

Titre : Un fidéicomis comme instrument financier pour la conservation et la protection de l'eau, le cas du Fonds pour l'eau de Quito, Equateur

Auteur: Pablo Lloret, FONAG

Présentation proposée

Le paiement pour les services environnementaux procurés par les bassins hydrographiques qui alimentent en eau la ville de Quito, moyennant les montants imposés aux usagers des services d'électricité, d'eau potable et autres, est versé à un fidéicomis commercial qui joue le rôle d'instrument financier pour la protection de l'eau.

Description résumée du contexte

La partie interandine de la Province de Pichincha (Hoya de Quito) est l'une des zones les plus densément peuplées de l'Equateur (elle compte environ deux millions d'habitants dans la ville de Quito, outre des agglomérations plus limitées telles que Machachi, Sangolquí, Cayambe et Tabacundo). Elle doit faire face à un important problème national de gestion des eaux, à la grave contamination hydrique directe et à la pénurie d'eau. Les ressources en eau nécessaires pour satisfaire les besoins de la population de la Hoya de Quito proviennent des eaux superficielles du bassin supérieur du fleuve Esmeraldas (qui naît justement dans la Hoya de Quito) ; de certains transferts des sous-bassins amazoniens et des eaux souterraines, notamment des aquifères de Quito.

Pour les besoins qui ne sont pas satisfaits à l'intérieur de la Hoya de Quito il a fallu recourir aux transferts d'eau des bassins de la région amazonienne qui sont principalement : celui du fleuve Antisana (à sa source dans le bassin du rio Napo) pour l'approvisionnement en eau potable de Quito ; ceux des fleuves Antisana, Oyacachi et Papallacta (à la source du fleuve Quijos) pour l'approvisionnement en eau potable de Quito ; les bassins des fleuves Boquerón, Monteras et San Jerónimo (à la source du fleuve Aguarico) pour le projet d'irrigation de Tabacundo ; et les sources du fleuve Oyacachi pour l'irrigation de Cangagua.

Les aquifères de la ville de Quito ont été longtemps utilisés comme importante source d'eau potable ; cependant, la dégradation des puits et les avantages économiques et opérationnels découlant de l'utilisation de l'eau superficielle ont fait que les puits ont été fermés, encore qu'aujourd'hui certains d'entre eux ont été réactivés, en raison de la crainte d'une pénurie d'eau à Quito.

Le panorama décrit plus haut s'aggrave notablement avec la profonde crise frappant la gestion nationale des ressources en eau et, par conséquent, des sous-bassins de la Hoya de Quito, crise qui se reflète, entre autres, dans les conflits provoqués par des irrégularités et des déficiences dans la distribution de l'eau, et par l'incapacité de régler les différends relatifs à l'usage et l'appropriation de l'eau qui s'accroissent de manière préoccupante. Il n'est donc pas étonnant qu'à l'heure actuelle l'une des demandes les plus pressantes du pays et de la Hoya de Quito soit la rationalisation, l'efficacité et l'efficience de la gestion de l'eau et la prompte solution des différends et des problèmes.

Les zones les plus pauvres de la Hoya de Quito se situent au nord, près des cantons de Cayambe et Tabacundo (dans la partie supérieure et moyenne du sous-bassin du fleuve Pisque), zones où les besoins non satisfaits sont compris entre 54,7 pour cent et 64,3 pour cent. Cependant, sont aussi significatifs ceux des aires proches des zones d'altitude des sous-bassins des fleuves Pita et San Pedro et de la partie inférieure du sous-bassin du Pisque (de 47 à 54,7 pour cent). Le reste de la Hoya est couvert par des pourcentages allant de 39,3 à 47 pour cent. Ce fait confirme les niveaux extrêmement préoccupants de pauvreté en Equateur.

