

ADOPTER UNE APPROCHE SYSTÉMIQUE DE L'ALIMENTATION POUR RÉDUIRE LA FAIM ET LA MALNUTRITION : LEÇONS TIRÉES DU BÉNIN, DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO ET DE MADAGASCAR



L'adoption de politiques, d'approches de gouvernance et de plans d'action intersectoriels liés à l'alimentation est essentielle à la transformation des systèmes alimentaires – mais la manière d'y parvenir n'est pas toujours claire. Cette étude de cas examine comment les acteurs politiques de trois pays africains ont pu adopter une approche systémique de l'alimentation, adapter leurs méthodes de gouvernance pour permettre des approches systémiques intersectorielles de l'alimentation et commencer à passer à l'action.

Motivation

Ces dernières années, un consensus s’est dégagé sur l’importance d’adopter une « approche systémique de l’alimentation » pour transformer notre façon de produire et de consommer des aliments, afin de mieux atteindre des objectifs sociaux, sanitaires et environnementaux interdépendants. Bien qu’il existe des possibilités d’y parvenir grâce à des approches citoyennes de base, des programmes menés par la société civile et des actions du secteur privé, l’élaboration de politiques reste l’un des domaines les plus susceptibles d’avoir un impact significatif sur l’action en faveur des systèmes alimentaires. Le Sommet des Nations Unies sur les systèmes alimentaires (UNFSS) de 2021 a mobilisé l’attention sur l’urgence d’agir et a contribué à susciter des efforts au niveau national pour élaborer des plans ou des « voies » en ce sens. Mais la notion de « systèmes alimentaires » reste relativement nouvelle, et les exemples de mise en œuvre concrète de ces approches sont limités. Cette étude de cas examine le processus d’adoption de la pensée de « systèmes alimentaires » et son opérationnalisation en politiques, stratégies et actions spécifiques, en s’appuyant sur trois pays africains à revenu faible ou intermédiaire : le Bénin, la République démocratique du Congo (RDC) et Madagascar. Il s’agit d’une réflexion sur les expériences communes et différentes de ces trois pays, et sur ce qu’ils ont pu apprendre les uns des autres.

Étude de cas



Contextes

Bénin, RDC, Madagascar



Thème

Politiques et gouvernance



Changer le processus

Définition de l'ordre du jour

Contexte de l'étude de cas

L’étude de cas a été menée en parallèle d’un atelier d’« apprentissage Sud-Sud » qui a réuni des acteurs du Bénin, de la RDC et de Madagascar afin de découvrir les approches de transformation des systèmes alimentaires utilisées dans ces trois pays. Six entretiens, deux par pays, ont été menés fin 2024 et 2025. Cinq des personnes interrogées travaillaient pour leur gouvernement national, et la sixième pour une agence des Nations Unies. Tous les entretiens ont été transcrits, traduits en anglais et analysés par thèmes.

Comme l’indique le tableau ci-dessous, les trois pays sont confrontés à des défis persistants en matière de malnutrition et d’insécurité alimentaire, ainsi qu’à des pressions environnementales croissantes sur la production alimentaire ; tous ont un besoin urgent d’améliorer la résilience de leurs systèmes alimentaires tout en œuvrant à la réalisation d’objectifs plus larges de réduction de la pauvreté et de développement. Comme l’a dit un des interrogés, « [nous] devons trouver le juste équilibre entre nourrir la population et préserver les ressources afin que les générations futures puissent se nourrir elles-mêmes ».

	Bénin	RDC	Madagascar
Taux de retard de croissance chez les enfants	32 %	42 %	40 %
% de la population qui n’a pas les moyens de s’offrir une alimentation saine	53 %	89 %	94 %
Part de l’emploi dans l’agriculture	40 %	59 %	69 %
Impact projeté du changement climatique sur les rendements de maïs (scénario à faibles émissions)	-4,7 %	-4,8 %	-2,5 %

Toutes les données proviennent du tableau de bord des systèmes alimentaires

Cette étude de cas a été élaborée dans le cadre du projet « Exemples de changement du système alimentaire » du programme Nourishing Food Pathways, qui vise à documenter des exemples de transformation du système alimentaire en action et à explorer ce qui permet le changement et ce qui le freine. Vous pouvez consulter toutes les études de cas ici : <https://www.gainhealth.org/exemplars>

