



## *Faire reculer le paludisme*



*Réseau d'assistance technique pour les moustiquaires imprégnées*

# Accélérer la promotion des moustiquaires imprégnées en Afrique

*Cadre stratégique  
pour la coordination  
de l'action nationale*



Organisation mondiale  
de la Santé

# TABLE DES MATIERES

<b>Préface</b>	<b>3</b>
<b>Résumé</b>	<b>5</b>
<b>Cadre</b>	<b>6</b>
<b>1. Introduction</b>	<b>6</b>
<b>2. Le leçons tirées de l'expérience</b>	<b>6</b>
<b>3. Créer un partenariat – le rôle du réseau d'assistance technique sur les moustiquaires imprégnées d'insecticide</b>	<b>8</b>
<i>Une vision partagée de l'avenir</i>	<b>7</b>
<b>4. Éléments du cadre</b>	<b>9</b>
<b>4.1 Octroi de subventions publiques ciblées pour optimiser l'impact des moustiquaires imprégnées en santé publique</b>	<b>10</b>
<i>Qui sont les bénéficiaires et comment les atteindre?</i>	<b>10</b>
<i>Modalités de subvention I: bons et systèmes comparables</i>	<b>10</b>
<i>Modalités de subvention II: vente de marchandises subventionnées</i>	<b>11</b>
<i>Etudes et évaluation des systèmes de subventions ciblées</i>	<b>12</b>
<b>4.2 Appuyer et stimuler le secteur privé</b>	<b>12</b>
<i>Créer un environnement favorable</i>	<b>12</b>
<i>Stimuler la demande</i>	<b>12</b>
<i>Lancer les marchés</i>	<b>13</b>
<b>4.3 Autres systèmes de distributions subventionnées</b>	<b>13</b>
<i>Urgences</i>	<b>14</b>
<i>Fonds de roulement</i>	<b>14</b>
<b>5. Insecticides pour le traitement des moustiquaires</b>	<b>14</b>
<b>6. Conclusions et perspectives</b>	<b>14</b>
<b>Illustrations</b>	
<b>Fig. 1 Accélérer l'utilisation des moustiquaires imprégnées au niveau national : cadre stratégique pour les partenaires</b>	<b>9</b>
<b>Fig. 2 Trouver un équilibre entre les stratégies de subvention et les stratégies commerciales</b>	<b>10</b>



© Faire reculer le paludisme/Organisation mondiale de la Santé, 2002  
WHO/CDS/RBM/2002.43

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation mondiale de la Santé aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. Les lignes en pointillé sur les cartes représentent des frontières approximatives dont le tracé peut ne pas avoir fait l'objet d'un accord définitif.

La mention de firmes et de produits commerciaux n'implique pas que ces firmes et ces produits commerciaux sont agréés ou recommandés par l'Organisation mondiale de la Santé, de préférence à d'autres de nature analogue. Sauf erreur ou omission, une majuscule initiale indique qu'il s'agit d'un nom déposé.

L'Organisation mondiale de la Santé ne garantit pas l'exhaustivité et l'exactitude des informations contenues dans la présente publication et ne saurait être tenue responsable de tout préjudice subi à la suite de leur utilisation.

L'initiative Faire reculer le paludisme est un partenariat mondial fondé par les gouvernements des pays touchés par le paludisme, l'Organisation mondiale de la Santé, le Programme des Nations Unies pour le Développement, le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance et la Banque mondiale. L'initiative a pour objectif de réduire de moitié le fardeau du paludisme dans le monde d'ici 2010 en sauvant des vies, en réduisant la pauvreté, en augmentant les effectifs scolaires et en améliorant la qualité de vie de millions de personnes habitants les pays pauvres, particulièrement en Afrique.

Si vous désirez vous joindre au mouvement de l'initiative Faire reculer le paludisme et contribuer à réduire le paludisme dans le monde, écrivez à l'adresse suivante:

Faire reculer le paludisme  
Organisation mondiale de la Santé  
20, avenue Appia  
CH-1211 Genève 27  
Suisse

Email: [rbm@who.int](mailto:rbm@who.int) ou télécopie +41 22 791 4824

Site Internet: [www.rbm.who.int](http://www.rbm.who.int)





## **Préface**

UNE DES PRINCIPALES interventions du partenariat FRP (Faire Reculer le Paludisme / Roll Back Malaria) consiste à faciliter l'acquisition, et promouvoir l'utilisation des moustiquaires imprégnées d'insecticide (MTI). C'est également une composante clé des Stratégies de Lutte contre le paludisme dans de nombreux pays africains.

Très souvent, la promotion des MTI implique les secteurs public et privé mais aussi des organisations non-gouvernementales (ONG). Les stratégies nationales de mise en œuvre des MTI doivent être adaptées à la grande diversité des situations locales, notamment au niveau des systèmes de distribution du secteur public et des conditions du marché local de la moustiquaire.

Le cadre stratégique décrit dans le présent document n'est pas destiné à remplacer, ou à supplanter, les stratégies nationales actuelles, mais plutôt à aider leur mise en œuvre et leur renforcement. Il passe en revue certaines questions fréquemment rencontrées en Afrique sub-saharienne concernant l'intégration des activités du secteur public et du privé. Parmi ces questions figurent celles relatives au financement et à la distribution des moustiquaires imprégnées, mais aussi les conditions pour une utilisation optimum des faibles ressources du secteur public afin d'obtenir sur le long terme le meilleur impact possible en Santé Publique. Les problèmes, mais aussi les opportunités, liés aux interactions entre le secteur public, le privé et les organisations non gouvernementales (ONG) revêtent également une grande importance.

Ce cadre de travail offre des suggestions et propose des orientations sur le rôle des différents partenaires impliqués dans le processus général, leur modalités de contribution et comment ils peuvent travailler ensemble de façon constructive et complémentaire.





