestion saine et durable du Pays.

Ainsi, dans le cas qui nous intéresse, trois facteurs particuliers viennent influencer les projets qui pourraient être élaborés pour dépolluer le fleuve Gramame :

- D'une part, le fait que le président d'une des principales industries du district industriel (l'industrie CONTEMINAS) est également le Vice-Président du Brésil. Or, une nette différence de couleur de l'eau a été observée entre le jour de la visite officielle de l'usine le 6 juillet 2007 en présence de la Direction et le jour des prélèvements surprises effectués par les professeurs de l'UFPB au point de sortie des effluents de l'usine dans le fleuve Gramame (eau beaucoup plus rouge et pleine de mousse). Cela n'est en rien une preuve de pollution irréversible de l'eau mais ce fait souligne juste que cette industrie ne respecte pas toujours les circuits de dépollution de l'eau qu'elle a elle même présenté le jour de la visite et ne crée pas un climat de confiance pour le dialogue.

- D'autre part, de nombreux acteurs rencontrés (ENT Takako Watanabe, Aloísio Lima de la EVOT, APAN, SEMAM) ont émis des doutes quant à la fiabilité du travail de la SUDEMA et à son respect du bien public. Cet organisme est pourtant directement chargé d'octroyer ou non les autorisations d'implantation aux industries pour les activités polluantes ou potentiellement polluantes, appelées les licences environnementales, et de contrôler les usines, de faire des analyses de l'eau des fleuves pour vérifier sa qualité (annexe 2 page 12). L'important ici n'est pas de se prononcer sur ces faits mais est de souligner le climat de suspicion et de manque de confiance qui règne envers cette institution publique. Cela a nécessairement des impacts sur le dialogue et le travail qui pourrait être effectué conjointement.

- Enfin, on peut citer de nouveau la menace qui pèse sur le mandat du gouverneur actuel de l'Etat de la Paraíba, accusé de corruption et qui ne contribue pas à créer un contexte de sincérité et de transparence politique (cf note de présentation page 9).

#### ***Un flou dans les compétences à clarifier***

Depuis de nombreuses années, il existe entre la SUDEMA et la SEMAM des conflits de compétences en matière de délivrance des licences environnementales à la suite d'accords politiques passés à travers lesquels des compétences qu'avaient la SEMAM avaient été cédés à la SUDEMA. Aujourd'hui, sous un nouveau mandat, la SEMAM réclame la retrocession de ces compétences, ce qui crée des tensions entre ces deux institutions. Ces incertitudes ont beaucoup pesé sur le bon déroulement de nombreuses affaires et sont à l'origine d'erreurs et des lenteurs dans certaines affaires (ENT Euzivan Lemos Alves, SEMAM).

Cette situation conflictuelle est en passe d'évoluer grâce à un accord de coopération en phase d'approbation. Celui-ci stipule que la SUDEMA a la compétence pleine et entière pour octroyer ces licences environnementales aux industries du district industriel mais que la SEMAM a le pouvoir de les contrôler et d'infliger des amendes, voir plus. L'argument qui a prévalu est que le

district industriel touche deux villes (João Pessoa et Conde) et que le fleuve Gramame est de la compétence de l'Etat de la Paraíba. Avec la clarification des compétences, une meilleure collaboration devrait se faire entre ces deux institutions au profit du fleuve Gramame.

#### **Difficultés de circulation de l'information**

Dans le cadre des recherches et entretiens effectués sur le terrain, il a été constaté un manque de circulation de l'information entre les différents échelons administratifs que les conflits politiques ci-dessus cités ne suffisent pas à expliquer. En effet, si l'agenda 21 local do Baixo Gramame est bien connu au niveau du service de l'environnement de la ville de João Pessoa, la SEMAM, il apparaît au contraire peu connu par les structures chargées de la politique environnementale au niveau de l'Etat (SECTMA, SUDEMA et AESA). Une première explication simple est de constater que la SEMAM est investie directement dans les projets de l'agenda 21 local alors que les services de l'Etat ne le sont pas, mais cela ne suffit pas. Etant le seul Agenda 21 local de la Paraíba et ayant bientôt deux ans d'existence officielle, il conviendrait que son existence soit connue des instances étatiques. Cela démontre un manque de communication, de travail en collaboration entre les services mais également un manque de connaissance des institutions de l'Etat des projets en cours sur son territoire. Plus généralement, cela souligne un certain désintérêt pour l'outil Agenda 21 des acteurs du territoire, ce qui est confirmé par l'abandon de la réalisation de l'agenda 21 de la Paraíba en 2000 et par les entretiens réalisés. De même, du point de vue de la EVOT, cela signifie que ses informations ne sont pas remontées à tous les échelons politiques et qu'elle n'a pas impliqué tous les acteurs.

D'autre part, il faut noter qu'un des plus gros obstacle au montage des projets est l'opposition politique qui existe entre le niveau de l'Etat de la Paraíba (Parti politique de la Sociale-Démocratie Brésilienne - PSDB) et le niveau de la ville de João Pessoa (Parti Socialisme Brésilien - PSB) et qui engendre de nombreux conflits.

Dans le domaine de l'environnement, cette opposition se retrouve particulièrement dans les relations quasi inexistantes entre la SEMAM et la SUDEMA. Cette situation est en évolution grâce à l'accord de coopération ci-dessus cité. Bien que celui-ci constitue une ouverture incontestable pour une amélioration des relations et une efficacité plus grande des actions entre ces deux institutions, son effectivité devra être vérifiée dans le temps.

#### **Des carences dans l'action des institutions publiques**

Il est important d'autre part de souligner des carences dans la réalisation des missions qui incombent à certaines institutions publiques. Ainsi, comme il a déjà été souligné, un des problèmes

rencontrés pour lutter contre la pollution du fleuve Gramame est que la SUDEMA, l'institution compétente pour contrôler les industries, ne possède pas une liste complète des industries du district industriel. Ce listing constitue pourtant l'instrument de base pour élaborer une politique de gestion environnementale du fleuve Gramame. En effet, comment connaître les éventuels pollueurs sans relevé exact des industries présentes sur le territoire ? Le service des impôts de l'Etat de la Paraíba possède par exemple un relevé de toutes les industries implantées sur son territoire mais ces informations ne sont pas utilisées par la SUDEMA.

Par ailleurs, selon l'étude réalisée par Germana Toscana pour le compte de la SUDEMA en 2006, il apparaît que le pourcentage d'industries ayant une licence environnementale est très faible: seule 32% des industries sont concernées. De plus, parmi les industries ayant cette licence, seules 56% respectent les lois environnementales, 22% sont en cours de processus pour obtenir une licence et 22% sont en infraction avec les lois. Il existe plusieurs types de licences environnementales (cf. annexe 2 page 13) qui permettent tout au long du processus d'implantation d'une industrie de vérifier qu'elle respecte les lois environnementales et ce, afin d'éviter toute pollution ultérieure. Les résultats précédemment cités permettent de conclure qu'il existe d'importantes carences dans l'application de ce système. Il faut souligner d'autre part que la SUDEMA et les autres acteurs ont connaissance de ces manques mais que le contexte politique, économique particulier du Brésil explique l'inaction de ces acteurs pour résoudre ce problème.

Face à cette inaction de la SUDEMA, il faut souligner parallèlement un manque d'encadrement du SECTMA. En effet, la SUDEMA est un des organes liés au SECTMA et en principe chargé d'appliquer la politique définie par cette dernière institution. Toutefois, depuis de nombreuses années, le SECTMA ne donne plus de directives politiques et n'a plus d'influence sur la SUDEMA qui est devenue indépendante dans la pratique. Le SECTMA se trouve donc aujourd'hui sans moyen de pression sur la SUDEMA pour l'obliger à respecter ses obligations (ENT M. Rodrigues Nóbrega, SECTMA).

La SEMAM, enfin, fait preuve de lacunes dans ses compétences de contrôle des industries pour faire respecter les lois de protection de l'environnement. En effet, cette institution a le pouvoir de contrôler les industries, de leur imposer des amendes voir plus en cas de pollution constatée, mais dans la pratique, peu d'industries sont contrôlées. (ENT Euzivan Lemos Alves, SEMAM).

**Absence d'analyses de présence de métaux lourds dans l'eau**

Enfin, il faut rappeler que si de nombreuses analyses ont déjà été effectuées des eaux du fleuve Gramame, celles-ci ne sont en général pas complètes puisqu'elles se bornent aux aspects physico-chimiques et non toxicologiques pourtant essentiels dans le cadre d'une pollution industrielle potentielle. Trois facteurs principaux expliquent ce fait:

- un coût des analyses très élevé
- un manque de compétences des techniciens pour faire des analyses toxicologiques
- un manque de laboratoire sur le territoire de l'Etat de la Paraíba équipé pour réaliser des analyses de présence de métaux lourds.

Ainsi, comme il a déjà été dit, dans le cadre de l'action civile publique de responsabilité relative aux soupçons de pollution du fleuve Gramame, l'Université chargée des analyses a dû envoyer des prélèvements à Brasília, capitale du pays, pour obtenir des résultats, faute de laboratoire dans l'Etat.

**c. Au niveau de la société civile****Un défaut de conscience environnementale**

Relativement à la question de la pollution du fleuve Gramame, il est également possible de constater un défaut d'attitude des habitants des communautés qui vivent des ressources du fleuve. En effet, bien que l'on soit dans le cadre d'une pollution à priori à majorité industrielle, les habitants eux-mêmes participent, directement ou indirectement, de cette pollution : le fleuve sert d'égouts, des déchets y sont lancés... Ainsi, même si les habitants sont les auteurs d'une part importante des dénonciations de l'état de la qualité de l'eau auprès des institutions publiques, leurs comportements individuels n'ont pas changé.

Plusieurs raisons expliquent cet état de fait mais le principal est le manque d'éducation, notamment environnementale. En effet, l'Etat de la Paraíba est un des Etats les plus pauvres du Brésil et parallèlement à un manque en équipements de réseaux de collecte et traitement de déchets, de stations de traitement des eaux usées, un manque de conscience environnementale se fait aussi beaucoup sentir. Les habitants n'ont que peu conscience de leur propre rôle dans la préservation de l'environnement en général et de leur responsabilité particulière.

**Un manque de structuration des associations locales**

Des associations d'habitants, de pêcheurs existent dans beaucoup de communautés, mais apparaît alors un manque important d'organisation, de structuration de l'entité pour aboutir à un travail concret et à des résultats. De plus, au sein d'une même communauté, des problèmes relationnels importants peuvent exister et compliquer encore plus le travail.

Au sein de la communauté de Mituaçu par exemple, une des trois communautés concernées par l'Agenda 21 local, l'association d'habitants ne souhaite pas se joindre au groupe de travail sur le fleuve pour des raisons personnelles. De même, lors d'une réunion de ce même groupe de travail qui s'était déroulée dans une communauté voisine intéressée par le travail, Mussumagu, l'association d'habitants, bien qu'invitée, ne s'était pas non plus déplacée.

On peut regretter ce manque de travail en commun, d'organisation qui affaiblit les actions entreprises ou empêche d'autres de naître.

