

Obtenir des résultats:

Recours à une approche de gestion novatrice pour faciliter
l'enrichissement alimentaire au Kenya.

Milla McLachlan and Daniel Manitsky¹



¹ Daniel Manitsky est conseiller en gestion de l'Institut des résultats rapides. Milla McLachlan est conseillère en nutrition de l'Initiative pour les micronutriments. Tous deux faisaient partie de l'équipe de conseillers mentionnés dans l'étude.

Introduction

Les pays industrialisés enrichissent leurs aliments de vitamines et de minéraux depuis plusieurs décennies. On attribue à l'enrichissement alimentaire le succès du contrôle des carences en vitamines A et D, de plusieurs vitamines B, d'iode et de fer dans ces populations. En Afrique, en Asie et en Amérique latine, l'enrichissement alimentaire est de plus en plus reconnu comme une stratégie rentable qui, lorsqu'on la combine à d'autres interventions, peut contrôler les carences en micronutriments. Reconnaisant leurs potentiels, plusieurs pays ont entrepris des programmes d'enrichissement alimentaire à grande échelle². Cependant, il existe encore relativement peu d'initiatives d'enrichissement alimentaire généralisées³. Une des raisons principales est les difficultés que rencontrent le gouvernement et les entreprises privées lors de la formation du genre de partenariat nécessaire pour mettre en marché des produits alimentaires enrichis.

Le potentiel d'enrichissement alimentaire pour améliorer le régime alimentaire de la population africaine est important. Cinquante-sept pour cent (57%) de la population de l'Afrique subsaharienne ont accès à des aliments traités. On s'attend à ce que ce pourcentage augmente, car le développement de l'urbanisation augmente le nombre des consommateurs d'aliments traités commercialement. La population urbaine a augmenté de 50%, passant de 171 millions à 257 millions entre 1995 et 2005; elle devrait atteindre 365 millions en 2015. La consommation de pain est en augmentation; la mouture du blé dans les grandes usines modernes a augmenté de 40% entre 1998 et 2002. De plus, des innovations au niveau des emballages et des stratégies commerciales axées sur les pauvres étendent profondément les réseaux de la distribution et de la commercialisation dans les zones rurales⁴.

À la lumière de ces développements, cette étude de cas décrit en détail comment l'Alliance de l'enrichissement alimentaire national du Kenya (KNFFA) a surmonté les obstacles qui empêchaient la mise en œuvre du programme d'enrichissement alimentaire du Kenya. Plus précisément, elle raconte l'histoire de la façon dont le gouvernement et les entreprises alimentaires privées ont coopéré pour amener de l'huile de cuisson certifiée et enrichie sur le marché en quatre mois. Cela a été réalisé grâce à l'appui de l'Initiative pour les micronutriments (IM)⁵ et de l'Institut des résultats rapides⁶, qui ont soutenu la KNFFA en utilisant une approche novatrice pour mettre en œuvre le projet. Le cas a non seulement servi de leçon sur la manière dont ceux qui s'intéressent à l'enrichissement alimentaire peuvent atteindre des résultats similaires, mais a également offert des suggestions sur la façon d'utiliser ces résultats pour préparer le terrain en vue de réussites encore plus ambitieuses.

² En Amérique latine, par exemple, l'enrichissement du sucre avec de la vitamine A est bien établi et l'enrichissement en acide folique du blé a été adopté dans plusieurs pays. En Afrique, environ 33 pays enrichissent régulièrement le sel avec de l'iode et les programmes d'enrichissement alimentaire ont démarré en Côte d'Ivoire, au Ghana, en Guinée, au Kenya, au Mali, au Nigéria, en Afrique du Sud et en Zambie. L'enrichissement de la farine de blé et de maïs avec du fer, de la vitamine A et une gamme de vitamines B est obligatoire en Afrique du Sud et au Nigéria, l'enrichissement du sucre et de l'huile est également obligatoire au Nigéria alors que le sucre est enrichi volontairement en Zambie.

³ Initiative pour les micronutriments. Renforcer l'Avenir de l'Afrique. Ottawa: Initiative pour les micronutriments.

⁴ Initiative pour les micronutriments. Renforcer l'Avenir de l'Afrique. Ottawa: Initiative pour les micronutriments.

⁵ Pour de plus amples informations sur l'Initiative pour les micronutriments, allez sur www.micronutrient.org

⁶ Pour de plus amples informations sur l'Initiative pour les micronutriments, allez sur www.rapidresults.org

