

1964 – 2011 : BILAN DE L'ENGAGEMENT DE LA DDC AU PÉROU

DE LA PRODUCTION FROMAGÈRE A LA PROTECTION DU CLIMAT : DES SOLUTIONS INNOVANTES, EMBLEMATIQUES D'UN PARTENARIAT DE LONGUE DATE AVEC LE PÉROU

L'arrivée des premiers experts suisses du développement au Pérou voilà un demi-siècle a marqué le début d'un partenariat fructueux aux accents multiples. Fin 2011, la DDC a mis un terme à la coopération bilatérale traditionnelle et transmis aux partenaires locaux les projets encore en cours. A l'avenir, le Pérou participera activement à une série de programmes globaux de la DDC, notamment dans les domaines de l'eau et du changement climatique. Parallèlement à la fin des programmes bilatéraux de la DDC au Pérou, le SECO a inscrit ce pays sur la liste des pays prioritaires dans le cadre de sa coopération économique. Quels sont les enseignements qui peuvent être tirés de la longue période d'activité de la DDC au Pérou ?

Fait nouveau, ce sont des experts locaux et non suisses qui se sont consacrés à l'analyse de l'efficacité de la coopération suisse. La DDC a en effet chargé de cette tâche le groupe de réflexion péruvien CIES. La présente édition de la Latin Brief revient sur les principaux résultats de l'étude livrée par ce groupe.

L'histoire de la coopération au développement entre la Suisse et le Pérou ne saurait en aucun cas être qualifiée de linéaire. Il a fallu faire en sorte, durant toutes ces années, que les projets et programmes apportent des réponses à des situations économiques, sociales et politiques sans cesse fluctuantes. Selon les experts péruviens de la DDC, les projets réalisés auraient atteint les objectifs fixés et la recherche de solutions innovantes ad hoc serait devenue la marque de fabrique de la coopération suisse au Pérou. Il est question ici des innovations de nature technologique mais aussi institutionnelle qui, souvent, ont induit des changements de nature politique. De nombreux projets ont perduré après que des partenaires



Avant tout projet de coopération, il est essentiel d'identifier les besoins locaux : assemblée communale participative dans le département de Cajamarca. La DDC a donné des impulsions durables au développement rural du Pérou.

péruviens ont pris le relais de la DDC. Aujourd'hui encore, leurs effets se font sentir un peu partout. Il s'agit par exemple de l'amélioration génétique du bétail, de nouveaux processus de traitement des produits laitiers ou de l'introduction d'outils adaptés aux besoins des petits paysans dans le cadre du projet HERRANDINA, principalement des charrues tirées par le bétail. Certains programmes spécifiques de la DDC ont contribué à améliorer la gouvernance : prise en compte de la population rurale au sein des pouvoirs publics et respect des droits de l'homme.

LE CARACTÈRE INCONTOURNABLE DE L'ÉLEVAGE BOVIN

Le Pérou compte parmi les premiers pays dans lesquels la Suisse a initié des projets de coopération technique au début des années soixante. A ses débuts, la DDC s'attache, dans l'esprit du temps, au transfert de savoir-faire entre la Suisse et les pays du tiers-monde. Il n'en est pas allé

autrement au Pérou où, entre 1964 et 1986, l'accent a été mis sur l'amélioration des conditions d'élevage, l'encouragement de la production laitière et la mise sur pied d'une économie forestière. Des régions du pays dans lesquelles le lait n'est pas encore un produit de consommation courant, sont choisies pour héberger des projets de la DDC. Il ne s'agit explicitement pas de concurrencer la production laitière existante mais de pénétrer d'autres marchés et de permettre aux paysans vivant dans des régions reculées de créer de nouvelles sources de revenus et, parallèlement, d'offrir à la population une meilleure alimentation.