## Résumé

LE SOMMET AFRICAIN sur l'initiative Faire Reculer le Paludisme (Abuja, Nigeria, avril 2000) a fixé un objectif ambitieux : accroître l'usage des MTI en Afrique pour obtenir, d'ici 2005, une couverture d'au moins 60% des groupes à risque. C'est un défi majeur pour les systèmes de santé africains qui doivent répondre à de nombreuses sollicitations en dépit des faibles ressources présentement allouées à la lutte contre le paludisme. L'ampleur de la tâche dépasse donc la capacité du seul secteur public et nécessite une contribution majeure du secteur privé.

Pour atteindre et maintenir les objectifs d'Abuja, il faudra recourir à des financements supplémentaires sur le court terme qui permettront de mettre en place un système durable garantissant aux plus vulnérables l'accès aux MTI tout en mettant à profit le savoir faire commercial et l'efficacité du secteur privé. Planifier un tel système soulève d'importantes questions relatives aux subventions et aux interactions public/privé. Ces questions sont au centre de ce document, qui fait le point sur les enseignements tirés des projets de promotion des MTI et passe en revue les principales options stratégiques visant à maximiser l'impact des subventions publiques sur la santé. Ce document aborde également la meilleure façon d'encourager la croissance d'un secteur privé déjà florissant et compétitif car la clé du succès réside dans la complémentarité entre les activités du secteur public et du privé.

D'une manière générale, un marché local bien développé permet une distribution relativement efficaces des produits de consommation. L'expérience montre que les moustiquaires et les insecticides distribués par les projets bénéficiant d'un financement public reviennent plus cher (de 3 à 15 US\$ par moustiquaire livrée) que ceux fournis dans le cadre des circuits commerciaux. Par ailleurs, la fourniture de moustiquaires subventionnées par des fonds publics peut entraver la croissance du secteur commercial non subventionné en attirant des personnes qui, autrement, se seraient approvisionnées sur le marché libre.

Ce document propose deux éléments clés pour l'avenir: d'une part des subventions durables ciblant strictement les groupes les plus vulnérables, et d'autre part, un secteur commercial renforcé et élargi, fournissant à la population générale les MTI aux prix les plus bas possibles. Certaines actions du secteur public sont essentiellement temporaires; d'autres devront être poursuivies sur le long terme. La constitution au niveau national d'un Comité Directeur ou d'un groupe de travail spécial chargés des MTI et impliquant l'ensemble des partenaires des secteurs public, privé et des ONG, peut faciliter la négociation, la coordination et la complémentarité dans le processus d'accélération des programmes.

Les subventions doivent être ciblées pour obtenir le meilleur impact possible sur la santé. Il faut, de façon urgente, identifier les mécanismes ad hoc et définir clairement les groupes cibles. Une option intéressante consiste à cibler les femmes enceintes par le biais des services de consultation prénatale; les avantages de la protection s'étendront alors au jeune enfant, du moins tant qu'il dort avec sa mère. Les modalités de subvention des MTI doivent aussi être examinées. Une option intéressante consisterait à séparer la subvention des marchandises elles-mêmes avec, par exemple, un système de bons permettant l'achat à prix réduit des moustiquaires imprégnées chez les commerçants. Cette approche stimulerait le développement d'un marché rentable de la moustiquaire imprégnée.

La croissance du secteur commercial, telle qu'on l'observe en République Unie de Tanzanie, est essentielle. Elle nécessite l'assistance du secteur public dans plusieurs domaines :

- la création d'un « environnement favorable » avec l'exonération fiscale, l'élimination des barrières tarifaires et la simplification des procédures d'enregistrement des produits insecticides.
- la stimulation de la demande par le biais de campagnes promotionnelles intensives basées sur diverses approches et impliquant l'ensemble des médias. Il est essentiel de maintenir la compétitivité et d'éviter de favoriser une marque au détriment d'une autre.

Le lancement de campagnes promotionnelles publiques permettra « d'amorcer » les marchés encore embryonnaires. Il s'agit là d'une intervention temporaire et transitoire, qui concerne l'achat et la distribution de MTI et vise à renforcer les circuits de distribution non subventionnés. Cette activité promotionnelle doit être limitée dans le temps pour ne pas se substituer à l'activité commerciale en créant un système dépendant des subventions. Elle devra être évaluée en termes d'impact sur le marché dans son ensemble.

Des réponses devront être apportées à d'importantes questions au niveau opérationnel: par exemple, comment cibler efficacement les subventions et quand mettre fin aux campagnes promotionnelles publiques? L'équilibre entre les activités du secteur public et du privé varie selon les pays, en fonction du contexte local. Il est probable qu'il changera au fur et à mesure que les marchés commerciaux se développeront. Les conditions d'équilibre entre secteur public et secteur privé peut être différentes dans le cas des moustiquaires et ldes insecticides ; ce sont ces derniers qu'il faudra avant tout subventionner. L'introduction de moustiquaires pré-imprégnées à longue durée d'action (moustiquaires imprégnées durablement, MID) va sans aucun doute ouvrir de nouvelles perspectives dans le domaine du traitement des moustiquaires.

# Le cadre de travail

## 1. INTRODUCTION

Les moustiquaires imprégnées d'insecticide (MTI) représentent un puissant outil de santé publique et peuvent avoir un impact considérable en Afrique: leur usage régulier par les jeunes enfants peut réduire de 20% la mortalité générale et de 50% le nombre d'accès palustres. Aussi, la promotion des MTI constitue-t-elle un élément essentiel du partenariat FRP pour réduire la mortalité et la morbidité dues au paludisme.

Même si les projets antérieurs de promotion de MTI ont permis de recueillir de précieux enseignements, l'évolution vers une couverture à grande échelle a été plus lente en Afrique qu'en Asie et dans le Pacifique occidental. De nombreux pays africains reconnaissent désormais la nécessité de passer du stade de projets locaux limités dans le temps à des programmes nationaux coordonnés. Le présent cadre de travail concerne spécifiquement l'Afrique où la majorité de la population est soumise au risque de paludisme, alors qu'en Asie ce risque est localisé.