Passer de l'intention à l'action

Bien que l'enrichissement alimentaire soit très prometteur en tant que stratégie clé en matière de nutrition, il y a souvent un long laps de temps entre la décision d'introduire l'enrichissement alimentaire et l'apparition sur le marché de produits enrichis de manière adéquate. Le processus technique de l'enrichissement alimentaire est relativement simple, mais la mise en place d'un programme national d'enrichissement alimentaire peut s'avérer une entreprise complexe. Cela nécessite des capacités et des mesures spécifiques de la part du secteur public et du secteur privé. Aucun de ces deux secteurs ne peut y parvenir seul. Le secteur public, qui est en définitive responsable de la sécurité alimentaire et de la santé globale de la population, doit créer, contrôler et faire respecter des normes pour les aliments enrichis. La plupart des intervenants s'attendent aussi à ce que le gouvernement aide à créer une demande pour l'enrichissement alimentaire en informant le public de ses avantages pour la santé. Le secteur privé est responsable de la production et de la commercialisation des aliments enrichis. En règle générale, la décision d'enrichir des aliments nécessite des ajustements dans les usines de traitement et des systèmes de contrôle de la qualité. Souvent, les entreprises ne sont disposées à faire de tels investissements que lorsqu'elles sont convaincues que le gouvernement fera le nécessaire pour rendre l'enrichissement alimentaire économiquement possible.

Que les pays adoptent des mesures d'enrichissement alimentaire volontaires ou obligatoires, les secteurs public et privé doivent travailler ensemble pour en assurer la réussite. Cette collaboration se produit rarement spontanément; elle nécessite une attention et une mise en œuvre rigoureuses. Sans un engagement à partager les objectifs et une direction adéquate, peu de progrès sont possibles. Le premier obstacle à surmonter se rapporte à la direction et à la visibilité politique des questions sur la nutrition en général et, en particulier, sur l'enrichissement en micronutriments. Les carences en micronutriments sont souvent difficiles à reconnaître. Leurs effets sur la santé, tout en étant dévastateurs à long terme, ne sont pas immédiatement apparents. Des problèmes de santé plus visible et plus urgents, comme la lutte contre le VIH/SIDA et le contrôle de la malaria, sont souvent plus susceptibles d'obtenir l'attention prioritaire des cadres supérieurs surchargés de travail.

Même parmi les nutritionnistes travaillant sur les carences en micronutriments, les efforts de l'enrichissement alimentaire ne sont souvent pas une priorité. Au lieu de cela, les programmes de compléments nutritionnels ciblés (en particulier la distribution biannuelle de capsules de vitamine A aux jeunes enfants) reçoivent plus d'attention. Cette approche est efficace pour faire baisser le taux de mortalité infantile dans les endroits où une couverture élevée peut être maintenue. Cependant, elle est souvent critiquée comme n'étant pas viable. L'enrichissement alimentaire est conçu comme une stratégie complémentaire, destinée à assurer un complément nutritionnel ciblé des jeunes enfants et des mères dont les carences en micronutriments sont élevées. Cependant, le personnel pourrait avoir plus de facilité à travailler au niveau d'interventions menées par le secteur public, telles que le complément nutritionnel, et à éviter les interventions impliquant le secteur privé. Cette situation est renforcée par les exigences des organismes donateurs, qui tendent à favoriser des approches ciblées.

Il n'est donc pas rare de trouver que la pression qu'exercent les hauts dirigeants politiques, les priorités de financement des donateurs et les médias, qui penchent en faveur des conditions de santé visibles, évincent les questions d'enrichissement alimentaire. Par conséquent, les dirigeants du secteur public n'ont souvent pas le temps et l'énergie nécessaires pour entreprendre la planification et les mesures indispensables à la direction d'un partenariat complexe, entre le secteur public et le secteur privé, centré sur l'enrichissement alimentaire.

Le processus de travail en partenariat est de plus compliqué par la difficulté d'instaurer une relation de confiance entre les secteurs. Les entreprises peuvent hésiter à travailler avec le gouvernement, étant préoccupées par la lenteur et la lourdeur des procédures et des interférences politiques. Fonctionnant à même des marges de bénéfices extrêmement minces, ces sociétés peuvent hésiter à faire des investissements qui ne deviendront rentables que si le gouvernement est disposé à faire respecter les réglementations en matière de santé et de commerce, et à sensibiliser le public au niveau des avantages de l'enrichissement alimentaire. Les représentants du gouvernement peuvent douter de l'engagement du secteur privé et se méfier de l'appât du gain.

L'expérience du Kenya

Au Kenya, le gouvernement a décidé au début du nouveau millénaire de donner la priorité à l'enrichissement alimentaire, dans le cadre de la stratégie nutritionnelle du pays. L'iodation du sel, entreprise volontairement en 1970 et devenue obligatoire en 1992, est désormais un programme bien établi, mais les efforts visant à étendre l'enrichissement alimentaire à d'autres éléments nutritifs et à d'autres aliments n'ont pas aussi bien réussi. En 2006, au terme de plusieurs années d'organisation par le ministère de la Santé, les efforts visant à passer à l'action étaient au point mort. De nombreuses séries de réunions portant principalement sur les directives et les questions réglementaires ont eu lieu au fil des ans mais, en 2006, il n'y avait toujours pas de consensus. L'Alliance de l'enrichissement alimentaire national du Kenya (KNFFA), un partenariat entre le secteur public et le secteur privé (PPP) a été lancée en 2006 pour constituer le fer de lance de l'effort sur l'enrichissement alimentaire.