A l'heure actuelle, le programme national visant la création de fromageries dans des régions montagneuses a une grande portée emblématique. Pour nombre de Péruviens, la production fromagère est le symbole par excellence de la coopération suisse au développement. Si le tilsit et l'emmental ont été recalés, le lancement du queso andino tipo suizo, une nouvelle sorte de fromage andin de type suisse, adapté aux goûts lo-

caux, a rencontré un franc succès. Le projet qui, à l'apogée de sa réussite, couvre plus de 11 des 24 départements du pays, prend pied dans des régions montagneuses. Au total, 80 fromageries sont équipées. Elles transforment chaque jour 200 à 1500 litres de lait en fromage. De nouvelles fromageries continuent de voir le jour même après que la DDC s'est retirée de nombreux projets. Le fromage andin queso andino trône aujourd'hui sur les étals de tous les supermarchés des grandes villes. D'emblée, le transfert de savoir et l'adaptation aux conditions locales ont été au cœur du projet. A Ayacucho, de nouveaux produits de fourrage sont expérimentés. L'institut de formation en produits fromagers San Juan de Chuquibambilla ouvre ses portes à Puno. Les difficultés surgissent après la dictature militaire, lorsque le système des coopératives prescrit par l'Etat se désagrège et que la production laitière entre alors dans une crise. Le programme devant s'incliner devant la progression de la guérilla maoïste du Sentier lumineux, un coup d'arrêt est donné à la recherche à Ayacucho.

UNE FORMATION PLUS EFFICACE

Entre 1966 et 2009, la DDC met en place, dans les domaines les plus divers, des projets de formation destinés aux jeunes Péruviens ainsi que des offres de formation continue à l'intention de la population active. Selon les experts du CIES, la formation et le transfert de savoir et de compétences sont une caractéristique de la coopération suisse au développement au Pérou. Dans un premier temps, des connaissances techniques spécifiques sont transmises à un cercle relativement restreint d'écoliers et d'étudiants dans des établissements scolaires traditionnels. Puis, des programmes à plus large visée sont proposés, principalement dans les régions rurales. Les enseignants suisses et péruviens forment avant tout des métallurgistes, des mécaniciens de précision et des horlogers. A l'université technique d'El Callao, l'apprentissage est axé sur les technologies agroalimentaires. Des exploitants de petites centrales électriques souvent bien dotées en machines suisses participent à la formation du personnel pour la maintenance de ces équipements. Entre 1996 et 2006, la DDC soutient un programme qui offre à des jeunes ayant terminé leur scolarité la possibilité d'effectuer de courtes périodes de stage pour se préparer à un métier. L'immersion dans le

marché du travail permet de réagir rapidement aux besoins des entreprises locales. Le modèle de formation professionnelle élémentaire a été repris par l'Etat péruvien. Aujourd'hui, quelque 30 000 étudiants sont formés chaque année dans le cadre de sessions qui s'étalent sur plusieurs mois et qui ne bénéficient pas d'une contribution directe de la DDC. Deux tiers d'entre eux trouvent un emploi ; un tiers profitent de cet apprentissage pour créer leur propre entreprise.

UNE AIDE AUX PETITS ENTREPRENEURS

Dans les années 1980, l'économie souterraine au Pérou est un phénomène social qui prend de l'ampleur. Une population rurale démunie, chassée des régions andines par les affrontements violents entre les rebelles et les forces de sécurité, trouve refuge dans des bidonvilles où elle vient grossir les rangs déjà nourris des personnes au chômage ou désœuvrées. Pour survivre, nombre de personnes marginalisées créent leur propre petite ou micro-entreprise. La DDC apporte un soutien à ces groupes de personnes à travers des projets pilotes.