En Afrique, les infrastructures sanitaires sont généralement faibles et insuffisamment financées. La fourniture de MTI est onéreuse alors même que les autres priorités de santé publique doivent être prises en compte, notamment le traitement du paludisme qui devient de plus en plus onéreux du fait de la chimiorésistance. Il est évident que la fourniture de moustiquaire imprégnées à toutes les personnes « à risque » de paludisme dépasse la capacité logistique et financière du seul secteur public.

L'objectif d'Abuja<sup>1</sup> d'une couverture en MTI de 60% pour les groupes à haut risque en Afrique d'ici 2005, nécessitera environ 160 millions de MTI, représentant un coût d'environ 160 millions de \$US par an pour l'achat des moustiquaires<sup>2</sup>. Leur distribution coûtera autant. Un financement de cet ordre n'est probablement pas disponible, même à court terme, et n'est certainement pas durable à long terme. Toutefois, les perspectives sont bonnes pour obtenir, au cours des prochaines années, un financement supplémentaire pour la lutte contre le paludisme en général, et les MTI en particulier. Il est donc important d'utiliser tout les financements à court terme destinés aux MTI, pour mettre en place un système durable permettant de focaliser les dépenses publiques sur les groupes cibles les plus vulnérables.

La stratégie suggérée ici repose sur deux composantes clés : la mise en place de prix subventionnés en ciblant des groupes vulnérables précis et la croissance du secteur privé. Les subventions sont nécessaires en Afrique où nombreuses sont les personnes trop pauvres pour se procurer les moustiquaires. Les

---

1. Cible convenue au Sommet africain sur l'initiative Faire reculer le paludisme à Abuja (Nigeria), 25 avril 2000.

2. En supposant qu'une moustiquaire coûte 3,50 dollars US, dure cinq ans et nécessite 0,30 \$US par an pour l'insecticide.



ressources publiques étant limitées, il faudra bien identifier et cibler les groupes à plus haut risque. Subventionner correctement les moustiquaires (à hauteur d'au moins 1 US\$ par moustiquaire) n'est durable que si les subventions sont limitées aux groupes les plus vulnérables de la société. La croissance du secteur privé permettra au grand public d'accéder aux moustiquaires non subventionnés, à des prix les plus compétitifs possibles.

Les perspectives sont bonnes de pouvoir combiner les efforts du secteur public et du privé dans le cadre d'une stratégie élaborée de promotion des MTI. Les marchés fournissent actuellement la plupart des moustiquaires utilisées en Afrique ; ils peuvent rapidement s'accroître s'ils sont stimulés par des interventions du secteur public telles que la stimulation de la demande, l'exonération fiscale et la suppression des barrières tarifaires. Il y a des avantages potentiels majeurs à stimuler la création d'un marché florissant et compétitif, impliquant une réduction substantielle des prix et une pénétration accrue des moustiquaires imprégnées dans les régions rurales.

Assurer la complémentarité entre les deux secteurs est la clé du succès. Les subventions doivent permettre de renforcer ou de compléter le secteur privé plutôt que de rivaliser avec lui. Mises à la disposition de tous, les MTI subventionnées tendraient à supplanter les ventes commerciales au risque d'inhiber, voire même d'inverser la croissance du secteur commercial. Il faut donc élaborer des mécanismes appropriés, tels que le système de bons et/ou un ciblage efficace qui soient compatibles avec la croissance du secteur privé.

### ***Une vision partagée de l'avenir***

La majorité des personnes exposées au paludisme en Afrique devraient posséder et utiliser une moustiquaire qui soit pré-traitée avec un insecticide et possède une longue durée d'efficacité (« moustiquaires durablement imprégnées»), ou qui soit régulièrement retraitée. La majorité de ces moustiquaires sera achetée sur le marché local. Les populations les plus vulnérables au paludisme pourront les obtenir à des prix subventionnés par l'Etat, de préférence au travers d'un système qui utilise des circuits publics (ex: les services de PMI) pour l'obtention de la subvention, mais utilise des circuits de distribution commerciale pour la livraison des produits (ex: système de bon ou équivalent).

Sur le marché local, les prix seront maintenus au niveau le plus bas possible par des économies d'échelle et par une concurrence vive à tous les niveaux. Les gouvernements apporteront une aide en créant un « environnement favorable » composé de deux éléments:

- a) un environnement fiscal et réglementaire favorable, ex: en accordant l'exonération fiscale et la suppression des barrières tarifaires,
- b) un environnement commercial favorable où la demande est forte, ex: en utilisant les médias ainsi que les circuits d'information, d'éducation sanitaire et de communication (IEC) pour encourager les gens à acheter les moustiquaires et les insecticides.

L'autre rôle principal du gouvernement, appuyé par les ONG, consistera à mettre en place un système de subventions strictement ciblées, orientées vers les groupes les plus vulnérables. Une application stricte des « règles » de ciblage minimisera le risque que les subventions empiètent sur les ventes commerciales; le secteur public et le privé auront alors des rôles complémentaires et mutuellement bénéfiques.

Le cadre de travail décrit ici représente le consensus du réseau FRP d'assistance technique de sur les MTI, composé notamment de représentants des principaux donateurs. Il s'intéresse aux stratégies générales plutôt qu'aux aspects de détail, il examine les différentes options stratégiques et émet des recommandations fondées sur l'expérience. Il est destiné à être utilisé dans le cadre du partenariat FRP pour promouvoir la mise en œuvre et favoriser l'évolution des stratégies et des programmes dans un cadre national. Il offre également un cadre de travail pour la coordination des activités des différentes agences et secteurs impliqués. Son approche pragmatique a pour but de faire en sorte que les dépenses publiques de santé pour les moustiquaires imprégnées aient effectivement le maximum d'impact sur la santé des populations, notamment celle des groupes les plus vulnérables au paludisme.