RÉSULTATS

Réflexions sur le système alimentaire global

Les définitions scientifiques des systèmes alimentaires mettent l'accent sur leur large portée – de l'approvisionnement en intrants ou de la production primaire à la consommation alimentaire ou à la gestion des déchets – ainsi que sur leur interdépendance, chaque élément du système influençant les autres et une action cohérente entre les secteurs étant nécessaire pour parvenir au changement. De même, la FAO (2025) décrit une approche systémique de l'alimentation comme « une façon de penser, d'agir et de travailler ensemble qui prend en compte les interconnexions entre les composantes et les résultats des systèmes agroalimentaires et des systèmes interdépendants ».

Les conceptions des personnes interrogées correspondaient globalement à cela, soulignant la multiplicité des secteurs, l'inclusion de toutes les étapes de la chaîne d'approvisionnement alimentaire et la diversité des résultats qui dépendent des systèmes alimentaires. Plusieurs personnes interrogées ont reconnu qu'au début du processus de l'UNFSS, la compréhension des systèmes alimentaires était limitée. L'une d'entre elles, originaire de la RDC, faisant remarquer que « c'était quelque chose qui nous est tombé du ciel, nous ne savions pas d'où cela venait ». Elles ont donc dû entamer un processus d'adoption de la pensée systémique et d'élaboration de plans pour les systèmes alimentaires, tout en essayant de comprendre ce que sont les systèmes alimentaires. Dans certains cas, cela a entraîné des difficultés ou des retards. Toutes s'accordaient cependant à dire que la compréhension s'était développée au fil du temps et que la notion de « systèmes alimentaires » était désormais largement comprise et adoptée dans leurs contextes respectifs. Il existait également une prise de conscience généralisée de l'importance (ou des « enjeux ») de la transformation du système alimentaire.



Unir nos efforts en faveur de la « gouvernance des systèmes »

Dans les trois pays, le dialogue, la collecte et l'intégration de points de vue divers ont été considérés comme essentiels à la réussite de la transformation des systèmes alimentaires. Les personnes interrogées à Madagascar ont fièrement souligné que plus de 700 personnes avaient participé à l'élaboration de leur stratégie de transformation des systèmes alimentaires grâce au dialogue. Pour la RDC et Madagascar, l'UNFSS a constitué un important catalyseur : les deux pays ont organisé de multiples dialogues participatifs et soumis des feuilles de route avant le Sommet. Chacune de ces initiatives s'inscrivait dans les objectifs transversaux généraux de l'UNFSS (p. ex. Faim Zéro, Moyens de subsistance équitables) tout en reflétant les priorités locales. Par exemple, la feuille de route de la RDC comprenait cinq domaines et s'appuyait sur une politique nationale existante en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle, en mettant particulièrement l'accent sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle,

tandis que celle de Madagascar était organisée autour de trois « axes », avec un fort accent sur la résilience face au changement climatique. Au Bénin, en revanche, le processus a été plus lent, aucune voie n'ayant été élaborée en amont du Sommet. Celle-ci a été poursuivie et finalisée entre 2024 et 2026. Le Bénin a opté pour une stratégie nationale plutôt que pour une feuille de route. Bien qu'elle s'avère plus chronophage, cette approche visait à garantir des résultats plus complets en intégrant les contributions de toutes les parties prenantes.

Les trois pays ont constaté que de nouveaux mécanismes de gouvernance étaient essentiels pour progresser et ont mis en place des groupes de travail nationaux, composés de divers acteurs, pour orienter leur processus de réforme des systèmes alimentaires.



Nous avons bâti l'architecture de nos États sur le développement sectoriel, alors même que nous sommes confrontés à un problème transversal à tous les secteurs. Le grand défi consiste donc à savoir comment ces secteurs peuvent collaborer... C'est pourquoi un groupe de travail national est essentiel. Nous réunissons tous les secteurs concernés par la problématique afin qu'ils puissent travailler ensemble dans une perspective globale plutôt que segmentée, en tenant compte des complémentarités et des synergies, et en veillant à ce que les rôles soient clairement définis.



Le dépassement des cloisonnements sectoriels a été reconnu comme essentiel, mais aussi comme un défi.