La KNFFA avait une tâche particulièrement difficile, étant donné la taille de l'alliance et la diversité du groupe. Elle a dû formuler un accord entre près de 20 différentes entreprises alimentaires et organismes gouvernementaux, et en coordonner les actions. Du côté du secteur privé, plusieurs entreprises alimentaires étaient en concurrence les unes avec les autres et hésitaient à partager les informations ou à coordonner leurs actions. De plus, les intervenants privés – notamment les industries de la mouture des céréales, des huiles comestibles et du sel – ont fait face à des structures de coûts et à des stratégies de commercialisation très différentes. Rassembler un groupe d'intervenants aussi vaste et aussi varié a créé une série d'obstacles logistiques et stratégiques qui ont alourdi la communication et les négociations.

Préoccupations du secteur privé

Après plus d'une décennie de dialogues sporadiques entre les principaux acteurs, toujours sans résultat visible, la bonne volonté et la confiance ont commencé à s'effriter. Les partenaires du secteur privé ont douté de la bonne volonté du secteur public à promulguer les normes requises dans un délai raisonnable. Ils n'ont pas non plus été convaincus que le gouvernement mettrait en place les systèmes de surveillance nécessaires pour s'assurer que des entreprises peu scrupuleuses ne puissent prétendre faussement que leurs produits alimentaires avaient été enrichis. Ils n'ont pas non plus cru que le gouvernement ferait une bonne campagne de commercialisation sociale pour sensibiliser le public au sujet de l'enrichissement alimentaire. Beaucoup d'entreprises ont conclu qu'il était trop risqué de réaliser les investissements nécessaires avant que le gouvernement ait réussi à mettre en place les normes et les soutiens nécessaires.



Préoccupations du secteur public

De son côté, le secteur public a interprété l'hésitation du secteur privé comme étant la preuve que ses membres n'auraient pas volontairement enrichi leurs produits. Beaucoup ont estimé qu'il s'agissait de leur part d'une stratégie visant à obtenir des allègements fiscaux et des subventions. De plus, les dirigeants du secteur public ont été irrités par les demandes d'accélérer le rythme du travail dans ce domaine. Des changements à grande échelle, au niveau de l'approvisionnement alimentaire du pays, pourraient avoir des effets extrêmement favorables ou défavorables. Puisqu'ils étaient responsables de l'ensemble de la santé publique et de la sécurité alimentaire, les leaders du secteur public ne pouvaient pas modifier le système sans s'assurer tout d'abord de disposer des garanties appropriées. En plus de ces hésitations, le secteur public n'était pas disposé à consacrer des ressources au projet sans s'assurer de la coopération du secteur privé. Comme tout gestionnaire, ils n'ont pas voulu investir les énergies de leur personnel dans un projet qui ne présentait pas de probabilité raisonnable de succès.

Comme il fallait s'y attendre, l'Alliance a été réticente à s'engager dans des activités qui obligerait ses membres à commettre des quantités importantes de ressources. Au lieu de cela, ils ont opté pour une approche d'organisation détaillée en créant des plans, des documents politiques et en concevant sur papier des systèmes, des procédures et des protocoles.

Bien que ces activités aient permis de garder le partenariat en vie, elles n'ont pas fait grand-chose pour aider le groupe à influencer l'état nutritionnel des Kenyans. Avant longtemps, les hauts dirigeants de la KNFFA ont réalisé que le maintien du statu quo ne réaliserait pas grand-chose. Il fallait de toute évidence trouver une nouvelle façon de travailler ensemble, et définir un contexte de fonctionnement relativement sécurisé.

Innovation en matière de gestion

À ce stade, la KNFFA a approché l'Initiative pour les micronutriments (l'IM) afin d'obtenir de l'aide. L'IM, qui avait appuyé le programme d'iodation du sel du Kenya et ses activités de supplémentation en vitamine A, et qui avait aidé à élaborer en 2005 un plan de travail d'enrichissement alimentaire, a proposé une innovation en matière de gestion: l'Approche des résultats rapides.



Encadré 1: Pré-requis pour avoir recours à une Initiative de résultats rapides

Pour maximiser l'efficacité de l'Initiative de résultats rapides (IRR) les conditions suivantes devraient être présentes:

Adhésion des hauts dirigeants: Au moins un haut dirigeant devrait être disposé à exiger l'obtention de résultats rapidement, et être prêt à soutenir l'équipe des résultats rapides pendant qu'elle poursuit son objectif.

Consensus de base parmi les intervenants au niveau des priorités importantes: Le groupe des intervenants devrait avoir une idée générale de ce qu'il veut atteindre en tant que groupe, et un certain degré d'entente sur les moyens nécessaires pour y parvenir. Des documents stratégiques détaillés et des plans de travail ne sont pas nécessaires.

Une idée initiale des obstacles et des défis probables: Les IRR sont conçues pour aider les intervenants à relever les défis qui empêchent les impacts à long terme. C'est pourquoi des informations de base sur les défis attendus devraient aider à optimiser la conception de l'IRR. Des plans de travail détaillés et des analyses FFPM ne sont pas nécessaires.

