

Paiement pour les Services Environnementaux en Équateur: le Fonds pour la Protection de l'Eau

Auteurs:

Tommie Herbert

Rebecca Vonada

Michael Jenkins

Ricardo Bayon

Fond:

FONAG

Équateur | 2010



Latin American and Caribbean
Network of Environmental Funds

Études de Cas

Paiement pour les Services Environnementaux en Équateur: le Fonds pour la Protection de l'Eau

Historique / resume

Le Fonds pour la protection de l'eau (FONAG) est un fonds fiduciaire privé créé en janvier 2000 et régi par la Loi sur le marché des valeurs mobilières. Il s'agit d'un mécanisme financier permanent et stable utilisant les rendements de ses fonds propres pour cofinancer des activités et des projets de protection de la nature et de préservation des bassins versants qui fournissent de l'eau au District métropolitain de Quito et à ses alentours. En payant pour les services environnementaux, et notamment en finançant les actions destinées à protéger la ressource en eau grâce à une régénération naturelle à long terme, le FONAG cherche à garantir la quantité et la qualité de l'eau consommée par Quito.

- Mission : Réhabilitation, entretien et protection des bassins versants alimentant le District métropolitain de Quito et les régions avoisinantes
- Vision : Servir d'agent de mobilisation pour impliquer tous les acteurs dans l'exercice d'une citoyenneté responsable en faveur de la nature, et notamment des ressources en eau.
- Objectifs : Mettre en œuvre une gestion durable et intégrée des ressources en eau dans la concertation, la qualité de la prise de décision, le renforcement de la recherche, l'usage approprié des technologies, et une participation active et responsable fondée sur la solidarité.

Description du service environnemental

Le fonds finance l'amélioration de la qualité et de la quantité de l'eau fournie aux différents types d'usagers.

Les actions suivantes sont éligibles :

- Conservation des écosystèmes par l'achat de terres
- Amélioration des pratiques de gestion par la mise en œuvre de projets de gestion de bassins versants
- Création de revenus supplémentaires pour la population locale
- Amélioration des pratiques agricoles
- Education et formation

Conditions d'éligibilité :

- Contribution à la protection de la qualité et des débits des cours d'eau
- Compatibilité avec les plans de gestion des espaces protégés
- Promotion de la participation des populations
- Orientation sur l'action
- Conformité aux règlements du Fonds

Financement du fonds

Le Fonds a été créé au début de l'an 2000. Son capital d'amorçage provenait de The Nature Conservancy (TNC), avec le soutien de l'USAID, et de l'EMAAP-Q, compagnie municipale d'eau et d'assainissement de la Ville de Quito. En 2003, le fonds avait reçu 480 000 dollars de la compagnie d'eau (15 000 mille en capital et 1 % des factures d'eau par an pendant trois ans), 90 000 dollars de la compagnie d'électricité de Quito (qui utilise l'eau pour produire de l'électricité) et six mille dollars de la Cervecería Nacional, une brasserie locale. A la mi-2004, le Fonds possédait près de 1,7 millions USD grâce à l'augmentation significative des ventes d'eau de l'EMAAP-Q et des rendements financiers.

Qu'est-ce qui fait marcher ce pse ?

TNC et le gouvernement équatorien souhaitent augmenter les fonds disponibles pour la gestion des réserves de Cayambe - Coca et d'Antisana en vue d'assurer les services environnementaux hydrologiques fournis par ces espaces protégés dont dépend la ville de Quito pour s'approvisionner en eau. Désireuses de protéger les ressources en eau et de trouver des solutions aux problèmes causés par une mauvaise gestion du secteur (la population de Quito dépasse 1,5 millions d'habitants, la consommation en eau y est d'environ 150 millions de m³ par an, et deux grands ouvrages viennent d'être construits pour assurer l'approvisionnement jusqu'en 2020), la compagnie municipale d'eau et d'assainissement de Quito (EMAAP-Q) et TNC ont établi un contrat le 25 janvier 2000 pour la mise en œuvre de ce mécanisme. En mai 2001, la Compagnie d'électricité de Quito (EEC) est venue se joindre au FONAG. Un brasseur local, Cervecería Andina S.A., en a fait de même en mars 2003.