### **Des difficultés de constitution des comités de bassin**

Un autre aspect important du contexte de travail difficile relatif au fleuve est la difficulté de mettre en place les comités de bassins, comme il a déjà été souligné ci-dessus. En effet, il aura fallu trois ans à une direction provisoire pour aboutir à la constitution officielle du comité de bassin du Litoral Sud auquel appartient le fleuve Gramame, le 7 août dernier. De nombreux aspects économiques, politiques expliquent ces difficultés et reflètent le manque d'engagement général pour la protection des fleuves.

Ainsi, même si dans le principe, cet organe est un lieu privilégié pour engager une gestion durable de la ressource de l'eau, les entretiens réalisés montrent un certain scepticisme quant à son efficacité. Il est de toute façon trop tôt pour évaluer son fonctionnement, mais cela reflète de nouveau un manque de confiance des acteurs les uns envers les autres.

### **Un manque d'engagement en faveur de l'instrument Agenda 21**

Enfin, comme on l'a déjà dit page 15, un manque d'engagement et de soutien envers l'outil Agenda 21 est indéniable dans l'Etat de la Paraíba. Cela affaiblit d'autant plus l'action de l'Agenda 21 local do Baixo Gramame qui se trouve privé de l'appui des pouvoirs publics à ce niveau institutionnel. Ce soutien des acteurs publics apparaît pourtant comme un des facteurs primordial de succès de l'outil (cf annexe 4 page 15).

## **2. L'Agenda 21 local et la mobilisation des acteurs**

La question est donc de savoir comment l'agenda 21 local do Baixo Gramame, malgré ce contexte complexe et emprunt de suspicion, a permis de mobiliser les acteurs sur le projet de revitalisation du fleuve Gramame, plus particulièrement la SUDEMA et à travers l'action civile publique auprès du Ministère Public.

**L'agenda 21 local, un outil d'expérimentation de démocratie participative.**

Les entretiens réalisés ont permis de prendre connaissance de l'existence de quelques associations engagées dans la protection de l'environnement et dans tous les cas, leur existence repose sur la volonté d'une ou deux personnes qui s'investissent entièrement dans les actions. Ceci est souvent propre au milieu associatif quelque soit le pays concerné mais face aux difficultés rencontrées dans l'Etat de la Paraíba pour monter des projets, faire aboutir les actions, ceci est particulièrement prononcé.

Ainsi, l'Agenda 21 local du Baixo Gramame est un exemple typique d'une initiative partie de deux femmes professeurs à la retraite qui ont décidé de se mobiliser pour défendre un environnement menacé, le fleuve Gramame et les communautés qui en dépendent. Après presque deux ans d'existence, cet agenda 21 local représente une initiative réussie de démocratie participative locale à travers la mobilisation de la population locale. En effet, celle-ci participe de manière générale à toutes les activités proposées par l'ONG et particulièrement au groupe de travail sur le fleuve qui est une des actions les plus avancées de l'Agenda 21 local. Ainsi, tous les lundis matin, lors des réunions de travail, des représentants des trois communautés sont présents, et ce bien que certains doivent parcourir entre cinq et six kilomètres à pied pour rejoindre la communauté de Mituaçu, siège des réunions.



**Titre:** une des réunions du groupe de travail de revitalisation du fleuve Gramame  
**Source:** archives EVOT

Il faut souligner que cette implication de la société civile est un des critères majeurs de l'outil de l'Agenda 21 local, une des raisons principales de son existence et en cela, il rompt avec les méthodes traditionnelles de planifier le développement d'un territoire. En effet, comme il est précisé dans la présentation théorique en annexe 4 page 15, un Agenda 21 local ne peut être mis en place uniquement par les acteurs publics puisqu'il est "instrument de planification intégrée de politiques publiques qui englobe la société civile et le gouvernement en un processus ample et participatif de consultation et analyses des problèmes environnementaux, sociaux, culturels, politiques, institutionnels et économique de la localité".

Il faut toutefois souligner que cette implication des populations des trois communautés se fait progressivement et que si celles-ci participent avec enthousiasme à toutes les activités, elles sont encore peu sources de propositions. Plusieurs raisons expliquent cela mais une des raisons majeures est le manque de formation et de compétences dans les domaines qui permettraient de participer à l'élaboration des projets de développement du territoire de Gramame (vocabulaire adapté, notions de gestion, de planification, de montage de projet, capacités de synthèse, d'écoute approfondie, de vision à long terme...).

Dans le contexte d'élaboration de nouvelles manières de penser et de faire propres aux changements initiés par le développement durable, cette question de l'implication des populations est l'une des plus difficiles à résoudre. Il est certain que cela ne peut se faire sans formation de la part des populations mais également des acteurs de la sphère publique qui doivent apprendre à partager leurs pouvoirs et à écouter.

### **Une initiative de mobilisation des acteurs couronnée de succès**

Après trois mois de travail sur le terrain, de rencontres d'acteurs, l'importance de l'action de l'agenda 21 local est apparue. En effet, dans un contexte d'inaction des pouvoirs publics et de désorganisation de la société civile comme explicité ci-dessus, l'arrivée d'une association indépendante des pouvoirs publics et le cadrage de l'agenda 21 local ont permis de coordonner les actions et de les faire aboutir.

Ainsi, l'atout majeur de l'outil agenda 21 local, outre de définir un schéma de développement pour un territoire et ainsi de planifier des actions, est dans un premier temps de les légitimer. En effet, la constitution d'un agenda 21 local nécessite la formation et la reconnaissance d'un forum, lieu de discussion et de prises de décisions entre tous les acteurs participants (pouvoirs publics et privés, banques, société civile...) et celui-ci sera officialisé par un décret de la ville. Les acteurs réunis au sein de ce forum reconnaissent donc légalement la nécessité d'agir sur le territoire donné en fonction des priorités qu'ils auront définies. Même si cela n'est pas toujours suffisant, les acteurs auront discuté entre eux, se seront ou auront tenté de se mettre d'accord sur les problèmes à résoudre et auront élaborés un langage commun, premier pas vers

une action commune et intégrée. Un cadre, plus ou moins strict a ainsi pu être fixé aux actions qui vont suivre.

L'agenda 21 local constitue donc un outil important de mobilisation des acteurs du territoire. L'association ou l'ONG porteuse de cet agenda 21 local en est le représentant officiel et a toute la légitimité pour agir. Elle devient alors le relais entre les habitants et les institutions publiques et privées du territoire, particulièrement quand les habitants n'ont qu'un faible niveau d'éducation, comme c'est le cas sur le terrain d'étude.

Le diagnostic des problématiques du territoire, qui est la première étape de l'implantation de l'agenda 21 local, reflète particulièrement ce rôle de relais. En effet, après un travail de terrain important auprès de la population pour identifier les points de blocage, le porteur de l'agenda 21 local doit les formaliser, les structurer afin de définir une stratégie d'action commune et des priorités d'actions à faire partager par tous les acteurs du forum. Ce diagnostic est donc la base de travail de l'agenda 21 local naissant.

La théorie s'adapte toutefois à la réalité et dans le cas do baixo Gramame, l'ONG porteuse avait commencé ses activités avant la naissance de l'agenda 21 local et encore aujourd'hui, certaines activités n'y sont pas intégrées. Ainsi, bien qu'un diagnostic informel ait été réalisé après la constitution de l'agenda 21, les problématiques étaient déjà connues, même si moins explicitement exposées et l'agenda 21 s'est intégré dans la continuité des actions, en formalisant, en légitimant et en organisant mieux les choses. Ceci démontre encore une fois que l'instrument de l'Agenda 21 local est souple et adaptable aux réalités locales.

Il faut noter un succès certain de l'agenda 21 local du Baixo Gramame comme ses activités le montrent et notamment au niveau du groupe de travail sur le fleuve Gramame. Même si les succès se mesurent dans le temps et que le fleuve n'est pas encore dépollué, de nets progrès ont été faits tant au niveau de l'implication des acteurs (habitants, SUDEMA, industries, Ministère Public, Université) que des actions entreprises (action auprès du Ministère Public en particulier)

Toutefois, face à ces aspects positifs de l'instrument de l'agenda 21 local, il faut parallèlement souligner ses faiblesses.

***Faiblesses de l'origine civile et non publique***

Comme il a déjà été dit ci-dessus, une des fragilités est sa dépendance à quelques individus très motivés mais qui ne garantissent pas nécessairement la pérennité de l'action. En effet, si pour une raison ou pour une autre, un des quelques piliers agissant devait se retirer de l'agenda 21 local, celui-ci serait très fragilisé.

Ainsi, dans le cas de l'Agenda 21 local do Baixo Gramame, cinq personnes permettent son fonctionnement dont quatre permanentes plus Takako Watanabe qui est bénévole. Plus particulièrement sur le projet du fleuve Gramame, si cette dernière devait se retirer, l'action s'écroulerait très certainement. En effet, en tant que professeur retraitée d'écologie de l'Université Fédérale de la Paraíba (UFPB), son importante renommée scientifique et d'intégrité (facteur important dans le contexte brésilien) donne un poids très important aux actions entreprises par l'agenda 21 local sur le fleuve. Ainsi, c'est grâce à ses relations et à son statut de professeur que l'institution étatique de la SUDEMA a pu être atteinte et le dialogue entamé (ENT Takako Watanabe, EVOT et Sonia Matos, SUDEMA). De même, lors des entretiens et rencontres faites, si l'agenda 21 local était connu, il était associé au seul nom de Takako Watanabe et s'il n'était pas connu, le nom de ce professeur, lui, était toujours connu. Ainsi, cela permet de mesurer l'importance du relationnel, de la subjectivité dans l'outil de l'agenda 21 local, ce qui le fragilise beaucoup. Il faut noter toutefois que cela n'est pas propre au Brésil ni à l'outil de l'Agenda 21, même si cela est plus flagrant dans ce pays et que cela n'en est pas moins une de ses faiblesses.

Il faut noter que l'élaboration de cet Agenda 21 local par la société civile a été possible car sa zone d'action est relativement petite. Par exemple, un agenda 21 élaboré à l'échelle d'une ville entière et non de trois communautés pourrait difficilement être porté par une ONG. L'ampleur du travail, des acteurs impliqués, des enjeux soulevés, des fonds nécessaires nécessiterait une gestion publique. L'origine d'un Agenda 21 local dépendra alors de la vision portée par le pays, la ville ou la collectivité concernée envers cet outil. En effet, la France par exemple n'envisage pas la constitution d'Agendas 21 à l'échelle de quartiers, à la différence de pays comme l'Angleterre ou l'Irlande qui se basent sur la mobilisation communautaire pour élaborer cet outil (Le Calvez, 2006 – Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, 2006). Le Brésil, quant à lui, a permis les deux types d'ancrage : il existe ainsi des Agendas 21 à l'échelle des villes (Curuçá, Olinda, Curuaru, Fortaleza...) ou de communautés.

***L'ONG porteuse de l'Agenda 21 local seule à assumer les responsabilités***

Un autre facteur de fragilité de l'agenda 21 local issu de la société civile est que celui-ci repose beaucoup sur le porteur et n'est pas assez partagé, porté par les autres acteurs, par les partenaires. Le succès des actions dans le cadre de l'Agenda 21 local allant grandissant, se

fortifiant, le porteur se trouve de plus en plus sollicité sans pour autant voir son équipe de travail s'agrandir forcément, faute de fonds pour cela. En effet, même si de nombreux acteurs se trouvent impliqués dans les actions développées, l'organisation, la coordination, les responsabilités restent du fait du porteur.

