

### Editorial

Lorsqu'un projet mis en œuvre localement a du succès, il semble logique de vouloir le répliquer ailleurs ou à un niveau régional voire global. En théorie, cela peut paraître simple. En théorie seulement, car dans la pratique, cette transposition géographique ou d'échelle s'avère ardue.

Cet exploit, le projet d'eau et d'assainissement SABA l'a réalisé. Lancé il y a une vingtaine d'années au Pérou, il a, au fil des années et à force de persévérance, essaimé dans tout le pays. Il est devenu un véritable modèle de gestion de l'eau et de l'assainissement en milieu rural dont les éléments-clés ont été totalement intégrés dans la politique nationale. Depuis 2014, la DDC soutient « l'exportation » de ce modèle dans quatre municipalités colombiennes et n'entend pas s'arrêter là. Elle souhaite poursuivre la promotion de cette approche en Amérique latine – plusieurs pays ont déjà exprimé leur intérêt – et, si possible, sur d'autres continents.

Dans ce Global Brief, vous en apprendrez davantage sur les éléments qui ont contribué au succès de SABA, son potentiel de réplification mais aussi certains obstacles qu'il a fallu surmonter avant que ses objectifs ne soient pleinement atteints.

Bonne lecture!

Dominique Favre  
Vice-directeur adjoint

## Eau et assainissement : comment dupliquer un modèle qui a du succès ?



Les enfants de la communauté de Huayllay ont appris les bonnes pratiques de lavage des mains. Projet SABA, district de Ccorca, région de Cusco. Photo: DDC

Un projet de la DDC lancé il y a une vingtaine d'années au Pérou est devenu un modèle de gestion de l'eau et de l'assainissement en zones rurales. Aujourd'hui il s'est développé à l'échelle régionale, a influencé la politique nationale en matière d'eau et d'assainissement et a l'ambition de faire école au plan international.

Tout a commencé en 1995 par des projets locaux dans les régions de Cajamarca et de Cuzco, au nord et au sud-est du Pérou. L'objectif était d'assurer l'accès à l'eau potable et de promouvoir des conditions de vie salubre dans des communautés rurales. Le programme incluait des Comités de gestion villageois chargés de la gestion des infrastructures (JASS), des municipalités, le système éducatif et des universités. Dès le début, des écoles ont été impliquées pour former la jeune génération. Le programme s'est appuyé sur le mouvement de décentralisation voulu par le gouvernement central. Il a pris le nom de SABA et fonctionne toujours selon ces mêmes principes.

### Du local au régional

Le programme s'est développé au niveau local durant une dizaine d'années, avant de s'étendre. Des départements techniques municipaux ont été créés avec mission d'inspecter et de conseiller les communautés et de se coordonner avec les secteurs de l'éducation et de la santé.

L'étape suivante, de 2007 à 2009, initia des programmes de surveillance de la qualité de l'eau ainsi que, notamment, la mise en place d'un cursus « eau et assainissement rural » dans plusieurs universités régionales. A partir de là, les liens ont été renforcés

avec le gouvernement central en vue d'une extension de ce qui était en train de devenir un modèle. Entre 2009 et 2012 il fut implanté dans huit régions, puis 14 actuellement.

Les choses n'ont pas toujours été sans mal. Il a par exemple fallu persuader les habitants de la commune de Pambarumbe que les plantes et les batraciens qui flottaient dans l'eau de leur réservoir étaient la source des diarrhées récurrentes de leurs enfants; rassurer les femmes de Sañayca qui manifestaient contre le projet de traiter leur eau au chlore, «qui gâche la nourriture»; ou encore expliquer à ceux pour qui «l'eau vient de Dieu, il n'y a pas à la payer», que la modeste contribution qui leur était demandée pour avoir de l'eau propre 24 heures par jour dans les maisons servait à payer non le précieux liquide, mais la purification, les citernes, les conduites et surtout l'entretien, bref, tout ce qui fait qu'une installation est durable.

Bien qu'aujourd'hui 37% la population rurale au Pérou n'ait toujours pas accès à l'eau potable et 81% à l'assainissement, plus de deux millions de personnes ont déjà bénéficié de SABA et leur nombre ne cesse d'augmenter. Ce résultat a démontré au gouvernement l'importance d'investir dans les zones rurales si bien que, en 2013–2014, pour la première fois, la part du budget national du secteur eau potable et assainissement dans les zones rurales a égalé la part attribuée aux zones urbaines.