En ce qui concerne les indices de l'état de développement de la population (pourcentage d'analphabétisme, années de scolarité, individus de 24 ans ou davantage ayant reçu une éducation

supérieure, enfants de moins de 5 ans souffrant de malnutrition chronique, population jouissant d'un réseau d'assainissement, population dotée de services de voirie, individus de plus de 12 ans ayant une occupation, familles possédant leur propre maison, population pauvre et souffrant de pauvreté extrême), on peut constater que les indices de la Province de Pichincha sont meilleurs que les indices nationaux respectifs ; que dans la Hoya de Quito, ceux de Quito et Rumiñahui sont toujours meilleurs que les indices nationaux respectifs, et notamment meilleurs que dans le reste de la Hoya ; et que les cantons de Cayambe et Pedro Moncayo accusent les plus graves problèmes, leurs indices étant toujours plus négatifs que les indices nationaux correspondants. Cette situation produit des contrastes impressionnants dans la même région, à savoir entre le niveau le plus élevé d'une partie du pays et le niveau le plus faible très près d'elle.

La contamination de l'eau dans la Hoya de Quito

Le « Rapport préliminaire du programme de surveillance de la qualité de l'eau dans le bassin hydrographique du fleuve Guayllabamba », rédigé par la Direction de l'environnement du district métropolitain de Quito (en 1999) sur la base de l'échantillon pris, entre septembre 1998 et février 1999, en deux ou trois endroits en une seule fois dans chacun des 14 principaux sous-bassins des zones moyenne et basse, conclut ce qui suit : les eaux du fleuve Pita sont inadaptées à diverses utilisations ; celles du fleuve San Pedro ne peuvent servir à aucun usage sans traitement préalable ; celles du fleuve Machángara ne se prêtent à aucune utilisation ; les eaux du fleuve Chiche ne peuvent servir à certains usages qu'avec de fortes restrictions ; celles du fleuve Guambi peuvent être utilisées pour certains objectifs, avec des restrictions dues à la présence de colibacilles ; les eaux des fleuves Uravia et Coyago permettent des utilisations limitées à cause de leurs niveaux de contamination bactérienne ; les eaux du Pisque ne peuvent être utilisées qu'avec certaines restrictions du fait de la présence de colibacilles ; celles du fleuve Monjas ne sont adaptées à aucun usage ; celles du fleuve Cubi sont de bonne qualité et adaptées à toutes les utilisations ; les eaux du fleuve Guayllabamba peuvent être utilisées après des traitements spécifiques.

Le rapport signale en conclusion que : tous les sous-bassins exhibent des indices de contamination bactérienne si bien qu'il est recommandé de n'utiliser en aucun cas les eaux en leur état naturel pour la consommation humaine ou pour d'autres usages comportant le contact direct. ; les sous-bassins dont les fleuves sont le plus contaminés sont ceux de Machángara, Monjas, San Pedro et Chiche ; dans certains sous-bassins on observe des teneurs très élevées en solides en suspension, ce qui pourrait indiquer la production d'importants processus érosifs ; tous les fleuves échantillonnés, qui sont typiques des zones de montagne, ont une grande capacité de ré-aération qui fait que leur teneur en oxygène dissous est presque toujours proche de la saturation, bien que dans certains cas les niveaux de contamination soient assez élevés.

Un fidéicommis comme instrument de rechange pour la protection de l'eau

Pour contribuer à la solution des problèmes mentionnés relativement à la gestion des ressources en eau, le FONAG, ou Fonds pour l'eau, a été institué comme mécanisme financier pour la réalisation de projets relatifs à la conservation et au maintien des sources et bassins hydrographiques qui alimentent le district métropolitain, dans le secteur rural de la Hoya de Quito, notamment la zone orientale.

La formation du FONAG a été promue par l'organisation « The Nature Conservancy », sur la base d'études de diagnostic et du Programme de communication et d'éducation relatif aux problèmes de l'eau à Quito, élaborés sous l'égide de l'Agence des Etats-Unis pour le développement international, USAID.