Ce phénomène se retrouve dans le cas de l'Agenda 21 local du Baixo Gramame également. En effet, l'action de l'agenda 21 est en train de se fortifier et la EVOT souhaite maintenant plus impliquer ses partenaires publics et privés dans la coordination des projets afin de partager les responsabilités. Le but est qu'ils deviennent co-responsables et plus seulement financeurs. C'est un moyen également de rendre l'agenda 21 local indépendant et d'assurer sa survie, indépendamment de ce qui pourrait arriver aux membres de l'association.

Dans ce but, une réunion doit être organisée avec le préfet de la ville de João Pessoa et de la ville de Conde (une des trois communautés concernées par l'agenda 21 est sur le territoire de la ville de Conde mais est indissociable des deux autres communautés de João Pessoa) afin d'élaborer un partenariat plus poussé. Celui-ci sera basé sur un plan de travail officiel des actions prioritaires (en cours d'élaboration) qui sera signé par ces trois acteurs (la EVOT, la ville de João Pessoa et la ville de Conde). A ce jour, la réunion qui était prévue pour la fin août a été repoussée, le préfet de la ville de João Pessoa n'ayant pas manifesté de disponibilités. Cette situation reflète un manque de soutien politique envers l'Agenda 21 local do Baixo Gramame et de volonté de s'investir plus en avant dans le partage des responsabilités.

Ainsi, sur la base des analyses ci-dessus présentées, plusieurs types de propositions et à plusieurs niveaux peuvent être faits.

### **III. ORIENTATIONS STRATEGIQUES**

#### **A. RELATIVES A L'AGENDA 21 LOCAL**

---

##### **Consolider l'agenda 21 local**

Dans un premier temps, il apparaît indispensable de consolider l'agenda 21 en impliquant plus les partenaires publics et privés comme la EVOT souhaite le faire, à travers le partage des responsabilités. C'est en effet le meilleur moyen pour combattre une des principales faiblesses de l'Agenda 21 local do Baixo Gramame et plus généralement de tout Agenda 21 local issu de la société civile.

Cela n'est toutefois pas exempt de difficultés comme le montre l'expérience de Gramame. En effet, il est difficile de rassembler tous les partenaires au même moment et de leur faire accepter une charge de travail supérieure, alors qu'ils ont l'habitude de laisser la gestion des projets à la EVOT.

La première étape de ce travail consiste à réussir à faire travailler ces partenaires autour d'un projet commun. En effet, il apparaît que les actions sont encore trop cloisonnées par secteurs ou par services municipaux. En simplifiant un peu, on peut imaginer que si les actions sont assumées selon ces critères par les acteurs publics, aucune continuité n'existera entre les actions. Le projet commun existant (la constitution d'une région de tourisme rural, familial et durable), il faut arriver maintenant à dépasser cette logique traditionnelle de travail cloisonné pour mettre en œuvre les principes de développement durable. Ces changements sont en chemin au sein de l'Agenda 21 local do Baixo Gramame mais comme tout grand changement, cela prendra du temps.

##### **Gérer l'organisation interne**

Le succès de l'agenda 21 local fait que de plus en plus de personnes s'adressent à la EVOT pour de nombreux problèmes ou pour participer aux activités de l'association. L'équipe de travail étant peu nombreuse, un problème de dispersion se fait sentir. En effet, comment répondre à toutes les demandes aussi justifiées soient-elles sans en avoir les moyens matériels ? A vouloir trop faire, l'association a tendance à se disperser. Il serait donc utile de recentrer les activités au niveau géographique et/ou thématique.

***Divulguer l'existence de l'Agenda 21 local***

Pendant ces quelques mois d'investigation, il est apparu que l'agenda 21 local était peu connu des acteurs publics et de la société civile. Or, un des gages de réussite et de consolidation du travail entrepris est d'être connu et soutenu par les acteurs.

Il faut noter que l'ONG porteuse de l'agenda 21 local a compris cette nécessité et un rapport de présentation du travail de l'association fait partie des priorités de l'association.

Une autre voie serait de faire plus de publicité sur les nombreux événements organisés par l'ONG afin d'élargir le public participant ainsi que les revenus engendrés. Il serait intéressant pour cela de prendre appui sur le service communication de la ville de João Pessoa qui dispose du matériel adéquat et du personnel compétent pour cela, ce qui n'est pas le cas de la EVOT.

## **B. L'IMPORTANCE D'ELABORER L'AGENDA 21 DE L'ETAT DE LA PARAIBA**

---

Après l'échec en 2000 de la tentative de monter un Agenda 21 au niveau de l'Etat de la Paraíba, l'expérience n'a jamais été retentée.

Un agenda 21 étatique aurait pourtant plusieurs vertus:

- Définir une politique durable globale à l'échelle de l'Etat et ainsi assurer un suivi dans les politiques élaborées par les équipes successives, indépendamment de l'appartenance politique de chacune.

- Rassembler les différents acteurs publics, privés et société civile pour discuter d'un schéma de développement unique et définir des priorités communes. Cela aurait l'avantage d'établir un langage commun à tous et de dépasser beaucoup d'incompréhensions qui existent faute de dialogue. Cela permettrait également de tenter de réduire les disparités énormes qui existent entre la ville de João Pessoa, capitale de l'Etat placée sur le littoral et l'intérieur de la Paraíba qui souffre de sous-développement et de graves sécheresses.

- Rendre les institutions de l'Etat plus accessibles et plus transparentes aux citoyens afin de combattre le climat de suspicion qui existe envers elles et qui empoisonnent la vie politique.

- Appui au développement des Agendas 21 locaux. En effet, aujourd'hui, l'agenda 21 local do baixo Gramame n'est soutenu par aucun cadre général, il constitue une initiative solitaire qui

doit se subvenir à elle même. Ainsi, plus que des fonds, les agendas 21 locaux bénéficieraient d'une légitimité certaine pour naître et agir, ce qui permettrait de renforcer l'initiative.

Il faut toutefois noter que pour que cet Agenda 21 de l'Etat de la Paraíba soit réalisé, il faudrait qu'il soit défini comme priorité par le SECTMA. Or, d'après les entretiens effectués avec M. Edilton Rodrigues Nóbrega, vice-directeur du SECTMA, cela est loin d'être le cas. En effet, selon lui, le territoire de l'Etat a besoin de nombreuses actions prioritaires au niveau de l'éducation, de l'environnement, de la santé qui s'intègrent toutes dans le cadre de l'Agenda 21, mais la réalisation d'un agenda 21 formel prendrait du temps et coûterait trop cher. Ainsi, la vision à long terme que demande l'agenda 21 n'est pas encore celle des responsables du SECTMA.

## **C. RELATIVES AUX POUVOIRS PUBLICS**

---

### **Communication à accentuer entre les services eux-mêmes et les institutions.**

Cela concerne particulièrement le thème des agendas 21 qui est peu connu. Cela n'est toutefois pas surprenant dans la mesure où ce thème n'est pas une priorité des politiques et ne rencontre que peu de succès. Cette communication pourrait prendre la forme d'une lettre d'information écrite ou plus simplement et moins coûteux, au format informatique et être élargie aux autres initiatives liées au développement durable.

### **Appliquer plus strictement la législation environnementale**

En effet, face aux carences dans l'octroi des licences environnementales, dans les contrôles des activités des industries, il apparaît essentiel que les institutions publiques participent à l'application de la législation environnementale en vigueur. Cela concerne particulièrement la SUDEMA et la SEMAM qui ont à leur disposition de nombreux outils pour protéger les fleuves des pollutions.

Il faut noter que seule une volonté politique forte et commune à tous les échelons administratifs, dégagée de tout intérêt autre que la préservation environnementale des fleuves, permettra de combler les lacunes actuelles.

**Rendre les documents d'urbanisme plus restrictifs**

On l'a vu, la zone rurale de Gramame ne bénéficie pas de règles de protection et de contrôle de l'occupation de son sol, notamment pour l'implantation d'usines. C'est un manque important dans le cadre d'une politique de gestion durable de cette région. Dans le cadre de la révision actuelle du plan directeur de la ville de João Pessoa, il est à craindre que ces protections (aujourd'hui encore non définies) ne soient pas suffisantes du fait du manque constaté de volonté politique de protéger les fleuves.

**Former les agents publics aux problématiques des Agendas 21**

Ce sont en effet eux qui sont les premiers concernés par la réalisation d'un agenda 21 et des actions programmées. Ils doivent donner l'exemple. Ainsi, des séances de formation permettraient de faire circuler les informations sur les problématiques prioritairement choisies et de définir un langage commun à tous, gage d'un dialogue constructif. De plus, cela permettrait de corriger des lacunes dans les compétences observées pendant le stage. Il existe aujourd'hui des actions de ce type organisées par la SEMAM par exemple mais cela reste insuffisant en quantité de personnel touché. Encore une fois, cela ne se fera que le jour où une volonté politique forte fera de l'Agenda 21 une priorité, ce qui n'est pas encore le cas.

**D. RELATIVES AU PROBLEME DU FLEUVE ET DES INDUSTRIES**

---

**Un travail de reconnaissance du terrain concerné**

Comme il a déjà été souligné, il existe un manque d'informations sur les industries qui rejettent leurs effluents pollués dans la rivière Mussuré, et ce du fait des carences de la SUDEMA. Il est donc indispensable que celle-ci mette en pratique ses compétences et établisse la liste des industries ainsi que les caractéristiques des produits qu'elles utilisent et de leurs systèmes de traitement actuel. Cette liste devra être actualisée régulièrement du fait des fermetures rapides d'industries, de changements d'activités etc.

**Evaluer la pertinence d'installer un système collectif de traitement des déchets industriels**

A décharge des institutions publiques responsables de la gestion environnementale de la zone du district industriel, il faut relever que le problème est complexe. En effet, il existe une telle diversité d'industries implantées, sans planification préalable pour assurer une bonne gestion de

leurs effluents qu'aujourd'hui, trouver une solution adéquate demandera beaucoup de réflexion et coûtera cher.

En effet, s'il est impossible d'envisager l'installation d'un système individuel de traitement des effluents pour chaque industrie (question de coûts, d'investissements...surtout pour les petites industries), la solution d'un système collectif paraît également difficilement envisageable. En effet, de nombreuses questions se posent au niveau technique (types d'industries et produits concernés, volume d'eau à traiter, capacités naturelles du fleuve à traiter les pollutions, quel type d'installation adapté...) et la diversité des industries est tellement grande que de nombreuses études seront nécessaires afin de trouver un ou plusieurs systèmes adaptés. Se pose alors inévitablement la question du financement d'une telle opération.

#### **Equiper l'Etat de la Paraíba en laboratoires d'analyses**

Comme on l'a vu, un des principaux freins à la réalisation d'analyses complètes des eaux des fleuves est le manque de laboratoires équipés pour des analyses toxicologiques. Lors d'un entretien, M. Edilton Rodrigues Nóbrega a évoqué un projet de taxation des véhicules routiers afin de financer l'équipement des institutions publiques étatiques en laboratoires notamment. On peut toutefois se demander dans quel délai un laboratoire complet pourra voir le jour et la menace de destitution du gouverneur de l'Etat de la Paraíba pourrait faire avorter un tel projet, sans assurance que son successeur le reprendrait à son compte. En effet, il existe peu de continuité entre deux équipes au sein des ministères (ENT Edilton Rodrigues Nobrega, SECTMA).