Entre nous, les différents ministères, lors de ces réunions, ces frustrations fréquentes ne cessent d'émerger. Vous voyez des personnes se plaindre que leurs activités ou recommandations n'ont pas été prises en compte dans un plan d'action établi, ou que leurs activités ont été confiées à un autre secteur. Nous essayons de les gérer et de voir comment nous pouvons les maîtriser.



Les personnes interrogées ont souligné l'importance d'un engagement de haut niveau en faveur des approches systémiques alimentaires, l'une d'entre elles expliquant : « Si les dirigeants ne sont pas engagés, il est difficile d'obtenir l'engagement des acteurs ». En effet, un leadership de haut niveau s'est avéré essentiel dans tous les pays pour rallier les différents secteurs et garantir que tous partagent le même engagement envers cette approche. Comme l'a expliqué l'une des personnes interrogées, « un ministre ne peut pas convoquer son collègue ministre... Mais si c'est le Premier ministre qui invite, tout le monde doit être présent ». Lorsque les problèmes liés aux systèmes alimentaires seront élevés au rang de préoccupations transversales à l'échelle gouvernementale, cela pourrait ouvrir la voie à de nouvelles façons de faire :





Le défi consiste à mobiliser les acteurs... Le ministère de l'Agriculture est une porte d'entrée, mais le vide qui en découle est très vite perçu comme un problème propre à ce ministère. Certains autres secteurs se sentaient plus impliqués, tandis que d'autres se sentaient laissés de côté. Lorsque nous avons lancé ces activités, impliquer les autres secteurs constituait un défi de taille. Mais nous avons ensuite réussi à la promouvoir, car à un moment donné, la feuille de route a été officiellement présentée au niveau gouvernemental et approuvée par le Conseil des ministres. Elle est devenue un document de référence national.



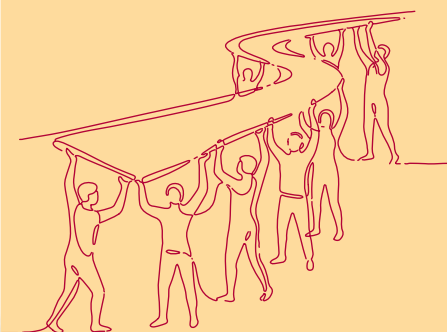
Tous les pays ont noté une forte implication de la société civile et des organisations internationales dans leurs processus, ce qui a généralement été perçu comme un facteur de renforcement et de maintien de la dynamique. En revanche, le secteur privé tendait à être sous-représenté dans la plupart des approches de gouvernance – comme l'a souligné une personne interrogée de Madagascar : « Nous essayons également d'impliquer le secteur privé, car il s'agit véritablement des bras opérationnels qui peuvent mettre en œuvre les directives pour transformer les systèmes alimentaires ».

Bien que les visions de haut niveau élaborées pour l'UNFSS se soient avérées utiles, la plupart des parties prenantes ont reconnu que des plans d'action plus spécifiques, concrets et chiffrés étaient nécessaires pour les traduire en actions plus proches de la réalité. Il est important de noter qu'une nouvelle approche n'était pas nécessaire dans tous les cas : en RDC, par exemple, le pays disposait déjà d'un plan d'action budgétisé couvrant la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Il a donc choisi de l'adapter à sa feuille de route des systèmes alimentaires plutôt que de créer quelque chose de totalement nouveau.

Dans tous les pays, il était clair qu'un changement de mentalité était nécessaire pour dépasser les approches sectorielles ainsi que pour voir et comprendre les liens entre secteurs, mais que, lorsqu'il se produirait, de nouvelles perspectives et actions pourraient s'en dégager :



Il existait une prise de conscience sectorielle de la dégradation de l'environnement. Les populations se sentaient exclues du processus de développement et les régions étaient touchées par le problème de la sécurité alimentaire. Mais la clé était de rassembler l'ensemble de ces préoccupations et de ces questions, afin d'avoir une vision systémique globale, l'environnement étant lui aussi influencé par plusieurs facteurs de changement. Une prise de conscience accrue existait donc au niveau sectoriel, mais il y avait ensuite cette opportunité de rassembler tout cela, de le consolider dans une perspective de système alimentaire.



