

Politiques & Pratiques de développement

GRET

Professionnels du
développement
solidaire

★ Projets innovants et politiques publiques ★ Contribution au débat ★ Notes d'opinion

Ces notes sont destinées à alimenter la réflexion sur les politiques de développement en se fondant sur l'expérience du Gret et de ses partenaires.

NUMÉRO 17 ★ FÉVRIER 2015



Des partenariats public-privé pour lutter contre la malnutrition ?

Les Partenariats public-privé (PPP) sont des modèles tant « à la mode » que controversés, notamment quand ils concernent les grandes infrastructures : d'après la Banque mondiale, 25 % des PPP sont des échecs. Dans les pays du Sud, à l'échelon local, quand ils impliquent des petits entrepreneurs, ces modèles peuvent être des solutions innovantes, efficaces et promues par les ONG. Impliquant une entreprise privée et une structure publique dans la création de valeur sociale au bénéfice de populations défavorisées, ces coalitions d'acteurs constituent des dispositifs bien connus dans le domaine des services essentiels (eau, assainissement, énergie). Leur application dans la lutte contre la malnutrition reste encore pilote et peu mobilisée. Le Gret, qui travaille depuis 20 ans avec les entrepreneurs privés des pays en développement, défend ce modèle pour lutter contre la malnutrition infantile...

Le marché des aliments de complément

Neuf millions d'enfants meurent avant l'âge de cinq ans chaque année dans le monde. Une fois sur deux, de façon directe ou indirecte, c'est à cause de la malnutrition. Dans la plupart des cas, la malnutrition est due à une alimentation inadaptée et à des maladies. Il est difficile pour les familles défavorisées de préparer des repas de qualité nutritionnelle suffisante directement à partir de matières premières brutes. La mise en marché d'aliments de complément manufacturés apparaît comme une solution pour appor-

ter des aliments de qualité, rapides/faciles à préparer et accessibles au plus grand nombre. Accompagnée de la diffusion de messages sur les pratiques d'alimentation adéquates, elle permet d'améliorer efficacement l'alimentation infantile.

Le Gret et l'Institut de recherche pour le développement (IRD) ont élaboré un dispositif de prévention de la malnutrition infantile adapté aux populations pauvres, mis en œuvre aujourd'hui dans une dizaine de pays du Sud. Il prévoit notamment l'introduction dans l'alimentation de l'enfant à partir de six mois, d'aliments manufacturés de qualité, en complément du lait maternel. Ces aliments sont adaptés aux besoins nutritionnels de l'enfant, aux habitudes alimentaires des populations, aux normes de qualité internationales et aux bas revenus des populations. Des critères quasiment introuvables dans les pays du Sud, où les grandes marques internationales sont inaccessibles à une large majorité de familles et où les produits locaux ne respectent pas les critères de qualité indispensables.

Convaincu que produire localement ces aliments en assurant leur commercialisation à un prix abordable permettrait une consommation accrue et durable par le plus grand nombre d'enfants, le Gret appuie le secteur privé local à jouer ce rôle dans la lutte contre la malnutrition. Dans un secteur relevant de la santé publique, l'intervention de l'acteur public est indispensable pour définir et faire respecter les politiques ainsi que prendre des mesures incitatives indispensables au développement de l'offre de ces produits. Le PPP apparaît donc comme une solution adaptée.

Fondé en 1976, le Gret est une ONG française de développement qui agit du terrain au politique pour lutter contre la pauvreté et les inégalités.

Dans plus de 30 pays, ses professionnels interviennent sur une palette de thématiques afin d'apporter des réponses durables et innovantes pour le développement solidaire.

Combiner rentabilité économique et impact social

Le rôle du partenaire privé consiste à mettre en œuvre des activités permettant de fournir des produits et/ou services au plus grand nombre. Le rôle du partenaire public est de créer un environnement (législatif, commercial, etc.) favorable au développement des activités, à encourager et vérifier que la mise en œuvre des activités du secteur privé s'effectue dans le cadre des politiques et du cadre législatif, sans abus, et à s'assurer de la finalité sociale touchant les plus vulnérables. La réussite des coalitions d'acteurs repose sur des modalités de collaboration claires et transparentes, un diagnostic des besoins et des attentes de la population et des stratégies conciliant objectif social et rentabilité économique.



Dans le cas particulier de la lutte contre la malnutrition, le manque de savoir-faire et l'investissement financier initial nécessaire sont de réels freins pour l'entreprise locale qui souhaite se lancer sur le marché des aliments de complément de qualité. Elle se heurte à un marché difficile : concurrencé par des produits non adaptés aux enfants, avec une cible en constant renouvellement et restreinte que sont les familles d'enfants de 6 à 24 mois à faibles revenus, et avec de fortes contraintes de qualité. Ces caractéristiques expliquent sans doute la pauvreté de l'offre actuelle. Les ONG, en collaboration avec le secteur public, peuvent appuyer ces entreprises

en termes de savoir-faire technique nécessaire à la définition, la formulation, la distribution et la promotion de produits adéquats, notamment en utilisant des matières premières et équipements de production locaux, et en s'appuyant sur les réseaux de distribution couvrant le marché local.