#### **Mobiliser le comité de bassin du Littoral Sud**

Le comité de bassin du Littoral Sud vient d'être constitué et grâce à cet organe, des fonds de l'Etat de la Paraíba, à travers l'AESA, seront disponibles pour monter des projets de replantage de la forêt atlantique (disparu à 88%), d'irrigation et de lutte contre la pollution des fleuves.

Encore une fois, afin que de tels projets aboutissent, les membres de ce comité de bassin devront suivre une forte politique de protection des fleuves et pour cela être détachés de toute influence autre (économique, politique) qu'environnementale.

**E. RELATIVE A LA SOCIETE CIVILE**

---

**Promouvoir l'éducation à l'environnement**

La société civile a également un rôle important à jouer dans la protection des fleuves mais elle ne dispose pas aujourd'hui des moyens pour le faire. Ainsi, il apparaît comme primordial qu'elle bénéficie d'actions d'éducation à l'environnement pour faire naître la conscience de la nécessité de protéger l'environnement, notamment les fleuves. Un autre aspect de cette formation sera de faire prendre conscience que chacun a un rôle à jouer à sa propre échelle et que tout ne dépend pas des pouvoirs publics. Il est plus utile d'agir soi-même au niveau de sa communauté, de sa famille que d'attendre une action politique. L'éducation à l'environnement est nécessaire dans le cadre de l'action de l'Agenda 21 local du Baixo Gramame mais plus largement encore.

La ville de João Pessoa travaille actuellement à la mise en place d'agendas 21 dans les écoles afin de sensibiliser les enfants aux problématiques environnementales notamment.

Une autre voie à exploiter serait la télévision. En effet, la population brésilienne est très consommatrice de programmes audiovisuels, notamment de telenovelas (séries traitant de sujets de sociétés comme les inégalités sociales, le racisme etc.), des matchs de football ou de concerts qui rassemblent des millions de spectateurs. Il pourrait alors être intéressant d'inclure dans ces programmes des messages relatifs à la protection de l'environnement, aux attitudes responsables à suivre et aux solutions existantes (Agenda 21 local par exemple).

**Encourager la constitution de groupes de vigilance**

En effet, parallèlement à ces actions d'éducation environnementale, il paraît important d'encourager la constitution de groupes de vigilance au sein de la société civile sur l'état de l'environnement, et ce, afin de pallier les insuffisances de l'action politique. Le but ne serait pas de punir, de juger mais de discuter des bons gestes, de relever les manquements aux règles de protection de l'environnement, de parler avec les pollueurs, de discuter de solutions pour éviter la pollution, de solliciter les pouvoirs publics quand c'est nécessaire...

Pour cela, il est nécessaire que des coordonateurs de groupe soient désignés ou élus afin d'aboutir à des actions structurées et efficaces. Ces coordonateurs devraient bénéficier d'actions d'éducation environnementale afin d'être autonomes dans les actions à mener et capables de faire face aux institutions publiques.

Les associations de pêcheurs, d'habitants déjà existantes peuvent être une base pour la constitution de ces groupes et devront de toute façon être intégrées aux actions, invitées aux réunions, aux débats afin de ne pas créer de conflits.

## **F. ACTIONS PRIORITAIRES**

---

Face au nombre important de propositions faites, il paraissait important de souligner les quatre actions qui paraissent prioritaires après ces trois mois de stage :

- Consolider l'agenda 21 local do Baixo Gramame
- Promouvoir des actions d'éducation à l'environnement de la société civile
- Réaliser des études pour trouver un système de traitement adapté des effluents industriels
- Définir l'agenda 21 estadual comme une priorité

## CONCLUSION

A travers ce stage, l'objectif était d'étudier comment les acteurs sont arrivés à se mobiliser sur une problématique comme celle de pollution supposée du fleuve Gramame à travers l'outil de l'Agenda 21 local. Les choses vont-elles mieux ? L'Agenda 21 local constitue-t-il un instrument révolutionnaire de mobilisation des acteurs et des politiques de planification d'un territoire ?

Le statut particulier de l'Agenda 21 local do baixo Gramame dans le panorama qui peut être fait des autres expériences empêche de tirer des conclusions générales sur l'outil Agenda 21 local. Toutefois, après ces quelques mois d'étude, on peut noter le résultat positif de cette expérience à de nombreux points de vue : la mobilisation des communautés d'habitants qui sont redevenus acteurs de leurs choix et de leur futur, les industries avec qui un dialogue a été entamé, les acteurs publics qui s'investissent dans le développement de la région...

Les résultats ne sont pas encore tous probants car tout processus de changement prend du temps mais l'objectif premier de mobilisation des acteurs sur les problématiques du territoire est atteint. Ainsi, c'est toute l'organisation territoriale et spatiale de la région de Gramame qui est en train d'évoluer dans un sens durable, grâce à un rééquilibrage des forces entre acteurs et à une responsabilisation de la population dans la construction de son avenir.

L'objectif suivant est de pérenniser cet élan et de le consolider pour l'avenir. En effet, un Agenda 21 local issu de la société civile reste fragile tant que les pouvoirs privés et publics restent des partenaires mais ne s'investissent pas concrètement dans la coordination des projets et le partage des compétences. Un Agenda 21, pour bien fonctionner doit être connu, accepté et porté par tous afin de construire de manière partagée l'avenir durable du territoire. Ceci demande donc une transparence dans les relations entre acteurs et une communauté d'intérêts, dégagée de profits personnels. L'exemple du problème du fleuve Gramame illustre les conséquences néfastes d'intérêts économiques et politiques personnels, réels ou supposés, chez certains acteurs qui viennent ralentir la résolution des problèmes et le montage de projets.

En conclusion, il est possible de dire que l'agenda 21 local est aujourd'hui un instrument privilégié dans l'aménagement et la planification durables du territoire mais il est également très fragile car dépendant des croyances, des motivations des personnes qui vont le porter.

## *TABLE DES SIGLES*

**AESA** - AGÊNCIA EXECUTIVA DE GESTÃO DAS ÁGUAS DO ESTADO DA PARAÍBA

**APAN** - *L'ASSOCIATION PARAIBANA DOS AMIGOS DA NATUREZA*

**CAGEPA** - LA COMPAGNIE DES EAUX ET EGOUTS DE LA PARAIBA - CAGEPA

**CERH** - CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS

**EVOT** - ESCOLA VIVA OLHO DO TEMPO, ONG PORTEUSE DE L'AGENDA 21 LOCAL

**IBAMA** - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS

**MMA** - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTAL

**PERH**- PLANO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS

**SECTMA** - Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia e do Meio

**SEMAN**- *SECRETARIA EXECUTIVA DE MEIO AMBIENTE DE LA ville de João Pessoa*

**SUDEMA** - Superintendência de Administração do Meio Ambiente

**SEPLAN** - Service urbanisme de la ville de João Pessoa

**SUDEMA** - Superintendência de Administração do Meio Ambiente

# TABLE DES MATIERES

<i>REMERCIEMENTS</i>	<i>1</i>
<i>SOMMAIRE</i>	<i>1</i>
<i>INTRODUCTION</i>	<i>1</i>
<b>I. PRESENTATION DU STAGE</b>	<b>2</b>
<b>A. CONTEXTE POLITIQUE ET POIDS DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES - ONG - AU BRESIL</b>	<b>2</b>
<u>Une longue tradition de corruption du monde politique brésilien</u>	2
<u>Les causes de la corruption dans le système économique, social et politique</u>	3
<u>Le rôle de la société civile dans la lutte contre la corruption électorale</u>	5
<u>Le rôle des Organisations Non Gouvernementales - ONG comme palliatif des lacunes de l'appareil étatique brésilien</u>	7
<b>B. L'AGENDA 21 LOCAL DO BAIXO GRAMAME</b>	<b>8</b>
<b>1. La ville de João Pessoa</b>	<b>9</b>
<b>2. Le Baixo Gramame</b>	<b>10</b>
a. <b>Le bassin du fleuve Gramame</b>	<b>10</b>
b. <b>Le contexte social</b>	<b>12</b>
c. <b>Le contexte de mise en place de l'Agenda 21 local et la problématique du fleuve Gramame</b>	<b>15</b>
<u>^ Présentation spécifique de la problématique du fleuve Gramame</u>	17
<b>C. PROBLEMATIQUE TRAITEE</b>	<b>22</b>
<b>II. LE JEU D'ACTEURS</b>	<b>23</b>
<b>A. UN JEU D'ACTEURS COMPLEXE ET PEU OPERANT</b>	<b>23</b>
<b>1. Avant l'Agenda 21 local: une mobilisation sans résultat</b>	<b>23</b>
<b>2. Depuis l'agenda 21 local: une légitimation acquise pour agir</b>	<b>24</b>
a. <b>La EVOT dévouée à l'agenda 21 local</b>	<b>24</b>
b. <b>Les actions entreprises</b>	<b>25</b>

## MEMOIRE DE STAGE

### Agenda 21 local et mobilisation des acteurs à João Pessoa, Brésil : le cas du fleuve Gramame

<u>La sensibilisation au problème de la pollution du fleuve</u>	25
<u>Le renforcement du dialogue avec les parties prenantes</u>	26

#### **B. ANALYSE CRITIQUE DU JEU D'ACTEURS RELATIF AU FLEUVE GRAMAME DANS LE CADRE DE L'AGENDA 21 LOCAL DO BAIXO GRAMAME**

30

##### **1. Réflexions préliminaires**

30

###### **a. Difficultés de mettre en oeuvre les outils législatifs et réglementaires de protection de la ressource eau**

30

###### **b. Au niveau de l'action des pouvoirs publics**

31

Un système institutionnel complexe

31

Un contexte politique sous le signe de la suspicion

31

Un flou dans les compétences à clarifier

32

Difficultés de circulation de l'information

33

Des carences dans l'action des institutions publiques

33

Absence d'analyses de présence de métaux lourds dans l'eau

35

###### **c. Au niveau de la société civile**

35

Un défaut de conscience environnementale

35

Un manque de structuration des associations locales

35

Des difficultés de constitution des comités de bassin

36

Un manque d'engagement en faveur de l'instrument Agenda 21

36

##### **2. L'Agenda 21 local et la mobilisation des acteurs**

36

L'agenda 21 local, un outil d'expérimentation de démocratie participative.

37

Faiblesses de l'origine civile et non publique

40

L'ONG porteuse de l'Agenda 21 local seule à assumer les responsabilités

40

### **III. Orientations stratégiques**

42

#### **A. RELATIVES A L'AGENDA 21 LOCAL**

42

Consolider l'agenda 21 local

42

Gérer l'organisation interne

42

Divulguer l'existence de l'Agenda 21 local

43

#### **B. L'IMPORTANCE D'ELABORER L'AGENDA 21 DE L'ETAT DE LA PARAIBA**

43

#### **C. RELATIVES AUX POUVOIRS PUBLICS**

44

Communication à accentuer entre les services eux-mêmes et les institutions.