Un sentiment d'urgence afin d'obtenir des résultats: Une IRR pourrait ne pas convenir à des groupes qui préfèrent se concentrer uniquement sur la formation, l'élaboration de stratégies ou l'organisation. L'approche fonctionne mieux lorsque l'on ressent le besoin d'une action urgente et que le statu quo entraîne la frustration.

Disponibilité de l'assistance technique: Pour les projets impliquant des connaissances spécialisées, l'assistance technique en temps réel permettra de maximiser le développement des capacités. Ce soutien peut être fourni par des réunions téléphoniques informelles et des messages courriels entre l'équipe et les experts techniques.

Allocations budgétaires: Les équipes des résultats rapides sont généralement invitées à élaborer un objectif qui puisse être réalisé en utilisant les ressources existantes ou celles pouvant être obtenues pendant les 100 jours du cycle. Si les intervenants s'attendent à ce qu'un investissement en capital ou une autre répartition budgétaire importante soit nécessaire, ces ressources devraient être assurées avant de commencer l'IRR.

Les résultats par l'action

Cette nouvelle approche, en matière de gestion du secteur public, promettait de dynamiser les efforts et de mettre en évidence le rôle du secteur privé dans l'atteinte des cibles d'enrichissement alimentaire du pays. L'IM a présenté les responsables de la KNFFA à des conseillers de l'Institut des résultats rapides. L'Institut aide les organisations à passer du stade de la planification des activités à celui des mesures axées sur les résultats. Les conseillers de l'Institut ont expliqué que cette approche permettrait au groupe de changer son orientation, d'une organisation détaillée de l'ensemble du programme, à la recherche d'un objectif dans un futur proche (environ 100 jours). Bien conçu, ce programme susciterait l'énergie nécessaire pour surmonter les obstacles qui avaient empêché l'obtention de résultats concrets. Après avoir hésité à s'engager dans une approche plutôt étrangère, la direction de la KNFFA a courageusement décidé de la tenter.

La première étape du processus consistait à réunir la haute direction des principaux organismes, notamment les dirigeants des industries de la farine, du sucre et des huiles comestibles, les organismes de normalisation et de réglementation, et les ministères gouvernementaux impliqués. Avant de l'entreprendre, le personnel de l'IM et de l'Institut des résultats rapides se sont engagés dans une brève mais intense période de "démarches diplomatique" à l'endroit des différents organismes, notamment les ministères du gouvernement, les organismes de réglementation, les entreprises de traitement alimentaire et les pré-distributeurs. Ces démarches étaient essentielles, car l'absence de progrès avait affaibli la confiance et les relations à un tel point que de nombreux intervenants hésitaient à assister à une autre réunion sur l'enrichissement alimentaire – en particulier à une réunion qui semblait associer des conseillers extérieurs "experts", le genre très doués pour faire parler les gens, mais qui disparaît dès que le moment est venu de passer à l'action. De plus, les hauts dirigeants de la KNFFA pensaient qu'une telle diplomatie serait essentielle pour expliquer aux intervenants du secteur public que cette approche, qui semblait essentiellement porter sur des résultats à court terme, mènerait éventuellement à des résultats durables à long terme.

Un nouveau rôle pour les dirigeants

La semaine suivante, environ 33 dirigeants représentant cinq entreprises de traitement alimentaire, pré-distributeurs, organismes de réglementation et ministères du gouvernement ont pris part à un atelier d'une journée. La première partie de l'atelier portait sur l'approche des résultats rapides. Les conseillers ont expliqué que cette approche demanderait au groupe de se concentrer sur une "mini" version de leur objectif global à long terme. En vertu de ce mini objectif, le groupe entreprendrait la plupart des activités prévues, mais sur une plus petite échelle et dans un laps de temps plus court. De plus, l'approche nécessiterait que les hauts dirigeants prennent un certain recul, afin de permettre au personnel technique et opérationnel de leurs organismes de décider exactement de la nature de l'objectif de 100 jours. Les hauts dirigeants



ne donneraient que des conseils généraux au sujet de l'objectif, encadreraient leur personnel et faciliteraient le soutien institutionnel nécessaire pour atteindre l'objectif.