L'entreprise métropolitaine responsable des égouts et de l'eau potable de Quito (EMAAP-Q) et The Nature Conservancy ont signé le 25 janvier 2000 l'acte de constitution du fonds, lequel a la personnalité juridique d'un fidéicommis commercial privé, au titre de la loi du marché des valeurs de l'Equateur. Plus tard ont adhéré au fonds l'administration de l'électricité de Quito, en mai 2001, et Cervecería Andina, en mars 2003.

Les contributions des adhérents sont variées et vont d'un montant fixe de 1 pour cent des ventes d'eau potable pour l'EMAAP-Q à des montants annuels établis pour les autres membres, y compris l'engagement à adhérer au fonds pendant les 80 ans de sa constitution. Il s'agit de contributions permanentes versées par les usagers ; à l'heure actuelle le fonds dispose d'environ deux millions de dollars et il est estimé que les investissements pour 2005 seront proches de 500 000 dollars.

Il s'agit d'un mécanisme économique financier, permanent et stable, qui permet d'affecter les rendements du capital au financement d'activités de conservation et d'entretien des sources d'eau servant à satisfaire les besoins humains et de production du district métropolitain de Quito et des zones intéressées des bassins.

Le fonds est un organisme de facilitation et d'appui pour les processus inhérents aux bassins, il n'est pas habilité à exécuter et n'opère que par le biais de tiers, visant de ce fait à encourager les organismes locaux à protéger les ressources en eau.

En tant que tel, le FONAG est un moyen de rétribution des services environnementaux que fournissent les écosystèmes aux fins d'assurer la distribution de quantités suffisantes d'eau de bonne qualité, moyennant la protection des ressources en eau pour la régénération naturelle à long terme.

Les services financiers que le FONAG a commencé à fournir comprennent des donations à des fins d'investissement et, en second lieu, des prêts destinés à l'investissement octroyés à des administrations locales spécialisées dans la formulation et la réalisation de projets dans la zone intéressée des bassins qui alimentent en eau la ville de Quito ; et ce, afin de mettre en oeuvre des programmes au titre du FONAG dans ces zones. En outre, on cherche l'appui d'organisations internationales afin d'augmenter le capital du FONAG en vue de renforcer le fidéicommis dont les rendements serviront à la réalisation de ses objectifs.

Le thème central de cette proposition s'inscrit dans le Programme des eaux internationales qui vise la gestion intégrée des ressources en eau. Les objectifs du FONAG s'orientent aussi vers la conservation des sources d'eau par la lutte contre les activités déprédatrices, le respect de la biodiversité environnante et la conservation et la plantation de forêts dans les sources et les bassins. De telle manière, la proposition coïncide avec les objectifs de conservation de la biodiversité et de piégeage du carbone visés par le programme concernant le changement climatique

Conclusions et réflexions

Il est intéressant de constater que, d'une part les financements proviennent des usagers directs de l'eau, lesquels affectent leurs paiements à la protection des sources et, d'autre part, les financements sont d'origine locale et ne dépendent pas de sources extérieures ou du gouvernement.

Face à l'instabilité politique et aux difficultés administratives propres à l'Equateur, le fait de pouvoir compter sur un instrument financier de la durée de 80 ans pour le paiement des services environnementaux est une garantie de durabilité pour les interventions et programmes de protection des sources d'eau.

Sur la base de l'expérience acquise dans les interventions de protection des ressources naturelles, il est important de souligner que les programmes durables et à long terme sont ceux qui exercent l'impact le plus fort, si bien que le fonds est une excellente forme d'intervention.

Les bénéficiaires des interventions éprouvent un sentiment profond de propriété du fait que les plans d'intervention du fonds sont élaborés de manière participative, et sont toujours considérés comme un complément du financement.

Les règlements du fonds énoncent clairement la finalité des investissements et les montants maximaux pouvant être destinés à l'administration, aux dépenses courantes et autres, ce qui permet de garantir les montants et la qualité des investissements.

On peut conclure que ce modèle est une nouvelle forme d'économie de l'eau car on établit en fonction de son utilisation et de sa consommation un mécanisme technique financier pour sa protection.