44

Appliquer plus strictement la législation environnementale

44

Rendre les documents d'urbanisme plus restrictifs

45

Former les agents publics aux problématiques des Agendas 21

45

#### **D. RELATIVES AU PROBLEME DU FLEUVE ET DES INDUSTRIES**

45

## MEMOIRE DE STAGE

### Agenda 21 local et mobilisation des acteurs à João Pessoa, Brésil : le cas du fleuve Gramame

---

<u>Un travail de reconnaissance du terrain concerné</u>	45
<u>Evaluer la pertinence d'installer un système collectif de traitement des déchets industriels</u>	45
<u>Equiper l'Etat de la Paraíba en laboratoires d'analyses</u>	46
<u>Mobiliser le comité de bassin du Littoral Sul</u>	46
<b>E. RELATIVES A LA SOCIETE CIVILE</b>	<b>47</b>
<u>Promouvoir l'éducation à l'environnement</u>	47
<u>Encourager la constitution de groupes de vigilance</u>	47
<b>F. ACTIONS PRIORITAIRES</b>	<b>48</b>
<b>CONCLUSION</b>	<b>49</b>
<b>TABLE DES MATIERES</b>	<b>50</b>
<b>TABLE DES ANNEXES</b>	<b>54</b>

## *TABLE DES ANNEXES*

ANNEXE 1: Les acteurs des politiques environnementales  
et des ressources hydriques brésiliennes p.5

ANNEXE 2: La politique de gestion des ressources  
hydriques au Brésil p.11

ANNEXE 3: Liste des entretiens réalisés p.14

ANNEXE 4: Présentation de l'outil Agenda 21 au Brésil p.15

ANNEXE 5: Présentation du réseau brésilien des Agendas  
21 locaux p.20



MEMOIRE DE STAGE

Rapport d'annexes

*3ème année de magistère*

# ***Agenda 21 et mobilisation des acteurs à João Pessoa, BRÉSIL : Le cas du fleuve Gramame***



Cynthia LUCIENNE

Promotion 2006-2007

Tuteur :  
Jean-Paul CARRIERE

Professeur en aménagement et urbanisme



MEMOIRE DE STAGE

*Rapport d'annexes*

*3ème année de magistère*

# ***Agenda 21 et mobilisation des acteurs à João Pessoa, BRÉSIL : Le cas du fleuve Gramame***



Cynthia LUCIENNE

Promotion 2006-2007

Tuteur :

Jean-Paul CARRIERE

Professeur en aménagement et urbanisme



# *SOMMAIRE*

ANNEXE 1: Les acteurs des politiques environnementales  
et des ressources hydriques brésiliennes p.5

ANNEXE 2: La politique de gestion des ressources  
hydriques au Brésil p.11

ANNEXE 3: Liste des entretiens réalisés p.14

ANNEXE 4: Présentation de l'outil Agenda 21 au Brésil p.15

ANNEXE 5: Présentation du réseau brésilien des Agendas  
21 locaux p.20

## ANNEXE 1: Les acteurs des politiques environnementales et des ressources hydriques brésiliennes

Les cinq schémas qui vont suivre faisaient initialement partie de l'annexe 2 « Politique des gestion des ressources hydriques au Brésil », rédigée en portugais à destination de institutions du SECTMA et de la EVOT.

Le but était de rendre plus compréhensible le texte et de permettre de prendre connaissance rapidement des acteurs liés au thème de l'environnement en général et des ressources hydriques en particulier au Brésil.

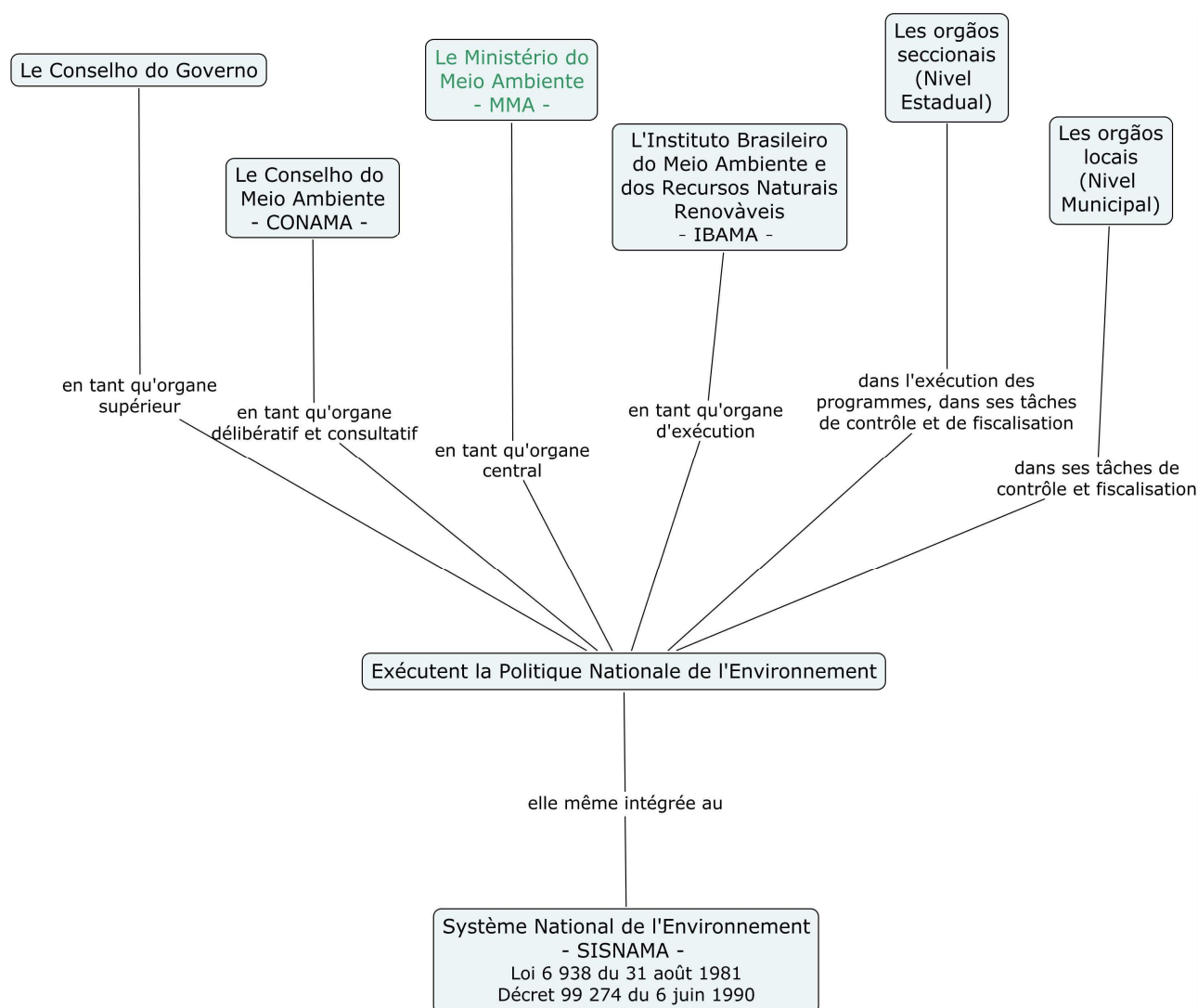
Il a paru intéressant de traduire ces schémas en français afin de permettre au lecteur français d'avoir une connaissance minimum des outils législatifs et réglementaires, des acteurs, des plans de gestion qui existent au Brésil sur les thèmes de l'environnement et des ressources hydriques.

Les acteurs cités dans le rapport (SECTMA, SUDEMA, AESA, MMA et SEMAM) ont été surlignés en vert afin de les repérer plus facilement.

Le nom des institutions a été laissé en portugais mais voici quelques mots traduits afin de faciliter la compréhension :

- A Administração : l'administration
- A Agência : l'agence
- Das Aguas : des eaux
- O Apoio : l'appui
- A Ciência ; a Tecnologia e do Meio Ambiente : des Sciences, de la Technologie et de l'environnement
- O Conselho : le conseil
- Do Estado : de l'Etat
- O Meio ambiente : l'environnement
- A Pesquisa : à la recherche
- Os Recursos hidricos : les ressources hydriques
- Os Recursos Naturais Renováveis : les ressources naturelles renouvelables

**Titre : Schema 1 : Acteurs de la politique nationale de protection de l'environnement**  
**Source : Réalisation personnelle avec ICMAP TOOLS**