Un environnement contraignant pour le développement du secteur privé local

Encourager le secteur privé local ne suffit pas, il convient également de travailler à un environnement davantage favorable à sa mobilisation contre la malnutrition.

★ **La concurrence directe avec les multinationales** proposant des produits importés peu adaptés aux contraintes locales et non accessibles aux populations défavorisées est une première contrainte. Ces entreprises inondent le marché avec un dispositif de distribution et de promotion dense, au détriment des petites entreprises locales dont les moyens ne leur permettent pas d'entrer directement en concurrence. Si les petites entreprises locales visent en priorité les populations les plus défavorisées, leur équilibre économique serait pourtant garanti par l'élargissement de leur marché aux classes moyennes. Les bailleurs de fonds internationaux ne soutiennent pas à ce jour les activités de promotion de ces petites entreprises locales et les

NUTRI'ZAZA, UNE ENTREPRISE SOCIALE POUR LUTTER CONTRE LA MALNUTRITION À MADAGASCAR

À Madagascar, où 50 % des enfants souffrent de malnutrition chronique, le Gret a développé depuis 2002 un aliment de complément adapté aux besoins des enfants de 6 à 24 mois dans le cadre d'une véritable coalition d'acteurs : entreprise Taf, IRD, Université d'Antananarivo, ministère de la Santé, Office national de la nutrition, mairies.

Accessible aux populations défavorisées, la Koba Aina est produite par l'entreprise Taf et diffusée via le réseau traditionnel de distribution, le réseau institutionnel (ONG, organismes des Nations unies, ministère de la Santé) et un réseau original : les restaurants pour bébés. Après plus de 20 millions de repas distribués via ces restaurants en 10 ans, le Gret a montré l'utilité et la viabilité du dispositif et créé en 2013, avec les autres actionnaires Taf, I&P, la Sidi et l'Apem, l'entreprise Nutri'zaza afin

de pérenniser et étendre les activités. Nutri'zaza est une société anonyme de droit malgache qui répond aux critères d'une entreprise sociale : business plan au service d'un mandat social, critères éthiques, réinvestissement total des bénéfices dans l'activité. Pour sécuriser son mandat social, plusieurs garde-fous ont été mis en place : pacte d'actionnaires et statuts contraignants, charte, création d'un Comité d'éthique et de surveillance sociale regroupant les partenaires historiques, indicateurs pour mesurer l'impact social. Un appui public de l'Agence française de développement (AFD) permet de chercher l'équilibre économique. En 2014, Nutri'zaza a commercialisé plus de 4,5 millions de repas.

Cette expérience montre la pertinence du PPP, et la nécessité de subventions publiques, en amont de la mise en place d'entrepreneuriat social au Sud pour permettre un fort niveau d'innovation lors de la phase de test, puis soutenir leur démarrage et autonomisation.

lois et taxes d'importation relativement faibles ne permettent pas toujours aux produits locaux de s'imposer face aux produits importés.

★ **La confusion avec le débat international sur la promotion des aliments de substituts au lait maternel** est une contrainte grandissante. Le Code international de commercialisation des substituts du lait maternel de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) interdit la promotion de tout aliment de substitut au lait maternel, et de plus en plus de pays adoptent des décrets nationaux dans le but d'encadrer et de veiller à la bonne application de ce code. Si les aliments de complément au lait maternel ne sont pas concernés, l'amalgame est régulièrement fait entre aliments de substitution et aliments de complément, comme c'est le cas au Myanmar où toute action de promotion et de communication de tous types d'aliments manufacturés pour enfant de moins de deux ans est interdite. Le risque de diffusion progressive de ce type de mesures à d'autres pays, parfois sous l'influence de grandes organisations internationales, est très préoccupant et représente un réel frein à la lutte contre la malnutrition (méconnaissance de l'existence d'aliments adaptés, des modes de préparation et de consommation adéquats, etc).

★ **La question des normes** : les recommandations et normes internationales de qualité strictes (*Codex Alimentarius* de la FAO et de l'OMS) sont peu connues et peu maîtrisées dans les pays en développement. Les normes nationales sont quasiment absentes et le consommateur ne dispose d'aucune garantie de qualité sur ce type de produits alors que leur attente est forte en termes de qualités sanitaire et nutritionnelle. Les acteurs qui respectent les normes sont concurrencés par ceux qui ne les respectent pas.