## **2. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE**

Le présent cadre de travail est basé sur les leçons tirées des projets de promotion de MTI. L'objectif d'Abuja ne peut être atteint que par la conjonction des forces du secteur public et du privé. Un équilibre doit être trouvé entre pérennité et équité: le secteur public vise plutôt à instituer l'équité tandis que le secteur privé assure la pérennité.

- Par rapport au secteur public, le secteur privé est nettement plus efficace dans la distribution et la vente des moustiquaires.
- Il est démontré que le marché des moustiquaires est souple et qu'ils peut croître rapidement en réponse à une augmentation de la demande.
- La distribution des moustiquaires par le secteur public, les ONG ou dans le cadre des projets de marketing social, entraîne un surcoût important qui peut varier de 3 à 15 US\$ par moustiquaire distribuée<sup>3</sup>, sans compter le prix payé par l'utilisateur.
- La distribution à grande échelle et non ciblée, de moustiquaires gratuites ou fortement subventionnées n'est pas une solution durable et peut même se révéler contre-productive à moyen et à long termes.
- Lorsqu'ils sont dirigés par les communautés, des comités locaux ou des conseils de santé, les programmes de promotion des moustiquaires imprégnées basés sur des fonds de roulement se révèlent presque toujours éphémères.
- La demande de moustiquaires existe déjà là où les piqûres de moustiques constituent une forte nuisance. Elle peut alors être aisément stimulée par des activités visant à encourager la demande.
- Chaque fois que des projets vendent les moustiquaires de façon non ciblée et à des prix inférieurs à ceux du marché local, leurs ventes peuvent supplanter celles du marché. Cette substitution tend à dissuader les commerçants et peut entraver la croissance du marché.
- Dans la plupart des projets de promotion des moustiquaires imprégnées où l'insecticide est vendu, les taux de retraitement se révèlent décevants (moins de 20% dans la plupart des cas).
- Les programmes de promotion des MTI les plus vastes et durables connus à ce jour sont ceux de la Chine et du Vietnam. Dans ces pays, les utilisateurs achètent leurs propres moustiquaires sur le marché non subventionné, mais le gouvernement fournit gratuitement l'insecticide et un service régulier de traitement des moustiquaires.
- Les deux composantes d'une MTI —la moustiquaire et l'insecticide—sont des produits très différents, et l'équilibre entre les rôles du secteur public et du privé peut être différent pour chacun d'eux.

## **3. CRÉER UN PARTENARIAT—LE RÔLE DE LA TASK FORCE NATIONALE SUR LES MTI**

La première étape, essentielle, est de créer une Task Force nationale sur les MTI. Elle sera composée de représentants de tous les partenaires, y compris les départements et organismes publics concernés, les organismes bilatéraux et multilatéraux de donateurs, les organisations non-gouvernementales nationales et internationales, la société civile, le secteur privé et enfin, les organismes de recherche.

La Task Force nationale aura pour fonctions de coordonner et de catalyser les efforts pour accélérer de la couverture en MTI au niveau national. Son rôle pourrait inclure:

- L'obtention d'un appui politique puissant en faveur du partenariat FRP en général et des MTI en particulier, notamment dans le cadre des structures nationales et des administrations locales, mais aussi pour tous les intervenants.
- Le plaidoyer et l'obtention de ressources humaines et financières.

---

3. Ces chiffres sont bruts et non ajustés et représentent simplement le coût total pour le donateur, divisé par le nombre de moustiquaires livrées.

- La négociation pour l'exonération fiscale et la suppression des barrières tarifaires sur les insecticides, les moustiquaires et les matières premières servant à les fabriquer<sup>4</sup>.
- La facilitation des négociations entre les fournisseurs et les organismes nationaux de réglementation.
- La négociation, la planification et la mise en place de mécanismes permettant de cibler les subventions sur les groupes vulnérables.
- L'évaluation et le suivi continu de la mise en oeuvre des moustiquaires imprégnées, en particulier l'identification et l'élimination des facteurs qui pourraient freiner le développement du secteur commercial.
- L'établissement d'un programme national et international de recherche opérationnelle sur les questions spécifiques pertinentes.
- La communication d'informations aux consommateurs.
- La coordination des mécanismes de suivi et le contrôle de qualité.

#### 4. ÉLÉMENTS DU CADRE

Le cadre national de mise en oeuvre comportera diverses activités, dont certaines auront un caractère essentiellement temporaire, tandis que d'autres devront être soutenues de façon permanente. Certaines d'entre elles ne peuvent être mises en oeuvre que par le secteur public, d'autres relèvent naturellement du rôle des ONG. Les rapports entre ces activités et les organismes qui les gèrent sont illustrés dans la figure 1 (ci-dessous).



Fig. 1: Accélération de l'utilisation des MTI au niveau national: cadre stratégique pour les partenaires

Il faut souligner qu'un tel cadre doit être adapté aux contextes locaux des pays afin que l'impact des activités du secteur public et du privé sur la santé soit le plus fort possible. L'équilibre entre le développement du secteur commercial et les approches subventionnées modulées en fonction des conditions locales du marché, et devra évoluer dans le temps (figure 2).

4. Bien que les matières premières en question soient aussi utilisées pour fabriquer d'autres tissus, il est toujours possible de calculer la quantité utilisée spécifiquement pour les moustiquaires et de permettre un abattement fiscal ou tarifaire sur cette fraction.