De nombreux participants à l'atelier étaient sceptiques. Comment la KNFFA pourrait-elle atteindre un résultat ambitieux en 100 jours, alors que des années de préparation n'avaient pas menées à d'importants progrès? Pour plusieurs, l'Approche des résultats rapides semblait radicalement différente de la manière dont les gouvernements africains, et en particulier le gouvernement kenyan, avaient travaillé. Beaucoup soutenaient que rien de vraiment important ne saurait être accompli en si peu de temps. Cependant, plusieurs hauts dirigeants ont reconnu les avantages potentiels de cette approche. Ces dirigeants appréciaient le changement proposé au niveau de leurs rôles. En modifiant le cap pour viser des objectifs à court terme, la plupart des travaux du groupe sont passés des discussions politiques de haut niveau à une action orientée vers des mesures opérationnelles. Les hauts dirigeants pourraient alors s'éloigner, du moins temporairement, du processus interminable de négociation des accords à long terme et de la conception des plans de mise en œuvre. Au lieu de cela, le groupe pourrait se concentrer sur le genre de travail technique pouvant être délégué aux agents techniques. Cela permettrait aux dirigeants d'assumer un rôle de soutien et de surveillance et d'utiliser leur temps plus efficacement. En ayant recours aux résultats rapides, ils ne seraient plus impliqués dans le travail quotidien du fonctionnement du partenariat. Au lieu de cela, ils pourraient effectuer des vérifications hebdomadaires auprès du personnel travaillant sur l'initiative, en le traitant comme tout autre projet. Cela semblait constituer un rôle plus approprié pour les hauts dirigeants, compte tenu du temps qu'ils pourraient réellement consacrer aux efforts d'enrichissement alimentaire.

S'engager à agir

Un second aspect de l'approche qui plaisait aux hauts dirigeants était qu'elle rendait plus facile de s'engager à agir. L'accent mis sur un objectif à court terme réduisait les risques d'engager l'ensemble du partenariat du secteur privé et du secteur public à entreprendre une initiative d'enrichissement alimentaire. Jusque là, les dirigeants du secteur privé avaient hésité à passer à l'action, de peur d'être invités à s'engager dans un projet à long terme avec des partenaires non testés. Tous les plans de travail de la KNFFA, les protocoles d'entente (PE) et les documents stratégiques exigeaient que les dirigeants s'engagent à faire des efforts qui ne donneront des résultats que dans les années à venir. C'était un peu comme se marier en ignorant tout de son partenaire. Par contre, en ayant recours aux résultats rapides, la seule exigence était de demeurer ouvert à l'endroit d'une relation à long terme, à condition que les résultats d'un projet à court terme ressemblent à une version en miniature du projet plus vaste. Cette approche a en quelque sorte permis la tenue d'une répétition, au cours de laquelle les dirigeants ont pu vérifier la disponibilité de chaque organisme, y compris du leur, pour faire ce qui était nécessaire afin de rendre l'enrichissement alimentaire commercialement viable.



Au bout du compte, les hauts dirigeants ont également apprécié le côté motivateur de l'approche. Ils ont effectivement pu sentir une augmentation de l'enthousiasme dans la salle. Même ceux qui étaient sceptiques au départ ont été enthousiasmés par la possibilité de réaliser un impact concret en aussi peu que 100 jours. Le personnel opérationnel était également susceptible d'être enthousiasmé par la perspective de travailler sur un projet doté d'un objectif qu'ils avaient eux-mêmes choisi.

Éventuellement, le groupe a décidé d'entreprendre une Initiative de résultats rapides (IRR) de 100 jours. Les membres ont décidé de commencer par l'industrie des huiles comestibles, étant donné le niveau élevé de préparation de cette industrie. Ils se sont demandé si une équipe pouvait atteindre un résultat significatif en si peu de temps. Néanmoins, ils ont estimé que, même si l'équipe échouait, l'exercice en soi aiderait le groupe à déterminer une stratégie viable à long terme.

Pendant la deuxième moitié de l'atelier, les hauts dirigeants ont convenu du défi qu'ils donneraient à l'équipe des résultats rapides, et des individus qui feraient partie de l'équipe. Après quelques discussions, le groupe a décidé de mettre l'équipe au défi d'augmenter la disponibilité des huiles de cuisson et des graisses alimentaires enrichies offertes aux consommateurs kenyans. À la fin de l'atelier, les participants ont convenu de la date d'une réunion de suivi, une semaine plus tard. Lors de cette réunion, ils examineraient l'objectif et le plan de travail que les membres de l'équipe des résultats rapides auraient créé durant la période intérimaire.

L'expérience et les résultats de l'équipe

Neuf agents techniques du secteur public et de l'industrie de l'huile se sont réunis, quelques jours plus tard, pour prendre part à un atelier animé par l'Institut et l'IM. Les membres de l'équipe ont créé un objectif ambitieux, axé sur les résultats, qui pouvait être atteint en 100 jours. Ils ont également créé un plan de travail qui les aiderait à atteindre leur objectif.

Établir un objectif axé sur les résultats

Dans un premier temps, l'équipe désirait que l'objectif porte sur la création d'un système de certification. Pour ce faire, l'équipe devrait réaliser ce qui suit:

- Élaborer des lignes directrices officielles au sujet de l'enrichissement en vitamine A;
- Réviser les normes gouvernementales portant sur les huiles et les graisses comestibles et de cuisine;
- Concevoir un processus de certification;
- Créer un logo d'enrichissement alimentaire pouvant être reproduit sur l'emballage des marques conformes.