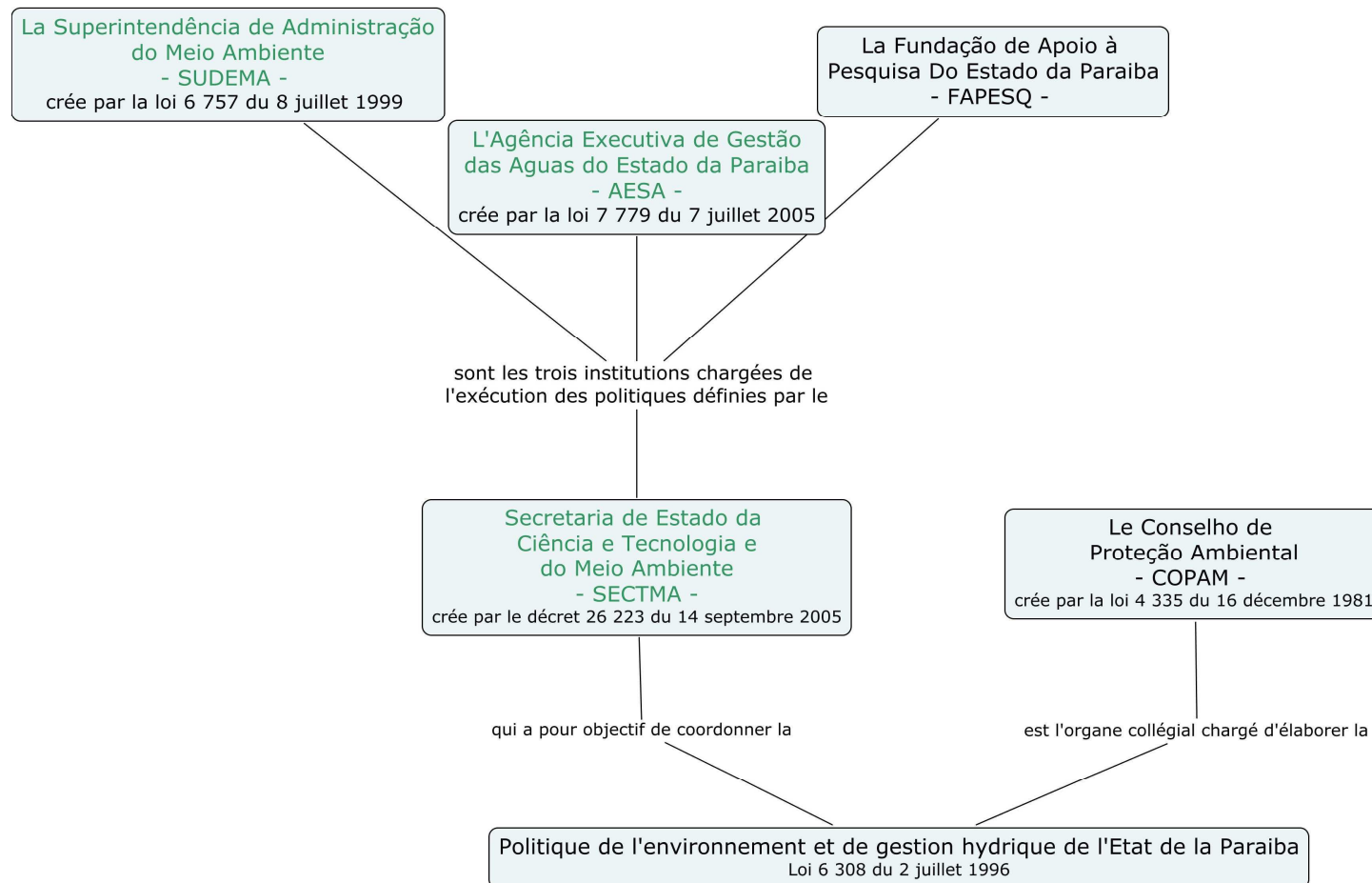


## RAPPORT D'ANNEXES

### Agenda 21 local et mobilisation des acteurs à João Pessoa, Brésil : le cas du fleuve Gramame

**Titre : Schéma 2 : Acteurs de la politique de protection de l'environnement de l'Etat de la Paraíba**

**Source : Réalisation personnelle avec ICMAP TOOLS**

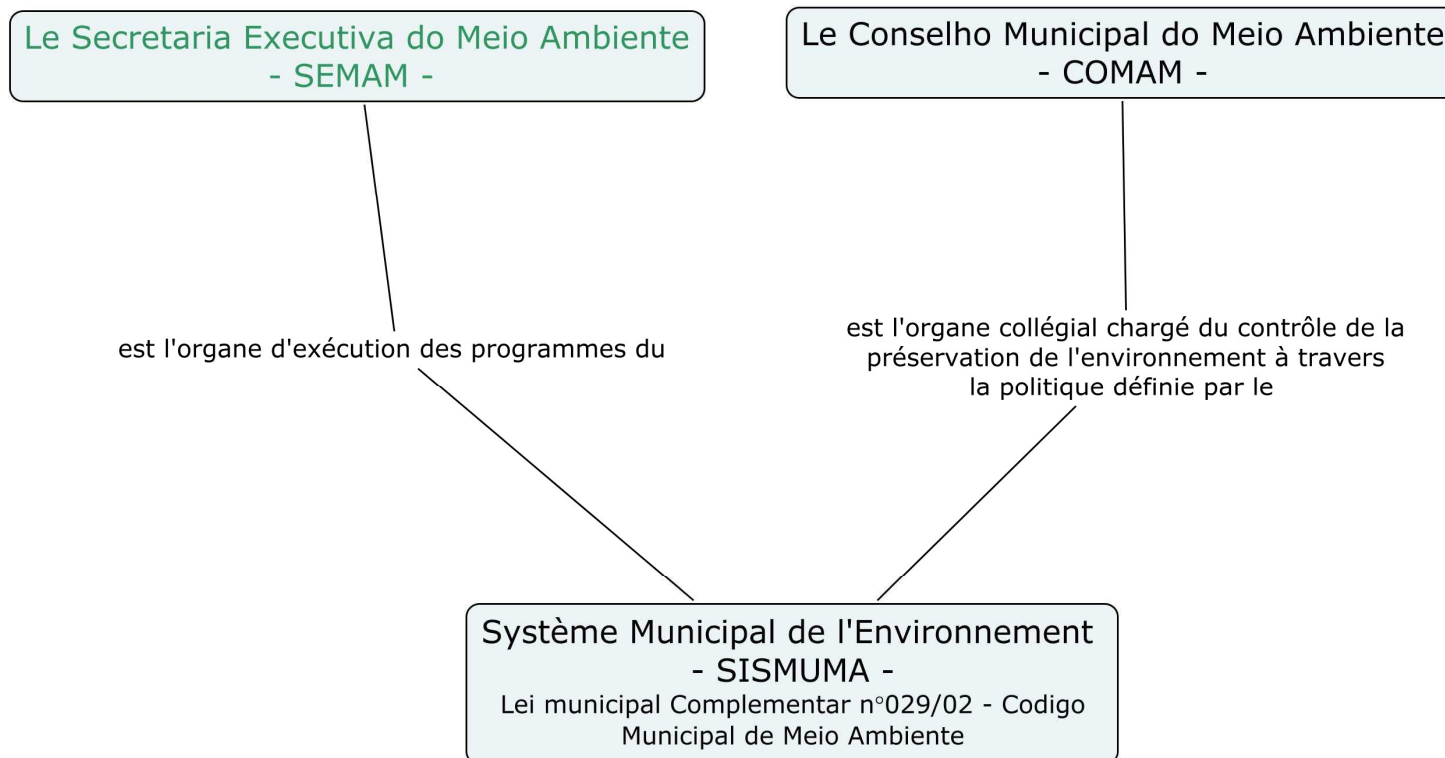


## RAPPORT D'ANNEXES

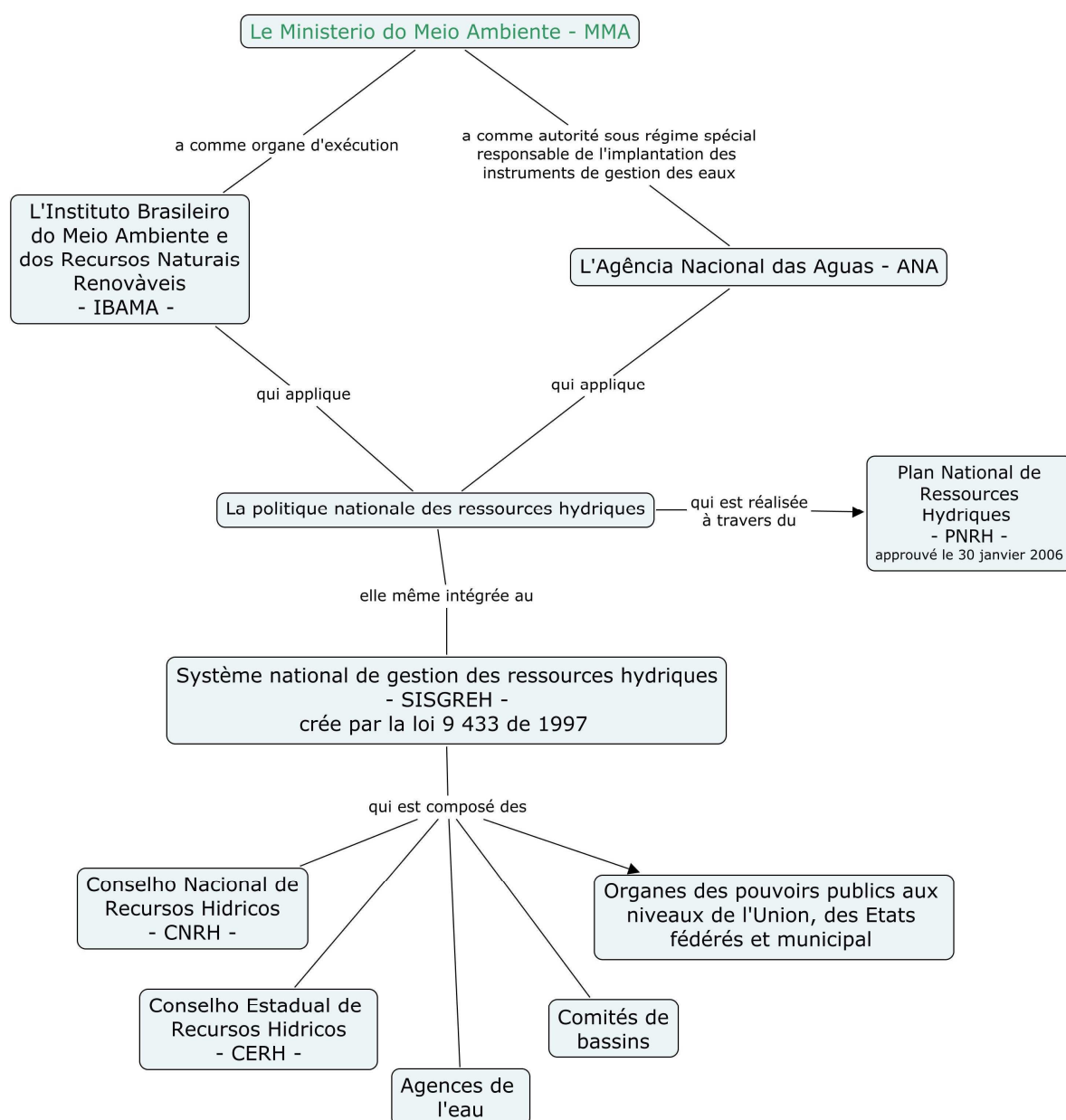
### Agenda 21 local et mobilisation des acteurs à João Pessoa, Brésil : le cas du fleuve Gramame

---

**Titre : Schéma 3 : Acteurs de la politique de protection de l'environnement de la ville de João Pessoa**  
**Source : Réalisation personnelle avec ICMAP TOOLS**



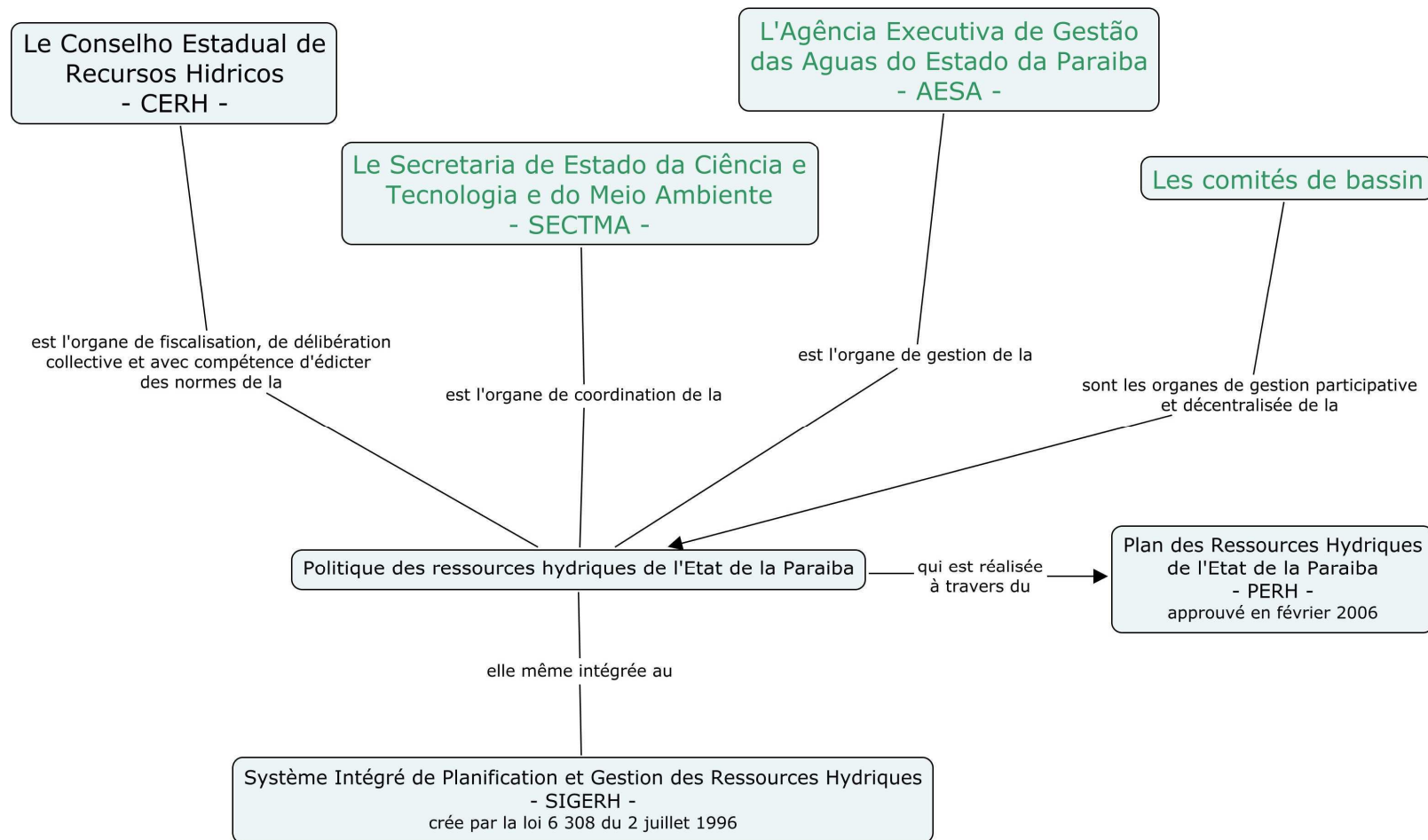
**Titre : Schéma 4 : Acteurs de la politique nationale de gestion des ressources hydriques**  
**Source : Réalisation personnelle avec ICMAP TOOLS**