Apprendre des autres

Les représentants des trois pays ont tous souligné les avantages de tirer des enseignements des expériences des uns et des autres. Cela comprenait des approches techniques spécifiques (p. ex. des « pôles de développement agricole » pour des cultures spécifiques au Bénin, ou des approches de conservation des forêts en RDC) ainsi que des structures de gouvernance (p. ex. la mise en place d'une unité de nutrition au niveau présidentiel au Bénin, ou l'utilisation de systèmes de surveillance numérisés des systèmes alimentaires à Madagascar). Ce fut notamment le cas pour le Bénin : le pays étant en retard de plusieurs étapes dans le processus d'élaboration d'une stratégie de transformation des systèmes alimentaires. Il a pu tirer des enseignements des expériences de la RDC et de Madagascar et, comme l'a noté une personne interrogée, identifier « des erreurs que nous n'allions pas commettre ». Les leçons tirées de pays présentant des contextes et des niveaux de développement similaires ont été jugées particulièrement précieuses. Comme l'a expliqué l'une des personnes interrogées : « Dans la coopération Sud-Sud, tous les pays sont sur un pied d'égalité : ils partagent les mêmes problèmes et les mêmes réalités, et recherchent ensemble des solutions concertées ».



Des experts et des représentants des pouvoirs publics de Madagascar, du Bénin et de la République démocratique du Congo, ainsi que la Coalition « Faim Zéro » et des acteurs des Nations unies, participent à des discussions de haut niveau sur la transformation des systèmes alimentaires au ministère de l'Agriculture de Madagascar, dans le cadre de la visite d'étude Sud-Sud.



Des défis liés à la mise en œuvre – mais aussi de l'optimisme

Des défis persistent dans tous les pays, notamment celui d'inciter à une participation continue aux groupes de travail et aux processus de planification, de faire progresser la planification et la mise en œuvre des niveaux nationaux aux niveaux provinciaux et locaux, d'amener les acteurs à respecter leurs engagements, de développer des systèmes de suivi et des indicateurs, de passer des plans à l'action ainsi que de trouver les ressources nécessaires pour soutenir ces actions dans un secteur du développement de plus en plus contraint. En effet, les difficultés de financement ont été citées comme un obstacle constant à la mise en œuvre d'actions transformatrices dans tous les pays, et un obstacle qui n'était guère propre à des approches fondées sur les « systèmes alimentaires » :



La plupart des politiques alimentaires que nous élaborons sont très difficiles à mettre en œuvre, notamment toutes les activités prévues, et cela représente un véritable défi. Il en découle une politique quinquennale, et au bout de ces cinq ans, la moitié des activités prévues n'a pas été mise en œuvre... la plupart du temps, cela est lié à un manque de financement.



Une des personnes interrogées a fait remarquer qu'il pouvait y avoir des décalages entre ce qui était prévu dans le plan d'action et ce qui pouvait réellement être financé et mis en œuvre, car les partenaires au développement avaient généralement un « programme prédéfini ». Des problèmes contextuels tels que l'insécurité, les bouleversements géopolitiques et le changement climatique compliquaient également la progression. En effet, certaines personnes interrogées ont reconnu que la transformation du système alimentaire pourrait ne pas réussir si les ressources nécessaires à son soutien n'étaient pas disponibles de manière constante. « Même si l'expression ["systèmes alimentaires"] est devenue un terme de référence », a commenté un participant, « la grande question est de savoir si elle restera lettre morte tant qu'il n'y aura ni soutien, ni financement, ni engagement de la part des acteurs... ». Cependant, la plupart des personnes interrogées se sont montrées optimistes quant aux perspectives d'avenir, l'une d'elles faisant remarquer : « [La transformation du système alimentaire] représente un travail colossal, mais il n'y a pas lieu de craindre qu'elle ne porte pas ses fruits ».