«Nous ne sommes pas les seuls à nous être engagés dans ce domaine, souligne Martin Jaggi, responsable du bureau de la DDC au Pérou depuis 2016, mais SABA a largement contribué à cette avancée». L'organisation CARE, partenaire opérationnel, continue d'assurer l'encadrement des projets. La Suisse ne paie plus aucune infrastructure depuis 2012. Elle est restée membre d'un comité stratégique et se désengagera à la fin 2017. «Le programme s'est transformé en référence capable d'aborder de manière intégrée la question de l'eau et de l'assainissement en zone rurale», témoigne Cesarina Quintana, responsable de programme de la DDC sur place et cheville ouvrière de SABA depuis le début. Ce modèle est désormais entièrement pris en charge par le pays, signe incontestable de sa réussite.

## Cercle vertueux

Le succès du modèle incite à le répliquer à l'extérieur du Pérou, à commencer par l'Amérique latine. En 2013–2014, il a été «exporté» dans quatre municipalités en Colombie, ce qui a servi de test (voir article p. 3). Aujourd'hui, le Panama, l'Équateur, la Bolivie, le Mexique et le Brésil s'y intéressent. Une délégation brésilienne est venue en février dernier s'informer sur place.

Il n'est évidemment pas question de simplement copier ce qui s'est déjà fait, «chaque pays a ses structures propres, il faut voir ce qui est similaire», souligne Martin Jaggi. SABA n'a pas de recette toute faite, mais chaque extension devra soigneusement analyser les ingrédients qui en ont fait le succès.

La clé du modèle repose sur l'interaction entre deux composants, qui génère un cercle vertueux au fil de chaque projet: le développement des infrastructures va de pair avec la gestion des services au niveau local et son encadrement régional, «ainsi que la formation technique et le renforcement institutionnel», insiste Cesarina Quintana. Sur place, du personnel formé surveille la captation de l'eau, dose le chlore dans les réservoirs, entretient les canalisations. «Au Pérou comme ailleurs en Amérique latine, les infrastructures sont de la responsabilité de l'État, mais leur entretien est à la charge des communautés locales. D'où l'importance de les impliquer dès le début», continue Martin Jaggi.

A partir de cet ancrage local, «c'est surtout l'extension au Pérou même qui est spectaculaire», juge François Münger. Responsable du «Programme global eau» de la DDC jusqu'en février 2015, il a suivi SABA pratiquement depuis le début. «Il n'y avait pas plus de volonté politique là qu'ailleurs, estime-t-il, mais la persévérance des communautés et la communication entre municipalités, régions et État, ont joué un rôle déterminant». La preuve? Le dialogue avec le gouvernement central a perduré sous six présidents ...

## Un modèle pour le développement durable

Le caractère «intégré» du modèle est l'une des conditions de son extension, y compris à l'étranger. SABA a su doser le dialogue politique, la formation professionnelle, les alliances entre divers services et l'innovation en terme de fonctionnement. Il a créé des diplômes en gestion de l'eau et assainissement, équipé des écoles en sanitaires, soutenu des laboratoires décentralisés. La pérennité du modèle est toutefois liée à une bonne gouvernance locale, que les efforts de décentralisation cherchent à encourager. «La gestion de l'eau est municipale par excellence, explique François Münger. On peut juger de la bonne gouvernance locale en étudiant un service des eaux».

Dans son «analyse de l'impact du modèle SABA sur les politiques de l'eau et de l'assainissement en milieu rural», publiée en 2017, un consultant extérieur recommande une extension internationale.

«Il y a deux aspects où SABA a montré des faiblesses, reconnaît Martin Jaggi. D'une part le faible niveau de rétribution des membres du système communautaire de gestion de l'eau et assainissement qui maintiennent les installations, d'autre part nous avons peu travaillé sur l'habitat dispersé». Il estime qu'à l'heure d'étendre le modèle à d'autres pays, il est temps de renforcer le travail avec des acteurs globaux comme la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement. La réalisation de l'Objectif du développement durable de l'ONU consacré à l'eau demandera en effet des efforts financiers énormes dans les pays d'Amérique latine et dans les Caraïbes, et SABA pourrait servir de modèle. ■



Système de chloration d'eau potable approuvé par SABA. District de San Salvador, région de Cusco. Photo DDC

# L'eau au service de la paix en Colombie



Le modèle SABA a été repris en Colombie en 2014 sous le nom d'ASIR-SABA. Il a pour but de promouvoir l'accès à «l'eau et l'assainissement pour la promotion de la paix territoriale en zone rurale» dans quatre municipalités des départements de Valle del Cauca et de Cauca, dans le sud-est du pays. Dans un premier temps, il bénéficiait à 4000 personnes, mais les effets devaient s'étendre à toute la population rurale des quatre municipalités (environ 74000 personnes).