## RAPPORT D'ANNEXES

### Agenda 21 local et mobilisation des acteurs à João Pessoa, Brésil : le cas du fleuve Gramame

**Titre : Schéma 5 : Acteurs de la politique nationale de gestion des ressources hydriques**  
**Source : Réalisation personnelle avec ICMAP TOOLS**



## ANNEXE 2: La politique de gestion des ressources hydriques au Brésil

Afin de ne pas alourdir ce travail, le texte complet de 23 pages, rédigé en portugais, n'a pas été joint en annexes.

En effet, à travers ce travail, il ne s'agissait pas de répondre à une commande mais d'acquérir les connaissances de base d'un système qui m'était étranger afin de mieux comprendre la problématique du fleuve Gramame. Il me fallait donc trouver des informations sur les acteurs, les instruments législatifs et réglementaires, les plans, les outils de gestion, de contrôle etc. relatifs à l'environnement et à la gestion des ressources hydriques au Brésil et plus particulièrement dans l'Etat de la Paraíba.

Grâce à des recherches Internet, un texte a donc été produit que je me suis décidée à inclure dans le rapport que je fournirai au SECTMA et à la EVOT. Afin de le rendre plus lisible, le logiciel ICMAP TOOLS a été utilisé pour produire les schémas de l'annexe 1 qui normalement l'accompagnent.

Afin de permettre au lecteur français de bénéficier de ces connaissances, je joins le plan de ce travail brièvement commenté.

### PLAN

#### **I. HISTOIRE ET ACTEURS DE LA POLITIQUE DE GESTION DES RESSOURCES HYDRIQUES AU BRESIL**

##### **A. Le cadre de protection de l'environnement en général**

###### **1. Au niveau national**

Se référer au premier schéma de l'annexe 1

###### **2. Au niveau de l'Etat de la Paraíba**

Se référer au deuxième schéma de l'annexe 1

###### **3. Au niveau de la ville de João Pessoa**

Se référer au troisième schéma de l'annexe 1

##### **B. La politique nationale de gestion des ressources hydriques**

Se référer au quatrième schéma de l'annexe 1

##### **C. La politique de gestion des ressources hydriques de l'Etat de la Paraíba**

Se référer au cinquième schéma de l'annexe 1

## **II. LA GESTION DES RESSOURCES HYDRIQUES A TRAVERS LES COMITES DE BASSIN**

### **A. Législation**

La loi 9 433 du 8 janvier 1997 est applicable.

### **B. Les agences de l'eau**

L'AESA est l'Agence de l'Eau au niveau de l'Etat de la Paraiba.

### **C. Le comité de bassin Litoral Sud**

Le fleuve Gramame appartient à ce comité de bassin. Celui-ci a été officiellement constitué le 7 août 2007 après de nombreuses difficultés. Il devrait permettre de sensibiliser les acteurs sur la pollution du fleuve Gramame et de mobiliser des fonds de l'Etat de la Paraiba, à travers l'AESA, pour des actions de nettoyage...

## **III. LES INSTRUMENTS DE GESTION DES RESSOURCES HYDRIQUES**

### **❖ Au niveau national :**

L'article 5 de la loi 9 433 de 1997 dispose que les instruments de la politique nationale des ressources hydriques sont :

- Les plans de ressources hydriques qui sont des plans directeurs
- Le classement des cours d'eau en classes selon les usages prépondérants d'eau
- Les autorisations de droits d'utilisation des ressources hydriques
- Le système de taxes pour tout prélèvement d'eau naturelle
- Le système d'informations sur les ressources hydriques

### **❖ Au niveau de l'Etat de la Paraiba**

La loi 6 308 de 1996 définit comme instruments de la politique de gestion des ressources hydriques de l'Etat de la Paraiba :

- Le système intégré de planification et gestion des ressources hydriques - SIGERH -
- Le plan de ressources hydriques de l'Etat de la Paraiba - PERH-
- Les plans et programmes intergouvernementaux

## **IV. LES REGLES ET MESURES DE PROTECTION DES RESSOURCES HYDRIQUES CONTRE LA POLLUTION INDUSTRIELLE**

### **A. Règles et mesures générales**

Article 225 de la Constitution Fédérale de 1988

Article 233 de la Constitution de l'Etat de la Paraiba

Article 54 de la loi fédérale 9 605 du 12 février 1998 - Lois des crimes environnementaux

#### **B. Règles et mesures spécifiques**

##### **1. Prévention**

Il s'agit du système d'autorisations d'activités polluantes de l'Etat de la Paraíba – SELAP régi par la résolution 237 de 1997 du Conseil National de l'Environnement.

Ainsi, pour toutes ses phases d'activités, de l'installation à sa fermeture, toute industrie dont l'activité utilise des ressources environnementales et est considérée effectivement ou potentiellement polluante doit suivre, en principe, un processus administratif afin d'obtenir des autorisations.

Comme il a été exposé dans le mémoire de stage, la SUDEMA, l'organe administratif chargé d'octroyer ces autorisations au niveau du district industriel, n'exerce pas complètement ses compétences. Ainsi, un nombre très faible d'industries ont suivi ce processus et la SUDEMA ne possède pas à ce jour de liste exhaustive et mise à jour des industries présentes.

##### **2. Contrôle**

La principale référence est la résolution 357 de 2005 du Conseil National de l'Environnement qui précise les classifications des cours d'eau et établit les conditions et normes de lancement des effluents dans ceux-ci.

L'équipe de professeurs de l'Université Fédérale de La Paraíba – UFPB en charge des analyses pour le Ministère Public de l'Union se réfère à ces normes pour déterminer le type de pollution du fleuve Gramame.

## ANNEXE 3: Liste des entretiens réalisés

Le 26 juin 2007 : Sonia Matos – Directrice technique de la SUDEMA

Le 13 juillet 2007: Edilton Rodrigues Nóbrega – Vice-directeur de la SECTMA ;  
Douglas Zeppelini – responsable de l'équipe technique de M. Rodrigues Nóbrega

Le 25 juillet 2007: Professeur Paulo Rosa du département de géographie de l'UFPB – coordinateur de l'équipe technique de M. Rodrigues Nóbrega  
Maria de l'équipe technique de M. Rodrigues Nóbrega  
Pablo de l'équipe technique de M. Rodrigues Nóbrega

Le 31 juillet 2007: Ioman Leite Pedrosa – Secrétaire exécutif du conseil de protection de l'environnement de l'Etat de la Paraíba – COPAM

Le 1er août 2007: Jaemio Carneiro – SUDEMA

Le 3 août 2007: Niedja Lemos – secrétariat de planification de la ville de João Pessoa – SEPLAN

Le 7 août 2007: Rossana Costa – APAN  
Lourdes Almeida – IBAMA

Le 15 août 2007: docteur Daniel – AESA

Le 16 août 2007: Socorro Fernandes – APAN

Le 20 août 2007: Tarcisio Alves Cordeiro – UFPB – professeur d'écologie et océanographie responsable de l'équipe chargé des analyses de l'eau du fleuve Gramama pour le compte du Ministère Public de l'Union et membre du conseil de protection de l'environnement de la ville de João Pessoa – COMAM

Le 22 août 2007: Tânia Maria Queiroga Nóbrega – Directrice du service urbanisme de la prefeitura de João Pessoa – SEPLAN  
Euzivan Lemos Alves – technicien de la SEMAM  
Antonio Augusto de Almeida – directeur de la SEMAM

Le 27 août 2007: avec le service juridique de la SECTMA au sujet de l'action publique civile de responsabilité

## ANNEXE 4: Présentation de l'outil Agenda 21 au Brésil

L'Agenda 21 est la plus grande tentative jamais réalisée pour tenter de faire évoluer le XXIème siècle vers un nouveau schéma de développement, dont les fondements sont la synergie entre la durabilité environnementale, sociale et économique. Le terme "agenda" est alors utilisé dans le sens d'intentions, de désirs de changements vers un nouveau modèle de civilisation, au sein duquel les deux notions de droit au développement et de préservation de l'environnement constituent le binôme central et sont rendues compatibles.

L'Agenda 21 est un plan d'action qui doit être adopté au niveau global, national et local par les institutions des Nations unies, les gouvernements et la société civile dans tous les domaines où l'action de l'homme a un impact sur l'environnement.

L'**Agenda 21 Global** a été élaboré de manière consensuelle avec la contribution de gouvernements et institutions issues de la société civile de 179 pays, selon un processus qui a duré deux ans et a culminé avec la réalisation de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUMAD), à Rio de Janeiro, en 1992.

Ce document, de quarante chapitres est divisé en quatre sections :

- Section 1: Dimensions sociales et économiques
- Section 2: Conservation et gestion des ressources pour le développement
- Section 3: Renforcer le rôle des principaux groupes sociaux
- Section 4: moyens d'implantation

Le programme d'implantation de l'Agenda 21 et des accords conclus fut fortement réaffirmé durant la Convention de Johannesburg, ou Rio+10, en 2002.

L'**Agenda 21 Brasileira** est un processus et un instrument de planification participatif pour le développement durable, qui a pour axe central la durabilité en rendant compatible la protection environnementale, la justice sociale et la croissance économique. Ce document est le résultat d'une vaste consultation de la population brésilienne et un instrument fondamental pour la construction de la démocratie participative et de la citoyenneté active du Pays. Il fut conclu entre 1996 et 2002 à travers la Commission chargée des Politiques de Développement Durable et de l'Agenda 21 Brasileira – CPDS.