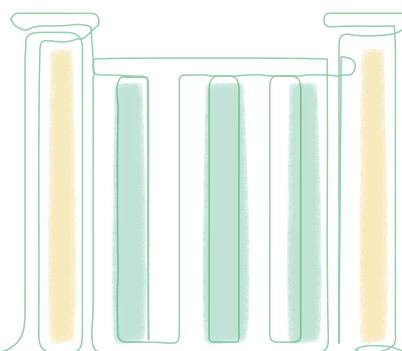
OBSTACLES ET FACTEURS FAVORISANT LE CHANGEMENT

L'adoption d'approches systémiques alimentaires dans l'élaboration des politiques dans ces trois pays a été facilitée par :

- *L'engagement des hauts dirigeants*
- *Des structures de gouvernance supraministérielles (par opposition à celles gérées par des ministères sectoriels)*
- *Des processus de dialogue inclusifs*
- *Une collaboration entre les secteurs et les différents types d'acteurs*
- *L'UNFSS, qui a représenté un « moment déclencheur »*

Les obstacles auxquels elle a été confrontée comprenaient :

- *Des façons de penser et d'agir qui étaient structurées autour de secteurs spécifiques*
- *Des incitations floues à la collaboration intersectorielle*
- *L'idée que la notion de « systèmes alimentaires » était à la mode ou imposée de l'extérieur*
- *Une incompréhension initiale de ce que signifiait la notion de « systèmes alimentaires »*
- *Des contraintes persistantes liées aux ressources*
- *Un engagement limité des acteurs du secteur privé*

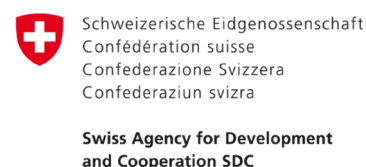
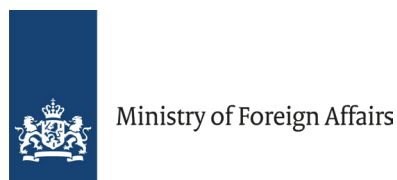


Conclusion

L'adoption de politiques, d'approches de gouvernance et de plans d'action transversaux est essentielle à la transformation des systèmes alimentaires. Cette étude de cas a démontré comment des parties prenantes au Bénin, en RDC et à Madagascar ont pu adopter une nouvelle approche des « systèmes alimentaires » en réunissant des acteurs de différents secteurs au sein de groupes de travail conjoints afin d'élaborer des plans d'action ou des stratégies pour la transformation des systèmes alimentaires. Cette nouvelle façon d'appréhender les défis liés à l'alimentation comme des problèmes systémiques plutôt que sectoriels a représenté un changement important dans la définition de l'agenda politique national. Bien que les trois pays aient rencontré des difficultés pour amener les acteurs concernés à travailler de manière transversale entre les différents secteurs, un leadership de haut niveau, le renforcement des structures de gouvernance pour transcender les ministères sectoriels et un dialogue inclusif ont contribué à faciliter les progrès. Cependant, la persistance des contraintes en matière de ressources demeure le principal obstacle à la mise en œuvre concrète des plans ambitieux élaborés, qui visent à transformer les systèmes alimentaires en systèmes plus favorables à la santé, plus durables et plus équitables.



Cette étude de cas a été réalisée par Stella Nordhagen et Epiphane Adjadj; nous remercions le Shamba Center for Food & Climate, en particulier Francine Picard, la Coalition Faim Zéro et Elizabeth Graham pour leur contribution à ce travail, ainsi que toutes les personnes interrogées pour leur participation. Ce travail a été réalisé dans le cadre du programme Nourishing Food Pathways, financé conjointement par :



Les conclusions, idées et opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les positions ou les politiques de GAIN ou de l'un des organismes susmentionnés.

Sources:

FAO 2025. Transforming food and agriculture through a systems approach. Rome. <https://doi.org/10.4060/tc6071en>

Feuille De Route Nationale. Madagascar, Avril 2022.

HLPE. 2017. Nutrition and food systems. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome.

Schneider, KR et al. Governance and resilience as entry points for transforming food systems in the countdown to 2030. Nature Food. <https://doi.org/10.1038/s43016-024-01109-4>

Voies Nationales vers des Systèmes Alimentaires Durables. DRC, June 2021.

Zero Hunger Coalition. CONSTRUIRE ENSEMBLE : des feuilles de route aux actions coordonnées pour transformer les systèmes alimentaires. Mission d'échange à Madagascar Décembre 2024. https://www.zerohungercoalition.org/sites/default/files/media_document/media_document/ZHC_Madagascar_rapport-de-mission-de-visite_3.pdf