Ces municipalités ont été touchées par le conflit armé qui a opposé les rebelles des FARC au gouvernement depuis les années 60. ASIR-SABA a été lancé dans la perspective de l'accord de paix, signé fin 2016. Le programme reprend les critères d'intégration sociale, de durabilité et de bonne gouvernance qui ont fait le succès de SABA au Pérou, ce qui en fait un test pour des extensions futures dans d'autres pays. Mais ici, en plus des critères pris en compte au Pérou, les municipalités ont été choisies notamment parce qu'elles avaient été affectées par la présence de groupes armés. Deux de ces municipalités font partie d'une stratégie de réhabilitation rapide prévue par les accords de paix.

«La fourniture de services de base fait partie d'une stratégie à moyen et long terme pour intégrer d'anciens combattants de la guérilla», explique Luz Angela Bernal, responsable adjointe du bureau de la DDC en Colombie. «Cela permet d'assurer une présence institutionnelle dans les territoires libérés par les FARC. La Suisse a pris

l'engagement d'inclure des victimes et de possibles anciens combattants résidant dans ces zones, afin de promouvoir l'inclusion et de faciliter l'interaction entre les

institutions publiques et ces communautés, situées dans des régions difficiles d'accès ».

Les populations concernées voient dans les projets d'équipement en eau et assainissement une possibilité d'intégration autour d'une cause commune qui leur donne accès à un droit à l'eau inaccessible jusqu'ici. Le défi principal a consisté à adapter les exigences techniques des entités gouvernementales aux conditions d'une population rurale dispersée. Or tout retard dans la concrétisation des projets entraîne le risque d'éroder la confiance de la population. Une prolongation de la durée du projet a toutefois permis de réaliser les investissements prévus. Débutée en 2014, la première phase d'ASIR-SABA se terminera fin 2017. Une deuxième phase prendra ensuite le relais. ■

## Trois questions à ...

**Edgar Orellana Arévalo**, spécialiste principal en eau et en assainissement à la Banque interaméricaine de développement (BID). Établi en Bolivie depuis 2010, M. Orellana a travaillé auparavant au bureau de la BID au Guatemala.



**Vous connaissez bien SABA au Pérou. Quels sont les principaux facteurs qui ont permis le passage de ce programme local à un modèle national ?**

Ce modèle favorise la durabilité des interventions menées aux différents niveaux administratifs (étatique, régional et local) ainsi que l'articulation entre plusieurs ministères (santé, logement, éducation). Cela s'explique principalement par le fait que le renforcement des capacités, en particulier celui des unités municipales d'assistance technique, fait partie intégrante du modèle, ce qui aide les services de l'eau et de l'assainissement à maintenir le système.

**Il ne semble pas fréquent qu'un programme de développement connaisse une telle extension. Pourquoi est-ce le cas ici ?**

S'agissant de la prolongation du programme sur de nombreuses années, ce cas de figure est en effet rare car les programmes de développement sont généralement liés à des

prêts d'agences multilatérales ou à des programmes d'investissement nationaux, qui sont, en tout temps, fortement tributaires des politiques nationales. SABA met en relation divers acteurs à différents niveaux (local, régional, national), ce qui facilite la poursuite du programme et permet de l'inscrire dans une perspective à plus long terme. Quant à l'extension géographique du programme, l'adoption du modèle par les municipalités a été un facteur déterminant.

**Voyez-vous une possibilité de reproduire le modèle SABA en Amérique latine (en l'adaptant au contexte local) ?**

Bien sûr. Surtout dans des pays où les réalités sont proches de celles du Pérou, par exemple en Colombie, en Bolivie et en particulier en Équateur. Les conditions culturelles et géographiques que connaissent les populations des régions andines sont suffisamment semblables pour permettre une reproduction du modèle.

# Sur le terrain

Chaque projet SABA a connu son lot d'anecdotes, d'écueils et de réussites. Trois exemples.

## Un maire se bat pour sa commune

Reynaldo Quispitupa se souvient de l'époque où il devait boire une eau «couleur chocolat» dans sa commune rurale de Siusa, district de San Salvador, au sud-est du Pérou. C'était fréquent il y a encore une quinzaine d'années. Siusa avait l'eau courante, mais ne disposait d'aucune latrine. Pour changer les choses, Reynaldo posa sa candidature à la mairie de San Salvador. Une fois élu, en 2003, il approcha SABA qui travaillait dans la province depuis cinq ans.