Cadre juridique

Le FONAG est un fonds de dotation dont la durée de vie est de 80 ans. Il fonctionne comme un fonds fiduciaire commercial de droit privé et est régi par la Loi sur les marchés des valeurs mobilières d'Equateur. Ses rendements servent à cofinancer des actions environnementales dans le domaine de la l'eau.

Quelles sont les sources de financement du PSE ?

- la Compagnie municipale d'eau et d'assainissement de Quito (EMAAP-Q) utilise 1,5 m³/semaine d'eau potable et a accepté de verser 1 % de son chiffre d'affaire, soit près de 14 mille dollars par mois (elle a aussi contribué à hauteur de 15 000 USD au capital d'amorçage).
- la brasserie "Cervecería Andina" (entrée en mars 2003), versement unique de six mille dollars.
- les producteurs d'hydroélectricité : Empresa Electrica de Quito (EEQ), qui produit 22 % de son électricité sur les bassins versants des alentours de Quito, verse 45 000 USD par an ; HCJB (4,8 m³/W produit), Electro Quito-Quijos, INECEL-Cuyuja et INECEL-Coca Codo Sinclair (6,5 et 4,3 m³/W produit) respectivement.
- Loisirs : Papallacta Hot Springs (0,008 m³/semaine);
- Irrigation : exploitants agricoles (2,1 m³/semaine) ; Projet Cangahua du Ministère de Bien-être Social (MBS) (2,3 m³/semaine);
- Bailleurs internationaux : Coopération Suisse pour le Développement (COSUDE) versement unique en 2005.

Qui paie et qui reçoit? Acteurs impliqués

Qui paie : Le capital du FONAG provient de contributions diverses d'entreprises locales et d'institutions privées et internationales, ainsi que des usagers de Quito et des environs.

- Donateurs :
 - USAID
 - InWent

- Banque Interaméricaine de Développement
- La Corporación Vida para Quito
- El EcoFondo
- Institut de Recherche sur les Systèmes environnementaux
- Contributeurs :
 - Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable EMAAPQ
 - Empresa Eléctrica Quito S.A. EEQ
 - The Nature Conservancy-TNC
 - Agence suisse pour la coopération et le développement-COSUDE
 - Cervecería Nacional
 - Tesalia Springs Co.
 - El CAMAREN (Système de formation à la gestion des ressources naturelles renouvelables)
- Usagers de l'eau de Quito (1,5 millions) et des environs (27 000) : Les usagers paient des tarifs différents selon qu'ils extraient eux-mêmes l'eau ou non
 - Éleveurs et agriculteurs
 - Opérateurs de tourisme
 - Usagers domestiques, propriétaires fonciers locaux
 - Compagnies d'hydroélectricité
 - Syndicats patronaux
 - Collectivités locales
 - Papallacta Hot Springs Spa & Resort
 - Projet d'irrigation MBS-Cangahua
 - Projets INECEL-Cuyuja et INECEL-Coca Codo Sinclair

Qui reçoit ? Les vendeurs sont les habitants des communautés locales situées dans les réserves. Les exploitants agricoles des zones en amont reçoivent un appui des programmes de protection des bassins versants.

- Bassin versant du Cayambe-Coca (400 000 ha)
- Réserve écologique d'Antisana (120 000 ha)
- La Bioréserve du Condor pourrait être intégrée au programme
- La région est habitée par 27 000 personnes réparties en petites communautés qui utilisent l'eau pour leurs cultures et pratiquent un élevage extensif sur le plateau.

Intermédiation : Le comité de direction du Fonds est composé par les représentants des communautés locales, des usines hydroélectriques, des espaces protégés, des ONG locales et du gouvernement. L'intermédiation est effectuée par un fonds fiduciaire réunissant les divers acteurs impliqués.