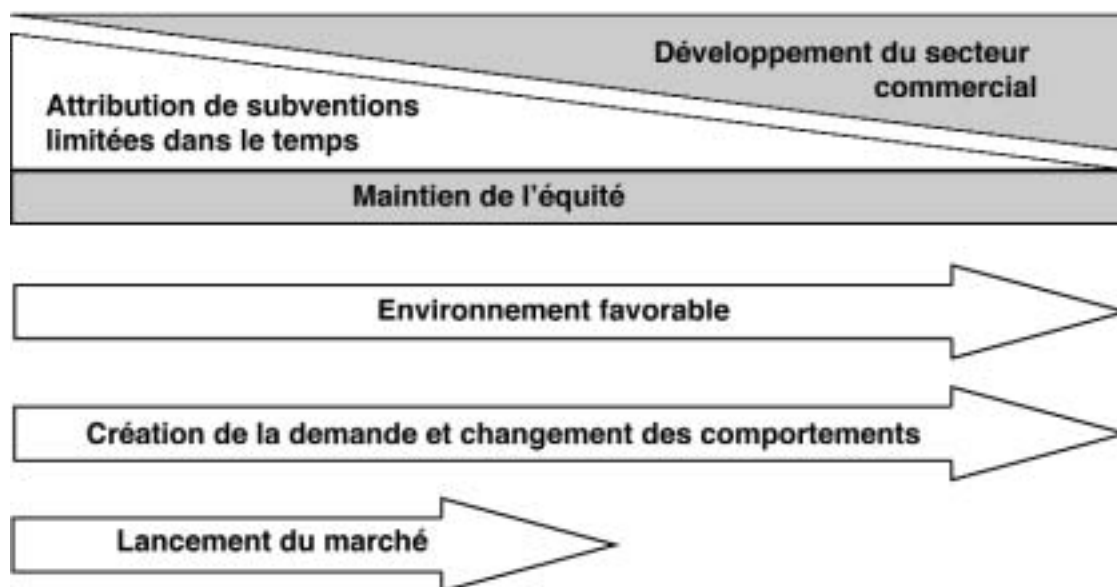


Fig. 2: Trouver l'équilibre entre les stratégies de subvention et les stratégies commerciales

#### 4.1 Allocation de subventions publiques ciblées pour améliorer l'impact des moustiquaires imprégnées en santé publique

Si l'accès à des MTI fortement subventionnées ne peut pas être offert à tous ceux et celles qui sont exposés au paludisme, il y a également des limites à ce que le secteur privé peut réaliser tout seul. Même avec un marché des MTI florissant, des prix bas et une bonne pénétration des régions rurales, un accès généralisé et totalement équitable à ces produits ne peut pas être garanti. Il est clair qu'il faudra fournir durablement des moustiquaires et/ou des insecticides subventionnés aux groupes les plus vulnérables. Des choix devront être faits concernant par exemple les bénéficiaires, les circuits de distribution ou les modalités d'attribution des subventions. Lorsqu'ils identifient un groupe cible, les planificateurs doivent estimer le montant du financement disponible: si le groupe cible est trop grand, le montant de la subvention attribuable à chaque individu sera si faible qu'elle devient inutile.

##### **Qui sont les bénéficiaires et comment les atteindre?**

Le but principal du ciblage est de maximiser l'impact des subventions. Le ciblage géographique peut être utile dans les régions où le paludisme est un problème localisé, mais moins utile lorsque la majorité de la population est à risque. Au sein des populations, les groupes cibles peuvent, en principe, être identifiés selon des caractéristiques biologiques (ex: femmes enceintes et enfants de moins de cinq ans) ou socioéconomiques (ex: les indigents). Concrètement, il sera difficile de trouver un mécanisme qui puisse identifier efficacement les pauvres, qui soit applicable à l'échelle nationale et difficile à contourner. Il est toutefois essentiel qu'un tel mécanisme soit rapidement trouvé.

La fourniture de MTI subventionnées aux femmes enceintes comporte de réels avantages, puisqu'elle atteint deux groupes vulnérables à la fois, la mère et son jeune enfant. De plus, le bénéfice d'une moustiquaire donnée à une femme enceinte devrait se poursuivre jusqu'à ce que son enfant ait environ quatre ans.

##### **Modalités de subvention I: les bons et systèmes équivalents**

Des subventions ciblées peuvent être accordées en fournissant les marchandises directement subventionnées. Toutefois, il est souvent préférable de distribuer la subvention et les marchandises à travers des circuits séparés—par exemple en utilisant un système de bons qui permettent

d'acheter les MTI sur le marché local à prix réduit. Bien que l'expérience acquise dans ce domaine soit encore très limitée, ce système semble avoir des avantages certains. Les dispensaires par exemple, peuvent gérer un système de bons sans avoir à régler la question du coût ni devoir assumer les inconvénients et le risque liés à la manipulation et au stockage des moustiquaires et des insecticides. Ainsi, les mères pourraient avoir le choix du modèle et du lieu d'achat de leurs moustiquaires. Un tel système offre aux commerçants locaux une garantie quant à l'extension du marché et peut les inciter à améliorer leur compétitivité dans ce domaine. Cet impact positif sur le marché local confère au système de bons un avantage important par rapport à celui de la vente directe de moustiquaires subventionnées par les circuits de santé publique, qui normalement, devrait avoir un effet négatif sur les ventes commerciales.

Chaque système de subventions comporte des risques de détournement, par exemple lorsque des personnes n'appartenant pas au groupe cible bénéficient des avantages de la subvention. Mais les risques existent aussi bien avec le système des bons qu'avec les marchandises subventionnées. La subvention est « perdue », lorsqu'elle ne fournit pas l'avantage de santé escompté à une personne vulnérable. En revanche, un avantage du système est que les « bons détournés » continuent, d'une façon ou d'une autre, à stimuler le marché local.

Le système de bons implique que les moustiquaires et les insecticides soient localement disponibles dans les boutiques et autres circuits commerciaux dès la mise en place du système. On ne sait pas encore dans quelle mesure les commerçants pourront réagir rapidement à l'introduction d'un système de bons. Un autre problème inhérent à ce système est que le bon lui-même peut être échangé contre des marchandises autres que les moustiquaires ou les insecticides. On aura besoin de plus d'expérience pour choisir la meilleure approche, celle qui permettra de s'assurer que les bons sont bien utilisés pour le but prévu et par la population cible considérée.