Dans la méthodologie d'élaboration de l'Agenda 21 Brasileira, la CPDS a défini les six thèmes de base pour la consultation nationale, en évitant de raisonner par secteurs isolés afin de

ne pas renforcer les corporations et exclure des groupes Ces thèmes ont été élaborés sur la base des analyses des potentialités du Brésil mais en fonction également des fragilités reconnues historiquement dans le processus développement du pays, à savoir les inégalités sociales. Ces six thèmes sont:

- Agriculture durable
- Villes durables
- Infrastructures et intégration
- Gestion des Ressources Naturelles
- Réduction des inégalités sociales
- Sciences et technologie pour le développement durable

On peut noter que l'élaboration de cet Agenda 21 Brasileira, en conformité avec les principes sous-entendus par cet instrument de planification participatif, a été basée sur une consultation importante des différents secteurs de la population brésilienne. Les gouvernements des 26 Etats ont été consultés mais également les services environnement de nombreuses villes, les institutions officielles de crédit (banques) et fonds de développement du Brésil, ainsi que la société civile à travers de nombreux forums, réunions et débats.

A partir de 2003, l'Agenda 21 Brasileira entra dans sa phase d'implantation et fut élevé au rang de Programme du Plan Pluriannuel, PPA 2004-2007. Il a ainsi acquis plus de force politique et institutionnelle. En effet, ces PPA, qui existent au niveau fédéral, étatique et municipal, sont des plans de gouvernement qui définissent les priorités et orientent les stratégies de gouvernement dans une période déterminée. Les actions de ces PPA sont organisées en programmes, dont l'implantation de l'Agenda 21 brasileira fait partie au niveau fédéral.

Ce programme Agenda 21 est ainsi composé de trois actions stratégiques à réaliser avec la société civile:

- Planter l'Agenda 21 Brasileira
- Elaborer et planter les Agendas 21 locaux
- Mettre en place des actions de formation continue sur le thème des Agendas 21

Afin de conforter l'implication des acteurs en faveur de l'outil Agenda 21, un séminaire international "Agenda 21 local et développement durable dans les villes du Mercosul" fut réalisé les 11 et 12 décembre 2006. Un document fut alors approuvé, la "**Carta de Brasilia**", qui reconnaît l'Agenda 21 comme l'outil de référence pour la construction d'un nouveau modèle de développement pour la région et les Agendas 21 locaux comme instrument de planification locale

participatif. Cette carta de Brasilia est aussi un engagement pour fortifier et assurer la continuité des espaces d'articulation et d'échanges entre les processus d'Agendas 21 en Amérique Latine, et ce, à travers la constitution d'un réseau de coopération régionale entre les expériences d'Agendas 21 locaux des villes d'Amérique Latine.

Bien que le Ministère de l'Environnement, à travers le Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA- ait subventionné lors de deux vagues successives (2000 et 2003) l'implantation des Agendas 21 locaux, il faut noter aujourd'hui un certain désengagement au niveau de l'Union concernant le thème des Agendas 21. Il est ainsi plus difficile d'obtenir un appui au niveau local de la part du Ministère de l'Environnement à travers le subventionnement d'actions par exemple.

Le concept d'**Agenda 21 local**, quant à lui, fut proposé pour la première fois par le Conseil International pour les Initiatives Environnementales Locales – ICLEI, en 1991, comme structure de travail permettant l'engagement des gouvernements locaux dans l'application des décisions de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement – CNUMAD. Ce concept fut approuvé ensuite lors de la Conférence de Rio en 1992.

Le paragraphe 1 du chapitre 28 de l'Agenda 21 Global souligne l'importance des Agendas 21 locaux à travers le fait que “comme beaucoup de problèmes et solutions relatifs à l'Agenda 21 ont leurs sources dans les activités locales, la participation et la coopération des autorités locales sera un facteur déterminant dans la réalisation de ses objectifs [...] Comme niveau de gouvernement le plus proche du peuple, il leurs revient un rôle essentiel dans l'éducation, la mobilisation du public en faveur du développement durable”. Le paragraphe 3, quant à lui, souligne que “chaque autorité locale doit commencer un dialogue avec ses citoyens, organisations et entreprises privées et approuver un agenda 21 local.”

Dans son étude sur “Construindo a Agenda 21 local”, le ministère de l'environnement – MMA définit l'agenda 21 local comme un instrument de planification intégrée de politiques publiques qui englobe la société civile et le gouvernement en un processus ample et participatif de consultation et analyses des problèmes environnementaux, sociaux, culturels, politiques, institutionnels et économique de la localité. Il encourage le débat sur les solutions à ces problèmes à travers l'identification et la réalisation d'actions concrètes qui visent le développement durable local.

L'Agenda 21 local est un processus qui varie en fonction des particularités de chaque lieu où il va être développé, c'est un document de référence pour les Plans Directeurs et les budgets

municipaux entre autre. Il reflète une stratégie collective et ne suis donc aucune méthodologie pré-déterminée et figée.

Il peut être développé par les communautés rurales, par quartiers, par aires protégées ou bassins hydrographiques. Ainsi, s'il ne peut y avoir qu'un Agenda 21 local par município, sa forme est libre.

Pour le MMA, les caractéristiques d'un Agenda 21 local sont donc:

- Planification participative suivie d'actions sur le terrain
- Propositions qui permettent de construire une vision du futur entre les différents acteurs impliqués en fonction des principales questions et obstacles identifiés dans le diagnostic ainsi que des objectifs et priorités définis
- Programme d'actions avec délais défini et approuvé collectivement par les acteurs des différents secteurs de la société civile
- Définition du partage des responsabilités entre chaque acteur impliqué
- Vision multidisciplinaire dans toutes les étapes du processus
- Définition des formes de suivi des actions et évaluation de son fonctionnement

Il faut souligner l'importance de la continuité dans le processus de développement de l'Agenda 21 local. En effet, même s'il est important de concrétiser les orientations, les décisions prises dans un document formel, celui-ci n'est qu'une étape du processus et doit s'adapter en suivant les évolutions de la localité dans le temps et dans l'espace.

Afin d'assurer cette continuité, il est préconisé qu'une structure, formée par l'association des différents secteurs bénéficiaires, coordonne et supervise l'intégration des intérêts différents du gouvernement local et de la société civile. Celle-ci peut-être constituée de membres du pouvoir exécutif local, ou être une institution universitaire, une ONG, un mouvement social ou une agence de coopération internationale par exemple.

Par ailleurs, afin de faciliter l'intégration de l'outil Agenda 21 local, MMA - relève qu'il est important que soit défini clairement le mandat de chacun des membres impliqués et que le gouvernement local reconnaisse et appuie le processus.

Pour chacun des thèmes prioritaires identifiés, le MMA souligne également la nécessité de définir des groupes de travail qui vont tenter d'établir un consensus au sujet des problèmes locaux et des obstacles à l'implantation d'un modèle de développement durable local. Dans ce but, il est recommandé d'organiser des réunions entre communautés, des débats, des forums ouverts et des audiences publiques sur les sujets qui portent le plus à polémique. De même, un forum Agenda 21 local (commission, conseil) se doit d'être créé afin d'officialiser le processus entamé par ces groupes

de travail. Son travail sera de préparer, accompagner et évaluer le plan de développement durable pour la ville.

Une méthode dite “Les Etapes de l’Agenda 21 local” a été élaborée par le MMA afin de guider les autorités locales dans l’implantation d’un Agenda 21 local. Six étapes ont ainsi été identifiées:

- Etape 1: mobiliser pour sensibiliser le gouvernement et la société
- Etape 2: créer le forum de l’Agenda 21 local
- Etape 3: élaborer un diagnostic participatif
- Etape 4: élaborer un plan local de développement durable
- Etape 5: implanter le plan local de développement durable
- Etape 6: contrôler et évaluer le plan local de développement durable

Enfin, on peut préciser que le MMA, suite à une étude faite en 1999 (225 expériences recensées) et confirmée en 2003, distingue trois limites au lancement de processus d’Agendas 21 locaux au Brésil:

- L’absence d’informations et de connaissances sur le développement local et ses conséquences économiques, sociales et environnementales
- L’absence d’une “culture de participation”
- La tradition de planification et d’actions sectorisées

En effet, il est relevé que le niveau d’engagement institutionnel en faveur des agendas 21 locaux restait précaire, soumis aux aléas politiques, et que les principes de participation et de partenariat restaient les deux défis majeurs de ce processus d’implantation de l’Agenda 21 local.

De plus, cette étude a permis de conclure que dans la majorité des cas, l’initiative de l’Agenda 21 local relevait des services environnement municipaux ou étatiques, les autres services se mobilisant difficilement pour ce processus, voyant l’Agenda 21 comme un travail relevant exclusivement de l’aire environnementale.

## ANNEXE 5: Présentation du réseau brésilien des Agendas 21 locaux

Le principal objectif du réseau est d'articuler les processus d'Agendas 21 locaux de tous le pays en intégrant les divers secteurs de la société civile dans les cinq régions du Brésil afin de promouvoir l'échange d'expériences, renforcer l'implantation des Agendas 21 locaux et stimuler la construction de nouveaux processus.

Le 28 janvier 2005, des représentants du Ministère de l'Environnement - MMA et d'organisations non gouvernementales ont approuvé un document précisant les directives pour commencer la constitution du réseau. En août 2006, celui-ci a été concrètement lancé.

### Fonctionnement du réseau

A travers les Agendas 21 locaux, le réseau doit participer à la résolution des questions relatives au développement durable, encourager la communication et le travail en commun entre entités, secteurs et lieux différents, et ce, de manière articulée, intégrée et participative.

Afin de réaliser ces objectifs, le réseau prévoit plusieurs types d'activités:

- Soutenir l'articulation entre entités intéressées pour promouvoir la construction, l'implantation et le renforcement des Agendas 21 locaux
- Faciliter et agrandir la communication entre les différents acteurs qui travaillent sur ce thème
- Faciliter l'accès aux informations importantes pour les entités intéressées ou impliquées dans la construction et l'implantation des Agendas 21 locaux
- Créer une culture de travail en réseau, en fonction des particularités de chaque entité participante

### Caractéristiques du réseau

Le pré-requis pour participer au réseau est que le processus participatif en cause soit lié aux multiples dimensions du développement durable et réponde aux méthodes, critères et concepts reconnus comme caractéristiques de l'Agenda 21. Le réseau ne fait pas de discrimination d'idéologie, de partis politiques ou de nature sociale ou culturelle.

Il s'agit d'un réseau ouvert, multi-sectoriel, constitué des processus d'Agendas 21 locaux enregistrés, pour pouvoir renforcer et articuler les initiatives des organisations gouvernementales, du secteur académique, du secteur des entreprises et de la société civile qui participent ou ont participé à de tels processus d'Agenda 21 locaux.

Le réseau n'est affilié à aucun parti politique.

Le réseau produit des informations qui seront publiées et capables de créer de nouvelles connaissances.

L'usage d'Internet comme un des instruments de participation au réseau est essentiel.

Il est souhaité l'organisation de rencontres, réunions, séminaires et événements liés au thème des Agendas 21 locaux.

#### Formes de participation au réseau

La contribution au réseau des entités participantes au processus de l'Agenda 21 local peut se faire à travers de:

- Présentations de propositions de stratégies pour le fonctionnement et la consolidation du réseau
- Appui à la gestion du réseau
- Animation de débats
- Dissémination d'informations pertinentes liées au thème des Agendas 21 locaux
- Contribuer à faire connaître le réseau
- Constituer des noyaux sectoriels ou régionaux de travail