En 1993, au Pérou, la DDC met au point, en concertation avec de nombreux partenaires locaux, une stratégie de soutien-conseil aux PME. En outre, le domaine d'activité est étendu aux petits producteurs agricoles. Aux yeux des experts du CIES, la clé du succès des projets de la DDC visant à encourager les PME réside dans le fait d'améliorer la qualité tout en pénétrant le marché. L'accent mis de plus en plus, au fil des ans, sur les chaînes de

création de valeur en est une illustration : n'est produit que ce qui est réclamé sur le marché. L'objectif est de parvenir, par l'intermédiaire de fédérations professionnelles et de coopératives de production, à un système de commercialisation solidaire amélioré. Grâce à différents projets de la DDC, notamment le projet APOMIPE de soutien aux petites et micro-entreprises, des paysans pauvres des régions de Cajamarca, Cusco et La Libertad ont pu avoir accès à des marchés locaux et régionaux et des chaînes de création de valeur se sont développées pour le lait, certains produits agricoles, les fruits, la volaille ou les travaux de menuiserie. La hausse des revenus et du nombre d'emplois est notable. En l'espace de quatre ans seulement, les petits paysans du programme APOMIPE ont multiplié leurs revenus par deux.

Les projets portant sur la pomme de terre, dont l'initiative revient au Centre international de la pomme de terre (CIP) de Lima, et dont des régions andines reculées ont pu bénéficier grâce au soutien de la DDC, ont amené des résultats spectaculaires. Une stratégie marketing habilement menée a permis aux citadins du pays de renouer avec les variétés de pommes de terre traditionnelles. Quelques années seulement après le passage à l'an 2000, la consommation annuelle de pommes de terre au Pérou est passée de 67 à 80 kilogrammes par personne. Les petits paysans ayant des conditions de vie difficiles ont été les premiers à en bénéficier. Le prix de vente de leurs variétés de pommes de terre aux couleurs multiples a connu une remarquable embellie. Selon les experts du CIES, ce phénomène contribue directement à la réduction de la pauvreté au Pérou.



Augmenter les revenus des petits producteurs : le renforcement des associations professionnelles et des coopératives de production favorise l'accès des produits agricoles au marché.



Boom de la pomme de terre andine : le Centre international de la pomme de terre à Lima, soutenu par la DDC, œuvre à promouvoir la qualité et l'image de la pomme de terre andine. En l'espace de quelques années, la consommation est passée de 67 à 80 kg par personne, ce qui profite notamment aux petits agriculteurs, qui ont vu augmenter les prix de leurs produits.

EXPLOITER L'EAU À BON ESCIENT

Si l'on prend pour référentiel l'effet de masse, il ne fait aucun doute que les projets de la DDC consacrés à la problématique de l'eau au Pérou tiennent le haut du panier. D'après l'étude du CIES, 700 000 personnes, aussi bien des ruraux que des citadins, bénéficient de projets de cette nature. Ils sont avant tout originaires des régions andines de Cusco et de Cajamarca, dans lesquelles un projet d'approvisionnement en eau (AGUASAN) mis sur pied en 1997 a acquis une solide réputation. Dans la seule région de Cusco, plus de la moitié de la population a aujourd'hui accès à l'eau potable contre seulement un tiers en 2007. Le projet péruvien AGUASAN, dans lequel quelque 40 millions de francs ont été investis sur 15 ans, est une composante de la stratégie de la DDC pour les projets d'approvisionnement en eau dans toute l'Amérique latine.

Le succès ne se limite pas aux régions où, avec une aide technique et dans le respect de normes claires, les habitants construisent et exploitent des systèmes d'eau potable. Le modèle SANBASUR, qui a fait ses preuves, joue un grand rôle également dans le développement, au Pérou, de systèmes analogues dédiés à l'approvisionnement en eau. Les enseignements tirés du projet SANBASUR ont été pris en compte pour l'élaboration de nouvelles bases légales réglementant le secteur de l'eau ainsi que dans les mesures visant la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Les experts du CIES évoquent l'héritage laissé par AGUA-

SAN : un modèle permettant d'intégrer les groupes de population auparavant exclus de l'approvisionnement en eau. Grâce à AGUASAN, des technologies adaptées aux régions montagneuses du Pérou, des outils de gestion pour l'exploitation des systèmes d'eau potable et un système d'information permettant d'évaluer la qualité des systèmes sur l'ensemble du territoire péruvien ont été développés.