Après plusieurs exercices qui ont aidé l'équipe à déterminer si un tel objectif était axé sur des résultats, les membres ont décidé de le modifier. Ils ont réalisé que mettre l'accent sur la création d'un système de certification ne menait pas directement à l'obtention de résultats pouvant exercer un impact. De la façon dont il était formulé, il serait possible de réaliser l'objectif sans pour autant augmenter la disponibilité des produits enrichis. Après tout, il existait sur papier bon nombre d'autres systèmes de certification et de programmes gouvernementaux qui attireraient peu de participants, parce qu'ils étaient trop compliqués ou peu pratiques en regard des conditions locales.

Réalisant la nécessité de définir leur objectif de façon plus concrète, les membres de l'équipe l'ont remanié et ont finalement convenu de ce qui suit : placer d'ici 100 jours sur les rayons des supermarchés au moins trois marques d'huile de cuisson ou de graisses alimentaires enrichies en vitamine A entièrement certifiées. Pour atteindre cet objectif, l'équipe devrait non seulement concevoir un système de certification, mais également le mettre en vigueur. Pour y parvenir, les membres devraient travailler en collaboration pour veiller à ce que l'ensemble du système soit logistiquement et économiquement faisable pour toutes les parties. De plus, ils devraient mettre sur pied des capacités locales pour établir la présence de vitamine A dans les produits alimentaires, ce qui aurait pu être négligé si l'objectif avait été simplement de concevoir un

système sans l'utiliser vraiment. En outre, le nouvel objectif devrait également exiger que le logo de l'enrichissement alimentaire soit conçu de manière à ce que les entreprises se sentent à l'aise en le plaçant sur leurs emballages. Enfin, l'équipe devrait faciliter des changements au niveau des processus de production des fabricants d'au moins trois marques, ce qui n'aurait pas été nécessaire pour atteindre l'objectif proposé initialement.

Peu de temps après sa réunion en atelier, l'équipe a présenté à l'ensemble du groupe d'intervenants son objectif et son plan de travail. Plusieurs membres de la KNFFA étaient incrédules. Un effort moins complexe, dans les années 1990, au niveau de l'enrichissement du sel en iode, avait pris plus de deux ans. La promesse de l'équipe de livrer trois marques entièrement certifiées en à peine quelques mois semblait irréalisable. De nombreux représentants du secteur privé estimaient que le gouvernement ne pouvait pas progresser aussi rapidement. Du côté du secteur public, plusieurs demeuraient septiques au niveau de l'intérêt du secteur privé en matière d'enrichissement alimentaire, et doutaient qu'une entreprise accepte de supporter les coûts de l'enrichissement alimentaire sans recevoir une quelconque forme de subvention.

Des résultats en 130 jours!

Cependant, au bout de 130 jours, à la grande surprise de plusieurs, l'équipe avait atteint son objectif. Le 1er mars 2007, le Ministère de la Santé annonçait officiellement que trois marques d'huile de cuisson avaient désormais le droit d'utiliser le nouveau « logo d'enrichissement alimentaire » réglementé par le Ministère de la Santé et géré par le Bureau de normalisation du Kenya. Grâce à cette réussite, 15% du marché de l'huile de cuisson se conformait désormais aux normes officielles d'enrichissement alimentaire. On estime qu'environ 3,6 millions de Kenyans bénéficieront désormais de l'augmentation des apports en vitamine A⁷. Comme l'a déclaré un fonctionnaire de la KNFFA, beaucoup plus de choses ont été réalisées en matière d'enrichissement alimentaire au Kenya au cours de la RRI, que pendant les nombreuses années qui ont suivi le début de l'enrichissement du sel. Cette réussite a été réalisée non pas grâce à un budget supplémentaire ou en ayant recours à des experts externes, mais grâce aux efforts dévoués et créatifs d'une équipe de personnel technique se réunissant une fois toutes les 1 à 2 semaines. La participation des hauts dirigeants s'est limitée à des réunions de 30 minutes avec les membres de l'équipe de leur organisme, toutes les 3 à 4 semaines, et à un examen commun des intervenants au 50^{ième} jour du calendrier du projet.

L'équipe a rencontré de nombreuses difficultés, mettant 30 jours de plus que prévu pour sa réalisation. L'une des principales difficultés a été de mettre au point la capacité de tester des produits à base d'huile pour mesurer la quantité de

⁷ Estimation calculée en utilisant l'estimation de la population de 2007 de: [la base de données des Indicateurs de Développement Mondiaux, Avril 2007](#), et en supposant une estimation et une portée parmi les produits certifiés de 10% de la population (Non vérifié avec les fabricants)



vitamine A présente. Au début, l'équipe a tenté de modifier des protocoles d'essai existants. Cependant, au dernier moment, ils ont découvert qu'ils devraient rechercher et concevoir un tout nouveau protocole. En travaillant sous la pression d'une échéance, et avec le soutien technique de l'IM, l'équipe a concentré sa recherche pour compléter son processus de conception en moins de 30 jours.

