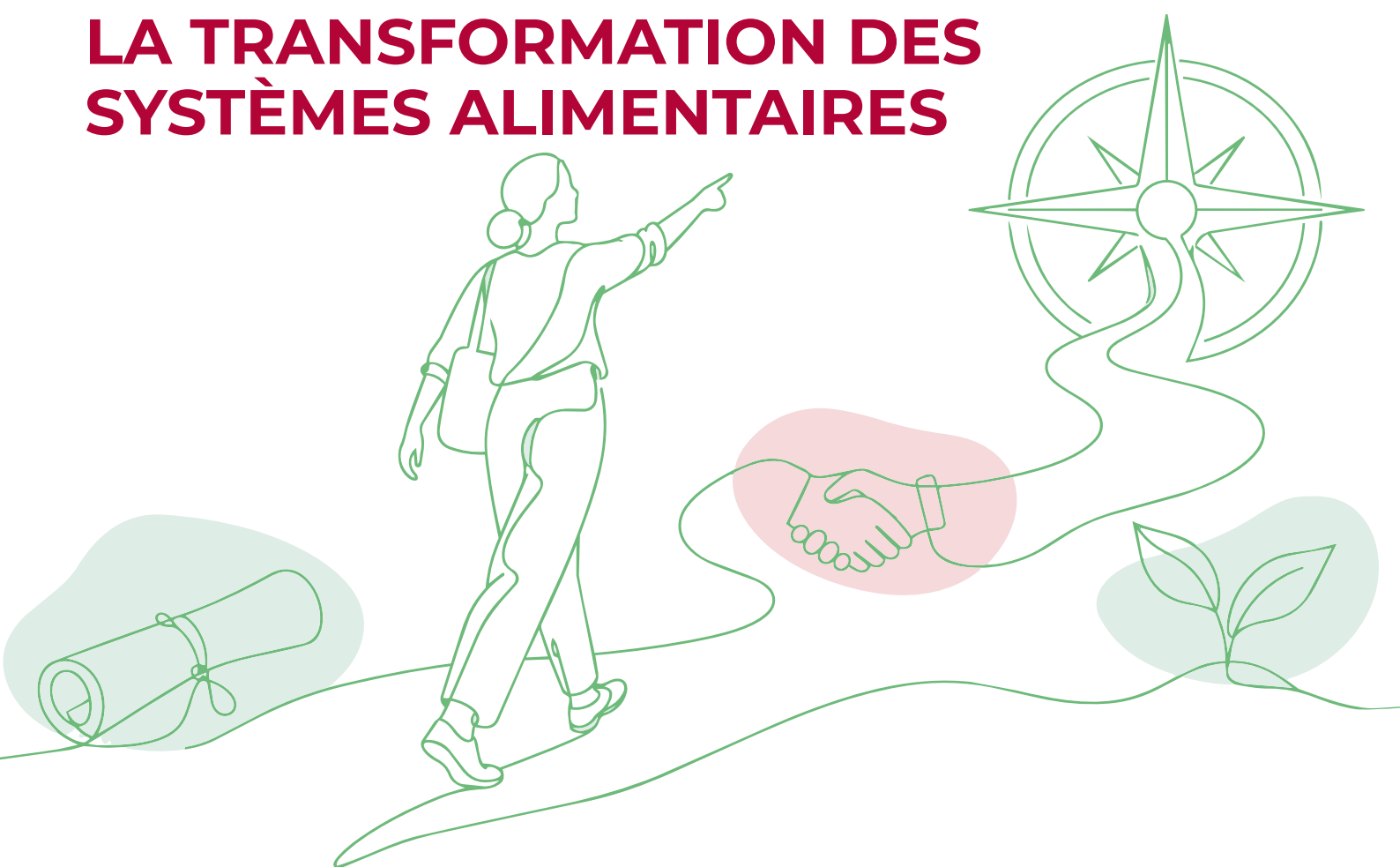


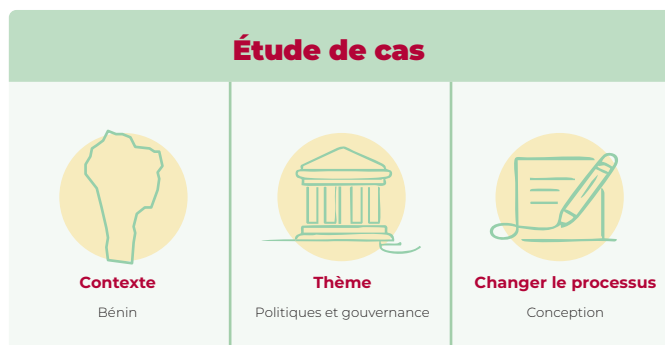
D'UNE FEUILLE DE ROUTE À UNE BOUSSOLE : STRATÉGIE NATIONALE DU BÉNIN POUR ACCÉLÉRER LA TRANSFORMATION DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES



Des approches intersectorielles sont nécessaires pour transformer les systèmes alimentaires, mais comment les pays peuvent-ils passer d'une réflexion systémique et d'une vision à une action coordonnée concrète ? Cette étude de cas examine le développement au Bénin d'une stratégie nationale chiffrée en vue d'accélérer la transformation des systèmes alimentaires.