Determination de la valeur et distribution des benefices

Les exploitants agricoles de l'amont des bassins reçoivent l'appui des programmes de protection des bassins versants, mais pas de paiement en espèces. De 2000 à 2008, un total de 9,3 millions USD a été versé par le FONAG en paiement pour des services environnementaux. En 2005, le capital du Fonds s'élevait à trois millions USD. Les dépenses annuelles de 360 000dollars sont couvertes par les intérêts du placement (12 % en 2005). Le programme concerne 1 969 626 personnes sur une superficie de 5 025 km².

Conditions de paiement : Les usagers de l'aval des bassins paient une combinaison de paiements uniques et de paiements échelonnés calculés sur la quantité d'eau utilisée.

Distribution des bénéfices :

- Habitants de la Réserve Cayambe-Coca (microbassin de l'Oyacachi)
- Habitants de la Réserve écologique d'Antisana (microbassin de la Papallacta et lagune de La Mica)
- Habitants du Parc national de Cotopaxi (microbassin de la Pita)
- Habitants de la Réserve de Los Ilinizas (microbassin du San Pedro)

Bassins versants de la Papallacta et de l'Oyacachi : dans le cadre d'un partenariat avec le CESA – Centre équatorien pour les services agricoles – le Fonds soutient des actions de protection des ressources en eau, de promotion de

l'agriculture et de l'élevage, de renforcement des capacités de gestion locales et d'accès au financement. Toutes ces composantes seront développées pendant une première étape de quinze mois, pour un montant d'environ 78 mille dollars fournis par le FONAG, TNC et le CESA.

Bassin de l'Antisana : L'intervention sur l'Antisana concerne la qualité de l'eau qui alimente le réservoir de Mica Quito Sur, l'une des sources d'eau potable de la ville de Quito. Le principal problème de ce bassin sont les pratiques des éleveurs de la région, qui polluent l'eau, provoquent l'érosion des sols et affectent la protection des espèces naturelles dans la Réserve d'Antisana. Des études sont en cours, pour un montant de 22 000 USD, financées à parts égales par le FONAG et TNC, avec une contribution du bureau d'études.

Montage institutionnel

Agent fiduciaire. Contributions des usagers / transactions groupées :

- Les paiements aux bénéficiaires de la protection des versants bassins seront canalisés par un fonds fiduciaire indépendant, le Fonds de Protection des Eaux (FONAG).
- Ce Fonds a été créé en janvier 2000 par The Nature Conservancy (TNC), l'USAID et la Fundación Antisana.
- Capital d'amorçage : 21 000 USD.

Gestion du Fonds :

- le Fonds est géré par Enlace Fondos, un indépendant de patrimoine privé
- il est administré par un Comité de direction composé par des représentants des populations locales, des usines hydroélectriques, des espaces protégés, des ONG locales et du gouvernement
- il dispose d'une reconnaissance légale. L'allocation des fonds sera faite en coopération avec l'administration environnementale
- les projets financés seront mis en œuvre par des organisations spécialisées dans la protection de la nature et impliqueront une participation locale active
- les frais de gestion seront limités à 10-20 % des dépenses totales
- en plus de la création de cette institution centrale de financement pour coordonner la protection des bassins versants, les usagers pourront former des associations pour cotiser au Fonds

Mecanisme financier – comment les paiements sont-ils faits?

Le FONAG est un exemple de fonds fiduciaire du secteur de l'eau. Les compagnies municipales d'eau et d'électricité, une brasserie privée et une entreprise d'eau minérale engagent un capital dans un placement financier à long terme (80 ans) régi par les lois financières locales. Les rendements de ce placement servent de contrepartie aux dons reçus d'ONG internationales et locales, de bailleurs et d'agences de développement étrangères.

L'argent résultant est investi dans des projets de protection de la nature incluant des actions de renforcement des espaces protégés, d'appui aux familles rurales pour la récupération des sols dégradés et l'adoption de techniques agricoles durables, de reforestation et d'éducation des enfants à la gestion durable des ressources en eau.