PRÉVENIR PLUTÔT QUE GUÉRIR

Tôt ou tard, toute organisation de développement au Pérou est amenée à endosser le rôle de sauveteur en cas de catastrophes. Cela concerne également la DDC depuis 1970, année du terrible tremblement de terre de Huaraz, à la suite duquel elle a apporté les premiers secours. La situation géographique du Pérou, sur une côte du bassin du Pacifique caractérisée par une instabilité tectonique, expose le pays à de fréquents risques de tremblements de terre, susceptibles de réduire à néant, du jour au lendemain, des progrès durement acquis. Les phénomènes climatiques, El Niño ou La Niña par exemple, représentent un fardeau supplémentaire. Soit la pluie tombe en abondance, provoquant des crues des eaux, soit elle se met aux abonnés absents et provoque la sécheresse, ce qui, régulièrement, compromet la sécurité alimentaire. Aux catastrophes naturelles s'ajoutent celles provoquées par l'homme. Au Pérou, ce sont avant tout les violences politiques des années 1980 et du début des années 1990 qui sont à l'origine des situations de

crise locales et des mouvements de population internes massifs des campagnes vers les bidonvilles. Rien qu'au cours des 30 dernières années, l'aide humanitaire de la Suisse a été sollicitée dans une soixantaine de cas, soit deux fois par an en moyenne, principalement l'aide d'urgence et l'aide à la reconstruction.

La DDC fait partie des rares agences de développement qui commencent à soutenir des programmes de réduction des risques de catastrophe naturelle au Pérou. Des interventions sporadiques en situation de crise aiguë font place à partir de l'année 2000 à un programme structuré de prévention et de préparation des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux de l'aide en cas de catastrophe. De l'avis des experts du CIES, les autorités accordent aujourd'hui bien plus d'importance aux mesures préventives grâce à la contribution de la DDC. Ils soulignent l'approche de la Suisse, qui mise sur la coopération interinstitutionnelle entre les différents intervenants en situation de crise plutôt que de mettre en place des structures qui lui sont propres. Les programmes de la DDC donnent un caractère inéluctable à l'évaluation des risques dans la phase de planification des projets d'infrastructure gouvernementaux. Par ailleurs, la réduction des risques naturels et les précautions en prévision de catastrophes sont des sujets qui sont inscrits dans les programmes d'enseignement des écoles. Enfin, les programmes de la DDC exploitent les expériences réalisées par le Corps suisse d'aide humanitaire étant donné qu'il s'agit de mettre en place au Pérou des systèmes régionaux d'aide aux victimes de catastrophes dans les régions urbaines.

PROTECTION DE LA NATURE

Les écosystèmes fragiles du Pérou, en particulier les forêts situées dans les basses terres tropicales et dans le haut plateau andin, ont été soumis à rude pression au cours des dernières décennies. Les changements climatiques, mais aussi et surtout l'accroissement de la population et les mouvements migratoires puis la reconversion des terres à des fins de productivité, en sont à l'origine. L'histoire de la coopération suisse au développement au Pérou ne serait rien sans les projets de protection et de préservation des forêts. Dans les années 1970 et 1980, la priorité est donnée aux régions



Le changement climatique touche aussi le Pérou. La protection des sources d'eau et une utilisation des ressources agraires et forestières respectueuse du climat atténuent les effets délétères du changement climatique. La DDC soutient les stratégies d'adaptation sur les hauts plateaux des départements de Cuzco et d'Apurímac.

bordant l'Amazonie et ses affluents ; la recherche scientifique et l'application pratique se complètent mutuellement au sein des projets. Le projet de colonisation de Jenaro Herrera, l'investissement dans le projet de sylviculture Bosque von Humboldt ou les travaux d'extension réalisés à Pucallpa ont marqué toute une génération d'ingénieurs forestiers péruviens et ont permis une meilleure connaissance de la biodiversité locale. Des années plus tard, l'accent a été mis sur les forêts des Andes et la recherche de formes d'agriculture et de sylviculture durables. Le souci d'une gestion durable des forêts est ancré dans tous les projets sylvicoles. Dans les régions andines, les échanges d'expériences entre les projets mis en œuvre en Bolivie, en Equateur et au Pérou sont systématiquement encouragés. Une attention particulière est accordée à la préservation des essences forestières originaires des Andes et au maintien des méthodes permettant de lutter efficacement contre l'érosion des sols.