Motivation

Le Sommet sur les systèmes alimentaires de l'Organisation des Nations Unies (UNFSS) de 2021 a mobilisé l'attention sur l'urgence de traiter les problèmes liés à l'alimentation pour la santé des populations et de la planète, et ce, de manière intégrée. Avant et après cette date, le terme « systèmes alimentaires » a été largement adopté dans le discours public, mais les changements de langage ne sont pas synonymes de changements substantiels dans les politiques et stratégies gouvernementales. Le Bénin a cherché à changer cela en élaborant une stratégie nationale pour les systèmes alimentaires assortie d'un plan d'action chiffré, allant au-delà des « voies de transformation » visionnaires mais non contraignantes que de nombreux pays avaient formulées avant l'UNFSS. Cette étude de cas examine le processus d'élaboration de cette stratégie et ce qu'elle pourrait signifier pour accélérer la transformation du système alimentaire au Bénin.



Contexte de l'étude de cas

Le Bénin, pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure situé sur la côte ouest-africaine, a réalisé des progrès considérables dans la réduction de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition. Toutefois, il reste confronté à des défis sur ces deux fronts, ainsi qu'à un fardeau croissant de surpoids et de maladies non transmissibles connexes. Outre ces problèmes nutritionnels, il existe également des défis liés à l'accroissement de la résilience du système alimentaire face au changement climatique, à la garantie de moyens de subsistance de qualité pour les travailleurs du système alimentaire ainsi qu'à la capacité du secteur agroalimentaire à exploiter son potentiel naturel afin de devenir un moteur de croissance économique et d'amélioration du bien-être.

L'étude de cas repose sur 12 entretiens menés début 2026 auprès des personnes impliquées dans le processus d'élaboration de la Stratégie nationale pour l'accélération de la transformation des systèmes alimentaires. Les personnes interrogées représentaient deux agences gouvernementales, l'ONU et des organisations internationales, ainsi que le monde universitaire. Il est à noter que toutes les personnes interrogées étaient des acteurs clés du processus, de sorte que cette étude de cas ne représente pas les points de vue potentiellement contradictoires de ceux qui n'ont pas participé à l'élaboration de la stratégie. Hormis un entretien pour lequel seules des notes étaient disponibles, les entretiens ont été transcrits en intégralité, codés et analysés thématiquement. Le projet de texte de stratégie a également été consulté.



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

Motivé à adopter une approche systémique de l'alimentation

Comme dans la plupart des pays, l'approche du Bénin en matière de politique alimentaire a historiquement été sectorielle, avec des politiques distinctes pour l'agriculture, la santé et d'autres secteurs, largement élaborées en parallèle. Le Secrétariat permanent du Conseil national de l'alimentation et de la nutrition (SP-CAN) du Bénin (désormais remplacé par l'Agence nationale pour l'alimentation et la nutrition, ANAN) a joué un rôle essentiel dans la coordination des questions relatives à l'alimentation et à la nutrition. Cependant, son mandat ne s'étendait pas à d'autres questions liées aux systèmes alimentaires, telles que l'emploi ou l'adaptation au changement climatique. Comme l'a fait remarquer une personne interrogée, « traditionnellement, l'action publique au Bénin était segmentée, c'est à dire que d'un côté on traitait l'agriculture sous un angle de productivité et de filières. De l'autre côté, il y a la nutrition qui était perçue comme une problématique de santé publique et d'hygiène ». Une autre a noté la façon dont cela se reflétait dans la politique « qui permettent à chaque acteur de rester dans un couloir.' ».

Les prémices de l'adoption d'une approche systémique alimentaire au Bénin ont été semées par le Sommet sur les systèmes alimentaires de l'Organisation des Nations Unies (UNFSS) de 2021 : bien que le Bénin n'ait pas soumis de plan d'action avant le Sommet, il a mené un dialogue national et, comme l'a souligné un entretien, le processus « a servi de véritable déclencheur en mettant tous les acteurs autour de la table." ». Cependant, une fois entamés les travaux consistant à élaborer un document de plan d'action après le Sommet, ils ont rapidement été bloqués en raison d'un manque de financement et d'un leadership incertain pendant la transition du SP-CAN à l'ANAN. Les travaux sont restés inachevés, mais l'ambition a subsisté.