Le Comité de direction du Fonds est composé par des représentants des populations locales, des usines hydroélectriques, des espaces protégés, des ONG locales et du gouvernement. Les paiements financent des activités et des appuis – aucun paiement direct n'est fait aux exploitants. Le Fonds ne dépense que les rendements du placement mais envisage la possibilité d'utiliser son capital pour financer certaines de ses activités.

Principaux défis

Le principal défi pour le FONAG est d'arriver à promouvoir une nouvelle culture de l'eau, dans laquelle la participation responsable de tous les acteurs crée une ressource plus juste, solidaire et durable assurant la santé et le développement.

Défis juridiques :

- Complexité du cadre juridique du secteur de l'eau en Equateur
- En Equateur, les services environnementaux sont reconnus par la Constitution, mais leur paiement est considéré comme contraire à la loi qui interdit les changements d'utilisation des sols.
- Capacité : Les marchés dépendent de la fiabilité des institutions d'intermédiation et de mise en œuvre.
- Selon TNC, bien que la terre des réserves appartienne officiellement au gouvernement, les occupants ori-

ginels n'ont jamais été compensés pour la perte de leurs titres de propriété. A cause de la permanence des conflits fonciers, TNC propose une nouvelle stratégie consistant à compenser plutôt qu'à exproprier, comme par exemple d'avoir recours à des servitudes de protection ou au paiement pour des services environnementaux pour promouvoir une utilisation plus durable des sols et la protection des sources d'eau.

Défis économiques :

- Les zones concernées sont des réserves naturelles protégées par la loi, mais la menace d'une conversion vers l'agriculture demeure.
- Les frais de transaction sont limités à 10-20 % des dépenses totales. Ces dernières s'élevant à environ 300 000 dollars (voir Fonds), les frais de transaction seraient de 30 à 60 000 dollars.
- L'échelle de temps fixée pour le processus de négociation et la capitalisation du fonds fiduciaire est très longue.

Défis environnementaux :

- Les fonds levés servent à financer des projets de protection et de gestion dans les zones d'approvisionnement en eau. Ces mesures devraient aussi avoir des externalités positives directes sur la biodiversité, la région abritant une flore et une faune riches, notamment en orchidées, en broméliacées et en oiseaux. On y trouve des espèces en danger, telles que le condor, le puma et le jaguar, l'ours à lunettes et le tapir.
- Très peu d'information disponible sur les véritables impacts environnementaux des projets financés.

Innovations et résolution d'obstacles

Le FONAG porte des programmes et des projets relevant le défi institutionnel de promouvoir une culture de l'eau et de mettre en œuvre une gestion intégrée de cette ressource. Pour cela, il s'appuie sur la participation de la société, des autorités locales et des organisations gouvernementales et non gouvernementales, ainsi que des institutions d'enseignement.

Le FONAG cofinance des projets à durée déterminée (deux ans maximum) menés par des ONG intervenant dans le domaine de la protection de l'eau. Près de 20 projets sont en cours dans tous les bassins versants de la région. Les projets s'inscrivent à part entière dans des programmes portés par des institutions partenaires et que la FONAG cofinance. 20 % du budget du Fonds sont alloués à ces projets de microbassins.

Les programmes sont des processus à long terme, directement exécutés par le Fonds et destinés à promouvoir un changement d'attitude de la population à l'égard de la nature. Les programmes concernent l'éducation à l'environnement, la récupération du couvert forestier, la surveillance et le suivi, ou la formation à la gestion des ressources en eau. 80 % du budget du Fonds sont alloués au développement et au fonctionnement de ces programmes.

Facteurs de succès

Pour créer un fonds de ce genre, la première étape consiste à sensibiliser la population. La plupart du temps, comme à Quito, les personnes ne se rendent pas compte que la quantité et la qualité de leur eau dépendent en grande partie de la conservation des espaces protégés situés en amont. Dans le cas précis de Quito, 80% de l'eau consommée provient de deux réserves seulement, Antisana et Cayambe-Coca.