Encadré 2: Ressources nécessaires à une Initiative de résultats rapides

Phase de mise en forme (de 1 à 3 semaines), selon la complexité du projet	
1 à 2 consultants en gestion de résultats rapides	3 à 4 jours par semaine
Personnel local d'ONG/d'agences	3 à 4 jours par semaine
Hauts dirigeants	1 jour par semaine
Phase de lancement (1 à 3 jours)	
Consultant en résultats rapides	1 à 3 jours
Personnel local d'ONG/d'agences	1 à 3 jours
Hauts dirigeants	1/2 jour
Membres de l'équipe	1 à 3 jours
Phase d'exécution (Approximativement 100 jours/15 semaines)	
Consultant en résultats rapides	4 à 6 heures par semaine (total de 10 jours)
Personnel local d'ONG/d'agences	4 à 8 heures par semaine (total de 15 jours)
Hauts dirigeants	30 minutes, chaque 3 à 4 semaines
Membres de l'équipe	8 à 12 heures par semaine (total de 20 jours)
Assistance technique extérieure, par exemple expert en enrichissement alimentaire	Selon les besoins
Autres coûts	
Coûts locaux (location de salles et nourriture pour les réunions des intervenants, faux-frais)	
Voyage et hébergement pour les consultants en résultats rapides	
Communications – courriels, télécopieur, téléphone	
Coûts administratifs du QG de l'agence parraine	

Défis au niveau des dirigeants

Un autre obstacle majeur fut que certains hauts dirigeants s'adaptaient difficilement à leurs nouveaux rôles. Certains, enthousiasmés par le projet ou impatientes à l'idée de déléguer des responsabilités, ont eu du mal à s'éloigner pour laisser à l'équipe l'occasion d'expérimenter et de concevoir sa propre solution. D'autres, s'éloignant un peu trop, ont eu du mal à donner à l'équipe le genre d'encadrement dont elle avait besoin. Plusieurs membres de l'équipe ont également été stimulés par la modification de leur rôle. Habités à travailler dans une structure de gestion du secteur public à la hiérarchie rigide, ils ont lutté dans l'espoir d'être dynamiques et entreprenants. Dans ces cas, le personnel de l'IM et de l'Institut a aidé les hauts dirigeants à déléguer de manière efficace, et aidé les membres de l'équipe à accepter leur nouvelle autorité et leur plus grande liberté.

La motivation pour progresser

L'expérience de travailler ensemble a montré à tous les intervenants qu'il était possible de placer sur le marché des produits alimentaires certifiés enrichis en quelques mois. Cette preuve a suscité beaucoup d'intérêt et d'enthousiasme pour le programme d'enrichissement alimentaire. Par la suite, la KNFFA a lancé une deuxième RRI, qui met l'accent sur le défi encore plus grand d'enrichir la farine avec du fer, du zinc, de l'acide folique et d'autres vitamines B. En misant sur les compétences développées au cours du premier projet, l'équipe a été en mesure de résoudre un certain nombre de problèmes logistiques et techniques. Bien que cela ait pris un peu plus de temps⁸, la première marque de farine certifiée a été mise à la disposition des consommateurs au début de l'année 2008. Des mesures sont en cours pour étendre le processus d'enrichissement alimentaire à d'autres marques d'huiles comestibles, de graisses et de farines, et pour finaliser les normes afin qu'elles conviennent à un plus grand nombre d'aliments de base. Du même coup, une campagne de marketing à grande échelle est prévue pour que les consommateurs soient informés de la disponibilité des aliments enrichis sur le marché.

⁸ Ceci est dû en partie aux troubles qui ont suivi les élections présidentielles de 2007 au Kenya



Leçons importantes

Montrer que la collaboration fonctionne et renforce la confiance dans le processus

Tout d'abord, l'accent mis sur un objectif stimulant mais limité et à court terme a créé un espace sécurisé pour mettre en pratique de nouvelles façons de travailler ensemble. L'adoption d'un objectif tangible, ainsi que le court laps de temps disponible, ont permis de faire oublier les différences au niveau des perspectives, des intérêts et des cultures institutionnelles des différents acteurs, pour axer l'attention sur les façons de travailler ensemble en vue d'atteindre les objectifs de l'équipe. Une fois l'objectif atteint, les membres de l'équipe ont été en mesure de réfléchir à l'expérience, de remarquer leurs différences ET la façon dont ils ont réussi à les contourner afin d'atteindre leur objectif commun. L'équipe a remarqué, par exemple, qu'elle était passée de l'envoi de lettres officielles à des courriels et à des appels téléphoniques, moins formels. Parce que c'était dans l'intérêt de chacun pour atteindre l'objectif commun, les résultats sont devenus plus importants plutôt que de maintenir les protocoles traditionnels. Dans le contexte d'un exercice limité à échéance fixe, les intervenants des différents secteurs ont pu apprendre les uns des autres et s'efforcer de résoudre de différentes façons les problèmes. Cet exercice leur a procuré une plus grande confiance pour commencer à adopter de nouvelles pratiques dans le processus normal des affaires.

La confiance grandit par l'action commune

Deuxièmement, l'effort montre que la meilleure manière de renforcer la confiance ne passe pas par la négociation d'accords formels mais par un effort commun visant à atteindre un objectif à court terme. Une fois cet objectif (ou ces objectifs) atteint, les partenaires ont pu commencer à discuter des accords à long terme.