★ **Les stratégies nationales de nutrition ne promeuvent pas toujours les produits locaux** et les institutions internationales continuent souvent d'utiliser des produits importés pour leurs programmes de prévention et de prise en charge, même lorsque des produits locaux de qualité existent, ou pourraient être développés.

Recommandations pour l'encouragement des PPP contre la malnutrition

Le Gret recommande aux institutions internationales et aux pouvoirs publics des pays touchés par la malnutrition infantile de :

- encourager l'adoption de **normes nationales de qualité** des aliments de complément au lait maternel adaptées aux contextes ;

UNE NORME POUR LES ALIMENTS DE COMPLÉMENT AU LAIT MATERNEL AU BURKINA FASO

Au Burkina Faso, 31,5 % des enfants de moins de cinq ans souffrent de malnutrition chronique et 70 000 enfants meurent de la malnutrition chaque année. Depuis 2005, le Gret appuie une vingtaine de petites entreprises locales dans la production et la commercialisation de farines infantiles fortifiées. Ces farines sont commercialisées et également distribuées dans des contextes de crises alimentaires par des acteurs d'urgences (organisations financés par Echo). La compétitivité entre les producteurs locaux augmente, avec une diversité des farines infantiles sur le marché qui ne présentent pas toutes les mêmes qualités.

Le Gret a accompagné le gouvernement dans la mise en place de la première norme qualité concernant les farines infantiles, créée le 23 avril 2014, avec une exigence de qualité nutritionnelle, microbiologique et physicochimique. Un indicateur pour les familles et un atout pour les entreprises locales qui voient leur production valorisée. Le Gret participe au comité technique de certification des farines infantiles dont font partie de nombreux partenaires des secteurs public et privé.



- encourager la **prise en compte des aliments nutritionnels locaux dans les politiques nationales** de prévention de la malnutrition (comme au Burkina Faso) ou dans les protocoles de prise en charge de la malnutrition aiguë modérée (comme au Mali ou à Madagascar) ;
- mettre en place des campagnes de **formation des services de santé déconcentrés et de prévention du grand public** visant à accroître la connaissance sur les pratiques d'alimentation infantile adaptées et créer un cadre favorable pour le développement d'un entrepreneuriat social local dans ce domaine ;
- **distinguer clairement dans le Code international de commercialisation des substituts**





au lait maternel de l'OMS et ses déclinaisons législatives nationales les aliments de substitution et les aliments de complément au lait maternel. Cette distinction doit permettre de garantir la limitation d'abus du secteur privé sur des pratiques promotionnelles pouvant décourager l'allaitement maternel, et de permettre aux petites entreprises locales d'aliments de complément de qualité d'encourager leur usage et leur bonne utilisation. La promotion doit être accompagnée de messages encourageant les pratiques d'alimentation adéquates. Elle devrait également être assurée par les pouvoirs publics ;

- **contribuer à lever les barrières financières** à l'achat des produits par les ménages vulnérables. Au Burkina Faso, les entreprises plaident en faveur d'une défiscalisation à l'importation des minéraux et vitamines entrant dans la composition des farines infantiles. En Mauritanie, le système de fiscalisation encourage peu le développement d'une production locale qui serait peu compétitive au regard des produits importés très peu taxés ;
- **promouvoir le dialogue avec le secteur privé** pour l'encourager à se mobiliser et s'exprimer au sein des coalitions d'acteurs tout en veillant à ce que la gouvernance locale de la lutte contre la malnutrition relève prioritairement des pouvoirs publics et de la société civile de façon à pouvoir contrôler l'influence du secteur privé et les éventuels abus.

Le Gret recommande aux bailleurs de fonds internationaux de :

- **mobiliser sur un pas de temps suffisant des financements pour appuyer des coalitions d'acteurs issus des secteurs public et privé** favorisant l'émergence et le développement d'entreprises sociales locales dans les pays en développement ;
- **combinaison, de façon complémentaire, le soutien à des stratégies d'urgence** visant principalement la lutte contre la malnutrition aiguë et les plus pauvres, et le soutien à des **stratégies durables de développement** basées sur des systèmes économiquement rentables permettant de prévenir les différentes formes de malnutrition, dont la malnutrition chronique, auprès du plus grand nombre ;

Bibliographie

- Michael Reich, *Public-Private Partnerships for Public Health*, Harvard University Press, 2002.
- Nutri'zaza, *Livre Blanc – Nutri'zaza, une entreprise sociale pour lutter contre la malnutrition*, 2013.
- Troisième congrès international de nutrition en santé publique à Las Palmas de Gran Canaria, novembre 2014, Session « Public-Private Partnerships : public nutrition services and private sector engagement – a conflict or a reality ? », organisée par la fondation Sight and Life et le Programme alimentaire mondial.
- Scaling Up Nutrition, *Private Sector Engagement Toolkit*, 2011.