### **Modalités de subvention II: ventes de marchandises subventionnées**

Actuellement, la manière la plus courante d'accorder des subventions consiste à fournir directement des MTI à prix réduits. D'une manière générale, ce système de distribution n'a pas été suffisamment ciblé, permettant ainsi aux personnes qui normalement s'approvisionneraient auprès du secteur commercial, de bénéficier des moustiquaires subventionnées. Ce faisant, c'est à la fois une subvention et une vente commerciale qui sont perdues. Lorsque cette situation se répète, les commerçants locaux peuvent totalement cesser de vendre des moustiquaires, le secteur commercial étant alors évincé par les moustiquaires subventionnées. Ce problème a souvent été négligé par les projets assurant la promotion des MTI. Un secteur commercial faible sera plus vulnérable à ce phénomène qu'un marché déjà florissant, puisque le nombre de ventes ainsi perdues représentera une part plus grande du marché. Au lieu de renforcer le marché local, la vente au grand public de moustiquaires subventionnées peut avoir un effet totalement inverse.

Les subventions ne pouvant être offertes à tout le monde, il est important de concentrer les ressources sur les groupes les plus vulnérables pour maximiser leur impact en santé publique. Dans le même temps, un système d'offre subventionné ne doit pas déplacer ou supplanter le secteur commercial. Il convient aussi de noter que dans la pratique, la fourniture de marchandises subventionnées s'est révélée onéreuse. De nombreux projets ont été basés sur le système des fonds de roulement à base communautaire, dans lesquels les MTI ont été vendues sur la base du « recouvrement des coûts ». Dans la grande majorité des cas, les recettes issues de la vente des moustiquaires n'ont pas couvert les coûts opérationnels et les fonds de roulement n'ont pu assurer la viabilité du projet après l'arrêt des financements extérieurs.

Pourquoi la vente des moustiquaires subventionnées revient-elle si cher ? Une des raisons tient au fait que les MTI exigent une gestion rigoureuse des stocks, un espace de stockage important et des ressources pour leur transport. Une autre raison tient aux formalités administratives requises pour la vente des moustiquaires. La collecte et la gestion de l'argent entraînent des frais importants, qui peuvent même être supérieurs à ce que rapportent les ventes elles-mêmes. Dans ce cas, l'option consistant à offrir gratuitement les MTI aux utilisateurs devrait être envisagée car elle serait plus équitable, plus efficace et de ce fait, plus durable.

Même si les coûts de vente des marchandises subventionnées et de gestion des fonds de roulement

étaient substantiellement réduits, ramenés à 2 \$ US par moustiquaire par rapport aux coûts actuels ( 3 à 15 \$US ), ces systèmes seraient encore trop chers pour permettre de couvrir durablement tous ceux qui sont exposés au paludisme en Afrique. Même avec des économies d'échelle importantes, un ciblage serait encore nécessaire. En effet, si des coûts opérationnels de cette ampleur sont justifiables pour un système qui atteint effectivement les groupes les plus vulnérables, ils ne le sont pas pour un système qui vise à obtenir une couverture de masse. Ceci est particulièrement évident dans les nombreuses régions où les dépenses publiques globales pour la santé sont inférieures à 5 \$US par personne et par an.

### **Etudes et évaluations des systèmes de subventions ciblées**

De nombreux projets de promotion des MTI se sont efforcés de cibler les femmes enceintes mais peu ont essayé d'évaluer l'efficacité de leur système ou de contrôler les détournements. Les systèmes de ciblage autres que ceux mentionnés ci-dessus, devraient aussi faire l'objet d'études supplémentaires. Il faudra davantage d'expérience opérationnelle pour déterminer quels sont les systèmes qui fonctionnent, les problèmes qui peuvent être anticipés et comment les minimiser.

## **4.2 Appuyer et stimuler le secteur privé**

### **Un environnement favorable**

Créer un environnement favorable au commerce des MTI incombe en grande partie au secteur public. La Task Force Nationale sur les MTI devrait jouer un rôle clé dans l'identification et la suppression des freins à la croissance du marché: suppression des taxes et barrières tarifaires, identification et suppression d'autres blocages à la pénétration des marchés, supervision du marché, coordination avec le secteur privé et réglementation des insecticides.

La suppression des taxes et des barrières tarifaires qui s'est avérée très efficace dans la stimulation de la croissance du secteur commercial en République Unie de Tanzanie et en Ouganda, est probablement un préalable nécessaire pour obtenir un tel résultat dans d'autres pays.

Le gouvernement assume aussi d'autres fonctions techniques importantes, telles que le suivi de la résistance des vecteurs aux insecticides et la sécurité d'emploi des pesticides. Tous les produits insecticides, en particulier ceux vendus pour un usage domestique, doivent être homologués conformément à la législation nationale en vigueur. Malheureusement, le processus d'homologation agit souvent comme une barrière à la pénétration du marché, en partie parce que les autorités nationale compétentes ne sont pas familières avec les insecticides destinés au traitement des moustiquaires. Des conseils pour l'évaluation des risques sont en cours de préparation par le WHOPES pour aider les pays à simplifier les processus d'homologation.

### **Création de la demande**

Il est urgent de mettre en œuvre, aux niveaux national et local, une promotion intense et soutenue des MTI. Le potentiel de croissance de la demande est grand partout où les gens sont exposés chaque nuit à de nombreuses piqûres de moustique. La stimulation de la demande doit être opérée conjointement par tous les partenaires : secteur privé, secteur public et ONG. Ceux qui ont une compétence particulière en marketing social peuvent s'impliquer dans la conception de campagnes promotionnelles. De nombreuses villes africaines disposent des fournisseurs potentiels et ont déjà une activité commerciale en matière de moustiquaires, de sorte que l'investissement public pour stimuler la demande peut être directement rentable. Pour valoriser ce potentiel, il sera nécessaire d'exploiter non seulement les canaux traditionnels de l'IEC et de l'éducation sanitaire, mais aussi d'impliquer les médias et la publicité. Le choix des médias et la rédaction des messages devront être basés sur le résultat des recherches opérationnelles sur la perception locale des moustiques, du paludisme et du rôle des MTI.