Dans les Andes, la DDC apporte sa contribution à un projet de formation lancé par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), axé sur le respect de l'environnement. L'intitulé de ce projet « Ecologie, école et communauté » donne le contenu de cette initiative, qui vise à intégrer pour la première fois, sur tout le territoire péruvien, le concept de l'écologie dans le programme d'enseignement des écoles primaires publiques et à faire le lien entre l'enseignement dispensé en milieu éducatif et le travail des communautés paysannes. Des enseignants spécialement formés pour l'occasion interviennent dans

un millier d'établissements scolaires. Leur travail est fondé sur des outils pédagogiques qu'ils ont mis au point eux-mêmes. D'autres projets de formation complètent les programmes de promotion de la sylviculture dans le haut plateau andin.

UNE MEILLEURE GOUVERNANCE, DES DROITS DE L'HOMME MIEUX RESPECTÉS

Après des années de violence politique, la démocratie au Pérou entre dans une phase critique sous le gouvernement Fujimori (1990-2000). A cette époque, les projets de la DDC sont consacrés pour la première fois à des sujets ayant trait à la défense et à la promotion de la gouvernance démocratique. Le bureau du médiateur public, nouvellement créé, se voit notamment accorder un soutien particulier. Cet organe est dédié aux droits des citoyens, une question importante pour les habitants des zones rurales marginalisés par l'État. La protection active des droits de l'homme et l'accès à la justice constituent une priorité. Grâce à un projet de grande envergure mené dans les régions rurales de Cajamarca, d'Apurímac et de San Martín, la population pauvre peut espérer obtenir le respect de ses droits sans obstacles bureaucratiques. D'après des estimations, 80 % des litiges peuvent être réglés localement grâce au renforcement des procédures judiciaires à l'échelle communale, sans devoir être déferés à des tribunaux urbains engorgés. Les juges de paix sont aujourd'hui une composante reconnue de la justice péruvienne. Des centaines de milliers de ruraux comptent parmi les bénéficiaires potentiels

des instances juridiques locales dont les procédures ont été renforcées.

Le retour à un système pleinement démocratique sous les présidences des successeurs d'Alberto Fujimori offre à la DDC l'occasion d'apporter son soutien à un certain nombre de demandes formulées par la société civile. Il s'agit notamment de la décentralisation de la structure étatique au profit des zones rurales. L'idée est de renforcer les communes et d'en faire des acteurs de la société. Le réseau de communes à Apurímac, Cajamarca et Cusco, dont la création a été encouragée par la DDC dans le cadre du projet APODER entre 2002 et 2011, s'avère être un instrument efficace dont le rayonnement a bénéficié rapidement à d'autres régions du pays.

LES PÉRIODES DE GRANDS CHANGEMENTS AU PÉROU

1960 – 1980 Des gouvernements civils et militaires favorables aux réformes donnent une impulsion aux innovations économiques et technologiques.

1981 – 1990 La violence et le terrorisme créent l'instabilité et plongent le pays dans une profonde crise sociale et économique.

1991 – 2000 A la faveur de la pacification et de la politique économique néolibérale, un vent de modernisation souffle sur le pays et les marchés se libéralisent, sur fond de démocratie limitée.

2001 La transition démocratique et le développement économique posent de nouveaux défis en matière d'intégration sociale et de gouvernance participative.

IMPRESSUM

Publication

DDC, Division Amérique latine
Freiburgstrasse 130, CH-3003 Berne
Téléphone: +41 31 322 00 00
E-Mail: info@deza.admin.ch, www.deza.admin.ch

Photos

Cooperación Suiza - COSUDE en Perú

Information supplémentaire

www.cooperacionsuizaenperu.org.pe

Cette publication est également disponible en allemand, anglais et espagnol