Aujourd'hui, la commune est équipée en eau et assainissement et reçoit chaque année la visite d'étudiants en santé publique nord-américains venus examiner son modèle. La commune a pu développer des activités rentables, comme le tourisme. Reynaldo – qui n'est plus maire – souligne que le soutien

financier du gouvernement central, une des clés de la réussite, n'aurait pas été possible sans SABA. Le défi qu'il reste à relever est la rétribution correcte du personnel qui a été formé pour maintenir les installations. Quant à la population, elle est tellement fière d'avoir eau courante et toilettes qu'elle a organisé un concours des plus belles salles de bain !

## L'eau chlorée passe mal

«Si vous demandez pourquoi ce projet est important pour le ministère -en fait pour tout le secteur public- c'est en raison de son harmonie avec le tissu social». C'est en ces termes que le ministre péruvien de l'habitat, de la construction et de l'assainissement, Francisco Dumler, parlait il y a peu du modèle SABA. Cette «harmonie», issue de l'implication des populations bénéficiaires, a permis de vaincre de nombreux obstacles.

Le traitement de l'eau au chlore, par exemple, a demandé une bonne dose de pédagogie et une relation de confiance pour convaincre les villageois de ses bienfaits. Ils sont en effet habitués à tirer l'eau directement du sol et se méfient de toute intervention chimique. Selon Hilda Sandoval, qui a précédé Francisco

Dumler à son ministère, cet obstacle culturel explique en partie pourquoi, dans les zones rurales, seule une personne sur dix, voire sur cent, a accès à de l'eau traitée. Ce n'est que lorsque les effets se font sentir sur la santé des familles qu'elles sont convaincues.

## Le diplôme SABA ouvre des portes

Lorsque Nancy Málaga a réuni les 80 maires de la région d'Apurímac, en 2011 pour leur présenter le modèle SABA dont elle avait la charge, elle leur donna en exemple la région de Cusco, où la population «a adopté ces services, ce qui a changé leur vie». Puis elle a demandé «qui relève le défi ?». Une seule main s'est levée, celle d'Aquilino Buitrón, ex maire d'une commune où les femmes avaient manifesté contre l'eau chlorée. La région n'avait aucun département technique consacré à l'eau et la Direction régionale de l'habitat, de la construction et de l'assainissement ne considérait la question qu'en terme de planning urbain. Par un patient travail de terrain, Nancy Málaga réussit à impliquer les autorités locales, puis régionales, jusqu'à ce qu'un biologiste, Omar Gutiérrez, soit nommé et ouvre un département technique. Après avoir obtenu le diplôme SABA, il reprit la Direction régionale de l'habitat. Pour Nancy Málaga, cela résume la dynamique recherchée : «Lorsqu'il s'exprime maintenant, ce n'est plus au nom de SABA, mais comme directeur régional». ■

## Les facteurs de réussite du projet SABA au Pérou

La décision du gouvernement péruvien de soutenir et de financer la transposition à l'échelle nationale des modèles développés dans le cadre des projets locaux financés par la Suisse est la principale réussite du projet SABA au Pérou. Plusieurs composantes de l'approche suisse ont été déterminantes :

- Les modèles mis au point et validés au niveau local sont holistiques, intégrés et très adaptables à différents contextes, ce qui a séduit le gouvernement péruvien et explique leur possible transposition à l'échelle nationale.
- Grâce à l'engagement sur le long terme de la DDC, le temps nécessaire pour amener ces modèles à maturité a été mis à disposition. La continuité de la coopération de la DDC avec les équipes de mise en œuvre ainsi que la disposition de la DDC à fournir des conseils au

gouvernement ont également joué un rôle très important.

- SABA a su rallier à sa cause les principaux acteurs du domaine de l'eau et de l'assainissement, ce qui a aidé à attirer l'attention du gouvernement.
- Le projet a accordé une grande attention à l'autonomie des autorités locales, régionales et nationales. Dans les phases ultérieures, l'équipe dédiée au projet a été complètement intégrée dans les structures nationales.
- Le projet visait à la fois un renforcement des capacités des collectivités et une consolidation de l'État aux niveaux local et régional. Il s'agissait également d'obtenir un effet sur la politique nationale et de diffuser systématiquement les expériences réalisées à tous les niveaux.

## Impressum

### Publication:

Direction du développement et de la coopération DDC  
Domaine Coopération globale  
Freiburgstrasse 130, CH-3003 Berne  
deza@eda.admin.ch, www.dfae.admin.ch/ddc

Cette publication est également disponible en allemand et en anglais