Transformer le rôle des agences techniques

Troisièmement, mettre l'accent sur des résultats à court terme a des répercussions sur le rôle des agences techniques. Ils doivent faire suffisamment confiance au processus pour engager des ressources avant même que soit connue la nature exacte de l'objectif des 100 jours. Les organismes doivent également être prêts à s'engager dans le mentorat et les démarches diplomatiques, afin de faciliter la communication entre les différentes parties et de renforcer la confiance en soi parmi les membres de l'équipe. Au Kenya, cet élément s'est avéré important pour la réussite du projet : le personnel de l'IM et de l'Institut des résultats rapides est demeuré en contact avec les hauts dirigeants, afin de réagir à leurs préoccupations et de les maintenir au courant des progrès accomplis. De plus, les agences doivent intervenir avec souplesse et en temps opportun aux étranglements techniques. Un parfait exemple de cette flexibilité a été la capacité de l'IM d'organiser des conférences téléphoniques, des réunions impromptues et du soutien technique pour répondre à la nécessité de développer rapidement des compétences locales afin d'analyser la vitamine A.

Découvrir le potentiel humain inexploité des organismes

Quatrièmement, une approche qui permet au personnel technique et opérationnel d'endosser la responsabilité d'atteindre des résultats concrets, comme la mise en marché d'aliments enrichis, libère des réserves d'énergie et des capacités souvent inexploitées par les approches classiques de mise en œuvre d'un projet. Pour les gens habitués à une structure d'autorité conventionnelle, cette approche présente un défi d'apprentissage. Comme c'est souvent le cas, l'équipe de la RRI du Kenya a démontré sa capacité à relever le défi et à livrer les résultats escomptés. Ces expériences peuvent donner aux hauts dirigeants une plus grande confiance au niveau de la capacité de leur personnel à assumer plus de responsabilités et pourraient, avec le temps, changer la culture de prise des décisions au sein des organismes participants.

Des résultats concrets attirent l'attention des dirigeants

Le succès de la première RRI au niveau de l'enrichissement des produits alimentaires au Kenya a exercé un impact positif imprévu au niveau de l'attention que portent les dirigeants à l'endroit des questions nutritionnelles, et offre des leçons importantes aux partisans de la nutrition. Les efforts traditionnels de soutien consistent souvent à convaincre les dirigeants que la nutrition mérite plus d'attention en raison de ses effets sur la santé publique, la rentabilité et les implications au niveau des droits de la personne. Ces arguments, tout en étant valables, ont un effet limité sur la façon dont les dirigeants répartissent leur temps et leurs ressources. Les dirigeants portent plus volontiers attention à des résultats concrets pouvant être discutés, photographiés et diffusés. Il ne s'agit pas exclusivement, pour les hauts dirigeants, de rechercher de la publicité. Au contraire, cette démarche fait partie d'un processus productif de prise de décision qui exige des gestionnaires d'éviter d'investir des ressources dans un projet à moins d'être suffisamment convaincus qu'il sera couronné de succès.

Prouver que le succès est possible, même sur une petite échelle, apporte aux cadres supérieurs les preuves dont ils ont besoin pour justifier des investissements plus importants dans des efforts à plus long terme. Plutôt que de consacrer du temps à essayer d'obtenir l'adhésion totale des dirigeants à l'endroit du programme d'enrichissement alimentaire, il a suffi à l'équipe de l'enrichissement alimentaire d'obtenir l'approbation d'engager des ressources dans un projet limité au départ à 100 jours. Bien que ce projet n'était pas sans problème, il s'agissait d'une tâche possible à gérer. Dans le cas de la KNFFA, les résultats ont parlé d'eux-mêmes, ce qui a rendu beaucoup plus facile d'obtenir l'attention des cadres supérieurs au niveau des prochaines démarches. Après les premiers résultats, les leaders du secteur public ont été beaucoup plus disposés à discuter du programme de nutrition, et à accorder la priorité à l'enrichissement alimentaire dans leur plan de travail et dans le budget du ministère.



Conclusion

Au niveau de l'enrichissement alimentaire, passer de l'intention à l'action est souvent difficile en raison du nombre de partenaires impliqués et de l'éventail des activités à entreprendre. La réussite de la KNFFA à mettre en marché en quatre mois des huiles comestibles enrichies et certifiées illustre comment les intervenants intéressés par l'enrichissement alimentaire peuvent atteindre des résultats similaires. Etant donné le regain d'intérêt pour la nutrition de la part des dirigeants du secteur privé et du secteur public et l'augmentation de la capacité et de l'énergie de l'équipe de l'enrichissement alimentaire, le chemin est tracé pour atteindre de plus ambitieux objectifs. Les partenaires du développement sont appelés à adapter leurs procédures, afin de faciliter l'adoption d'approches novatrices similaires pour atteindre ailleurs des objectifs nutritionnels.