D'une manière générale, la promotion des MTI dans le cadre d'un financement public ne doit pas favoriser un fournisseur (ou un groupe de fournisseurs) au détriment d'un autre, afin d'encourager la concurrence et éviter les situations de monopole. Une attention particulière sera portée sur la question d'appropriation des marques ayant bénéficié d'un financement public.

### **Lancement du marché**

L'intervention publique au niveau de l'offre en MTI, peut être utilisée dans l'optique de promouvoir la demande et stimuler le secteur commercial. Le lancement ou « l'amorçage » du marché vise à stimuler la croissance du secteur commercial non subventionné en:

- a) démontrant la viabilité du commerce de moustiquaires et/ou d'insecticides aux commerçants potentiels;
- b) créant et renforçant les infrastructures et les réseaux commerciaux nécessaires à un commerce rentable et compétitif.

La contribution ainsi apportée est très précieuse dans les situations où il n'y a pas encore d'activité commerciale existante. Elle est moins indiquée dans les zones urbaines où les échanges commerciaux existent déjà. Les activités de lancement du marché peuvent être diverses allant d'une subvention simple et directe de l'offre, telle que le versement d'une prime aux fournisseurs pour chaque moustiquaire vendue, à la création d'un système complet de distribution subventionnée par le commerce local.

Le lancement du marché est une intervention temporaire et transitoire. Elle a pour but de susciter la demande et de renforcer les circuits de distribution non subventionnés. Les commerçants ne se lanceront pas sur un nouveau marché tant qu'ils ne seront pas assurés de vendre, et il est peu probable que cela se produise tant que l'offre subventionnée persistera, sauf si elle est limitée à un groupe cible bien défini.

Le recours au système de lancement du marché doit être limité dans le temps et des critères doivent être définis pour y mettre un terme. Sans limite dans le temps, ces activités promotionnelles créeraient un système d'approvisionnement totalement dépendant de la subvention et supplanteraient le secteur commercial en place. De même, le volume des marchandises achetées et vendues dans le cadre de ces opérations promotionnelles doit être limité en fonction de critères bien définis. Le succès du lancement du marché doit être mesuré sur la base de son impact sur les ventes commerciales non subventionnées et de sa contribution à la croissance générale du secteur commercial. Ceci implique bien entendu un suivi des marchés. Des méthodes et des indicateurs pertinents sont en cours d'élaboration à cet effet. En revanche, les critères à utiliser pour décider de l'arrêt des activités promotionnelles ne sont pas encore bien établis, et il est impératif d'acquérir davantage d'expérience dans ce domaine.

Le marketing social des MTI doit associer le lancement du marché, limité dans le temps, à la stimulation continue de la demande. Il ne doit pas être utilisé comme une option de repli dans le cas où un marché commercial ne parviendrait pas à se développer.

### **4.3 Autres systèmes de distribution subventionnés**

Deux autres systèmes de distribution doivent aussi être mentionnés, bien que ni l'un ni l'autre ne jouent de rôle dans le présent cadre de travail.

#### **Situations d'urgence**

La distribution gratuite de MTI se justifie dans les situations d'urgence ou de catastrophes naturelles. Il s'agit alors d'une intervention temporaire ayant pour but de fournir un secours immédiat. L'intervention est ciblée géographiquement, mais généralement pas sur des groupes sociaux particuliers et il ne faut pas s'attendre dans ce contexte particulier à observer des effets immédiats sur le secteur commercial. Une fois l'urgence réglée, des stratégies à plus long terme doivent être recherchées.

#### **Fonds de roulement**

Certaines équipes de santé et organisations locales de développement communautaire essaient souvent de monter des projets basés sur les fonds de roulement. Malgré leur valeur en termes de développement, ces méthodes n'ont généralement pas d'impact positif sur le développement des marchés. Ces projets nécessitent le plus souvent une micro-gestion et une assistance technique externe importantes, et les fonds de roulement ne permettent généralement pas le réapprovisionnement régulier des stocks une fois les financements externes interrompus. Les



moustiquaires ainsi distribuées reviennent plus cher que celles distribuées par le commerce local (plus de 3 US\$ de différence par moustiquaire livrée). De fait, les approches à base communautaire ne stimulent pas efficacement le marché des moustiquaires à l'échelle nationale.

## **5. INSECTICIDES POUR LE TRAITEMENT DES MOUSTIQUAIRES**

Les moustiquaires sont des objets domestiques bien connus même là où elles sont encore peu utilisées. Elles sont disponibles sur les marchés et chez les commerçants dans la plupart des grandes villes africaines. En revanche, l'utilisation des insecticides pour le traitement des moustiquaires est encore peu connue en Afrique. Ces insecticides mal identifiés ne font pas encore partie de la vie courante et leur disponibilité commerciale est extrêmement limitée. Alors que le traitement d'une moustiquaire avec un insecticide double au moins son efficacité en termes de santé publique, cet avantage est moins facilement perçu par les utilisateurs que ceux de la moustiquaire elle-même. La plupart des projets de promotion de MTI ont constaté qu'il était plus facile de stimuler la demande pour les moustiquaires que celle pour les insecticides.