Deuxièmement, les principaux usagers doivent être identifiés, classés par ordre de priorité et informés. Dans le cas de Quito, le principal usager était de loin la compagnie d'eau et d'assainissement, une régie municipale. C'est pourquoi les autorités municipales (et partant, la population de la ville) ont constitué la première cible du FONAG. Un des premiers gestes du Fonds a été de distribuer une brochure courte et attrayante sur les raisons d'être du FONAG et sur l'importance de protéger la qualité et la quantité de l'eau potable. Cette publication s'est révélée essentielle pour convaincre le Maire et le conseil d'administration des compagnies d'eau et d'électricité, ainsi que les autres partenaires du Fonds.

Externalités sociales : Les projets reposent sur un niveau élevé de participation de la population, sur l'éducation à l'environnement, l'amélioration des pratiques agricoles et les activités de protection de la nature. Par exemple, la réserve de Cayambe-Coca est habitée par sept mille personnes vivant dans de petits villages et qui utilisent l'eau pour leurs cultures et pratiquent un élevage extensif sur le plateau. La zone tampon, adjacente à la réserve est habitée par près de 20 000 personnes : coopératives agricoles, villages indiens et exploitants privés, souvent pauvres. Ces groupes seront bénéficiés par une augmentation de la valeur de leurs terres, un appui à la titularisation foncière, l'apprentissage de techniques « vertes » de production et l'amélioration des pratiques agricoles et de leur capacité d'organisation.

Où sont les opportunités?

Atouts d'un fonds fiduciaire :

- Coordination et amplification des efforts individuels
- Profiter des compétences et des capacités de chacun
- Continuité et transparence des activités de protection
- Financement à long terme
- Augmentation de la participation publique/privée

Conclusions

A ce jour, le FONAG a accumulé des dotations de plus de six millions USD de ses membres, ce qui lui a permis d'investir 3,2 millions USD et de lever sept millions USD supplémentaires. Les activités de protection des bassins versants financées par le FONAG de 2000 à 2008 se sont élevées à 9,3 millions USD USD.

Le modèle de Quito est aujourd'hui reproduit dans de nombreuses villes andines, telles que Palmira, Cali, Bogotá, Medellín et Carthagène (Colombie) ; Lima (Pérou) ; Zamora, Espíndola, Ambato, Riobamba, et Cuenca (Equateur). L'année 2008 a vu la naissance de plusieurs fonds en Equateur (Cuenca-FONAPA, Province de Tungurahua et Espíndola) avec un capital d'amorçage total de plus d'un million USD.

Sources

http://www.ecosystemmarketplace.com/pages/dynamic/article.page.php?page_id=7582§ion=home

http://www.ecosystemmarketplace.com/pages/dynamic/article.page.php?page_id=3783§ion=home

http://www.ecosystemmarketplace.com/pages/dynamic/article.page.php?page_id=4988§ion=home

http://www.ecosystemmarketplace.com/pages/dynamic/article.page.php?page_id=6917§ion=home

<http://www.fonafifo.com/english.html>

http://www.sum.uio.no/research/networks/redd/student/Master_thesis.Anja2-1.pdf

http://www.forest-trends.org/publication_details.php?publicationID=2384

http://moderncms.ecosystemmarketplace.com/repository/moderncms_documents/vcarbon_2010.2.pdf

<http://www.ecosystemmarketplace.com/documents/acrobat/sbdmr.pdf>

http://moderncms.ecosystemmarketplace.com/repository/moderncms_documents/state_of_water_2010.pdf

<http://www.nicuesalodge.com/ecotourism/carbon-footprint.html>

<http://www.adventuretravelnews.com/horizontes-donates-10000-to-new-conservation-concept>

http://www.ecosystemmarketplace.com/pages/dynamic/web.page.php?section=water_market&page_name=crwb_market

http://www.watershedmarkets.org/casestudies/Ecuador_FONAG_E.html