Pour le moment, les perspectives en termes de marché local, sont bien meilleures pour les moustiquaires que pour les insecticides. Il faut donc rechercher pour la distribution des insecticides un équilibre particulier entre le secteur public et le privé, avec sans doute une place plus importante faite aux subventions et au financement public. C'est le système qui est utilisé en Chine et au Vietnam, où le gouvernement fournit gratuitement la réimprégnation des moustiquaires tandis que celles-ci sont directement achetées sur le marché local par la population. Ces pays hébergent les deux programmes de MTI les plus importants au monde et les plus durables. Un tel système comporte plusieurs avantages. Il tient compte du fait qu'une moustiquaire traitée protège non seulement l'utilisateur, mais confère aussi une protection partielle et indirecte aux autres personnes qui dorment à côté. Il tient également compte du fait qu'on ne doit pas espérer obtenir un taux de retraitement élevé des moustiquaires par l'intermédiaire du seul système commercial. Par ailleurs, la fourniture gratuite du traitement insecticide constitue une motivation supplémentaire pour acheter les moustiquaires. En Asie, les services de retraitement sont bâtis sur les mêmes systèmes qui, dans le temps, assureraient les pulvérisations intra-domiciliaires d'insecticides à effet rémanent. Un système équivalent pourrait fonctionner dans certaines régions d'Afrique.

Les technologies nouvelles d'imprégnation des fibres textiles permettent d'envisager la production de moustiquaire dont le traitement insecticide réalisé en usine résiste au lavage et dont l'efficacité dure aussi longtemps que la moustiquaire elle-même. L'avènement des moustiquaires durablement imprégnées modifiera sans doute l'approche du traitement des moustiquaires tout en créant des opportunités nouvelles dans la planification des programmes nationaux et régionaux de moustiquaires imprégnées. De nouveaux mécanismes de subvention des insecticides pourront sans doute être envisagés, notamment en appuyant le transfert des technologies de traitement insecticide durable vers les producteurs de moustiquaires africains qui écoulent déjà des millions de moustiquaires non traitées sur les marchés africains. Le traitement durable et à faible coût peut offrir l'opportunité d'une intervention avec un excellent rapport coût-efficacité. Toutefois, il faudra veiller à ce que toute intervention de cette nature stimule le développement d'autres procédés de traitement durable et évite la création de situations de monopole. Dans tous les cas, les consommateurs auront besoin d'informations claires et indépendantes sur les performances des différents produits.

Entre-temps, il ne faudra pas oublier les millions de moustiquaires déjà en usage en Afrique qui dans leur grande majorité, ne sont pas traitées. Le développement et l'introduction des Moustiquaires Durablement Imprégnées (MDI) prendront sans doute du temps, aussi la mise en œuvre de stratégies efficaces de retraitement sera-t-elle encore nécessaire pendant de nombreuses années.

## **6. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES**

Les activités du secteur public décrites dans ce cadre de travail nécessiteront un investissement public national et international conséquent. Un appui à long terme sera certainement requis pour subventionner durablement les moustiquaires destinées aux groupes vulnérables, et sans doute

aussi pour stimuler la demande et s'assurer que les moustiquaires soient correctement traitées. Un appui à court terme est nécessaire pour lancer le marché et les autres activités commerciales et promouvoir le développement, l'évaluation et la diffusion des moustiquaires durablement imprégnées.

Le cadre stratégique et les options suggérées dans le présent document ne se veulent pas normatifs et rigides, applicables tels quels à un programme régional ou un plan d'action donnés. Ils visent plutôt à guider le développement continu des stratégies nationales de promotion des MTI. Il sont conçus comme une aide à la coordination et à la nécessaire complémentarité des interventions afin d'optimiser l'impact conjoint des ressources publiques et des activités du secteur commercial sur la santé.

Il est important de reconnaître que des lacunes importantes demeurent dans la planification. Si les options stratégiques et les méthodes à moyen terme destinées par exemple à assurer la complémentarité public-privé sont désormais raisonnablement claires dans le cas des moustiquaires, elles le sont nettement moins pour le du traitement et le retraitement avec les insecticides. Demeurent également des points importants où la compréhension et l'expérience acquise sont encore trop limitées pour permettre des recommandations spécifiques et détaillées. Ces points sont par exemple :

- Comment cibler et fournir le plus efficacement possible des subventions durables, y compris par les systèmes des bons ?
- Comment planifier le retrait des subventions non ciblées destinées au lancement du marché ?
- Comment renforcer la demande générique sans favoriser une marque au détriment d'une autre ?
- Quelles méthodes et quels indicateurs utiliser pour le suivi des marchés ?

D'une manière plus générale, il est urgent d'élaborer et de diffuser des indicateurs qui permettent de suivre la mise en oeuvre de l'accélération des programmes, en incluant les mécanismes mis en place, les taux de couverture et l'impact des moustiquaires imprégnées. Des indicateurs pertinents ont déjà été développés, tels que la mesure de la couverture et de l'usage des MTI au niveau des ménages. Ils commencent à être largement utilisés, même si les données recueillies n'ont pas encore été toutes analysées. D'autres outils de suivi et indicateurs sont encore à l'étude. Parmi ceux-ci figurent ceux développés pour évaluer l'efficacité des méthodes de ciblage ou le suivi de la croissance du secteur commercial. Un accent particulier sera mis sur l'évaluation de l'impact des activités du secteur public telles que les politiques fiscales et tarifaires ou les activités de lancement du marché.

Il est prévu que le cadre de travail présenté dans ce document évoluera, non seulement avec l'avènement de nouvelles technologies telles que les moustiquaires durablement imprégnées, mais aussi grâce à l'expérience et à une meilleure compréhension dans la mise en oeuvre du processus d'accélération des programmes de moustiquaires imprégnées. Entre-temps, on espère que les suggestions présentées dans ce document contribueront à stimuler, et à accélérer ce processus.

Révision 8

Août 13, 2002





**Faire reculer le paludisme (Roll Back Malaria)**

**Organisation mondiale de la Santé, 20 avenue Appia, CH 1211 Genève 27, Suisse**

**Tél. : +41 22 791 2891 Fax : +41 22 791 4824**

**Email. : [rhm@who.int](mailto:rhm@who.int) Internet : [www.rhm.who.int](http://www.rhm.who.int).**