Relancer un processus au point mort – avec un changement de cap

En 2023, les travaux ont été relancés avec deux changements majeurs. Premièrement, ils ont été placés à partir de ce moment sous la compétence d'un coordonnateur national des systèmes alimentaires au sein du ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP), qui a mis sur pied un groupe de travail dédié. Deuxièmement, un financement et un soutien technique ont été mis à disposition par le biais du programme Nourishing Food Pathways de GAIN et du Centre Shamba pour l'alimentation et le climat. Après la finalisation d'un rapport de dialogue s'appuyant sur les travaux réalisés avant l'UNFSS, les parties prenantes ont commencé à élaborer une « feuille de route », comme recommandé dans le cadre du processus de l'UNFSS et entrepris par plusieurs autres pays.

Cependant, elles se sont vite rendu compte qu'elles risquaient de s'engager sur la mauvaise voie : comme l'a fait remarquer une personne interrogée du gouvernement, « il n'y a aucun document dans la nomenclature, il y a aucun document politique au Bénin qu'on appelle feuille de route ». Il ne s'agissait pas seulement d'une question de nomenclature : un document inclassable aurait un poids limité et un avenir incertain ; il ne pourrait être formellement adopté ni inscrit au registre des instruments de référence nationaux ; il ne serait pas diffusé à tous les ministères ; et, plus grave encore, il ne susciterait aucune attente quant à son utilisation effective dans la prise de décision. Le groupe a donc décidé de viser un résultat plus ambitieux : une stratégie, afin qu'elle ne soit pas « un document de plus au Bénin ».



Ça a été vraiment des moments de décisions où tout le monde s'est rendu compte que dans le contexte de notre pays, ce document ne va pas rester un document de plus, mais pour que ce document sert de boussole, il faut le transformer en stratégie.



Cette décision n'était pas sans coût : le processus d'élaboration d'une stratégie au Bénin est structuré, long et exige d'importantes ressources. Par conséquent, les délais prévus ne pouvaient plus être respectés. Mais le passage d'une « feuille de route » à une « stratégie » a constitué une transformation majeure, faisant passer l'objectif d'un élément livrable lisible à l'échelle internationale à un instrument politique contraignant au niveau national, capable de capter l'attention et de susciter l'action. Et avec le ministère Chargé de la Planification – expert national en matière d'élaboration de stratégies – à la table des négociations, la voie à suivre pour le groupe de travail était claire.

Un processus de rédaction inclusif

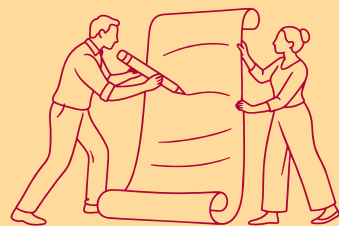
Le processus a donc débuté dans le détail, avec la mise en place de groupes de travail, l'organisation d'ateliers et le lancement rapide de la rédaction. Pendant plus d'un an, le groupe de travail a œuvré avec diligence à la rédaction et à la révision du texte. Alors que les documents antérieurs et les feuilles de route d'autres pays pouvaient se concentrer davantage sur la vision d'ensemble, l'enjeu (et la contrepartie) de la mise en œuvre d'une stratégie résidait dans le fait que cette vision devait être associée à une analyse et à une prise de décision détaillées et pratiques. Comme l'a fait remarquer une personne participante, « prendre chaque activité et le budgétiser en lien avec l'indicateur et sur les cinq ans [...] c'était vraiment très laborieux. ». Il était également essentiel de prendre en compte et de s'appuyer sur des synergies avec les politiques et stratégies existantes – ainsi que de s'en assurer –, telles que la politique nationale en matière d'alimentation et de nutrition et le plan sectoriel agricole.

Un leadership gouvernemental fort de la part du MAEP, avec le coordonnateur national des systèmes alimentaires comme principal artisan de cette initiative, a été essentiel pour faire avancer les efforts. Comme l'a reconnu l'une des personnes interrogées, « s'il n'était pas disponible à accompagner le processus, on allait arrêter ça depuis ».

Une autre a confirmé que le ministère était le véritable « charpentiers » du document. Mais elles étaient catégoriques : elles ne voulaient pas le faire seules.

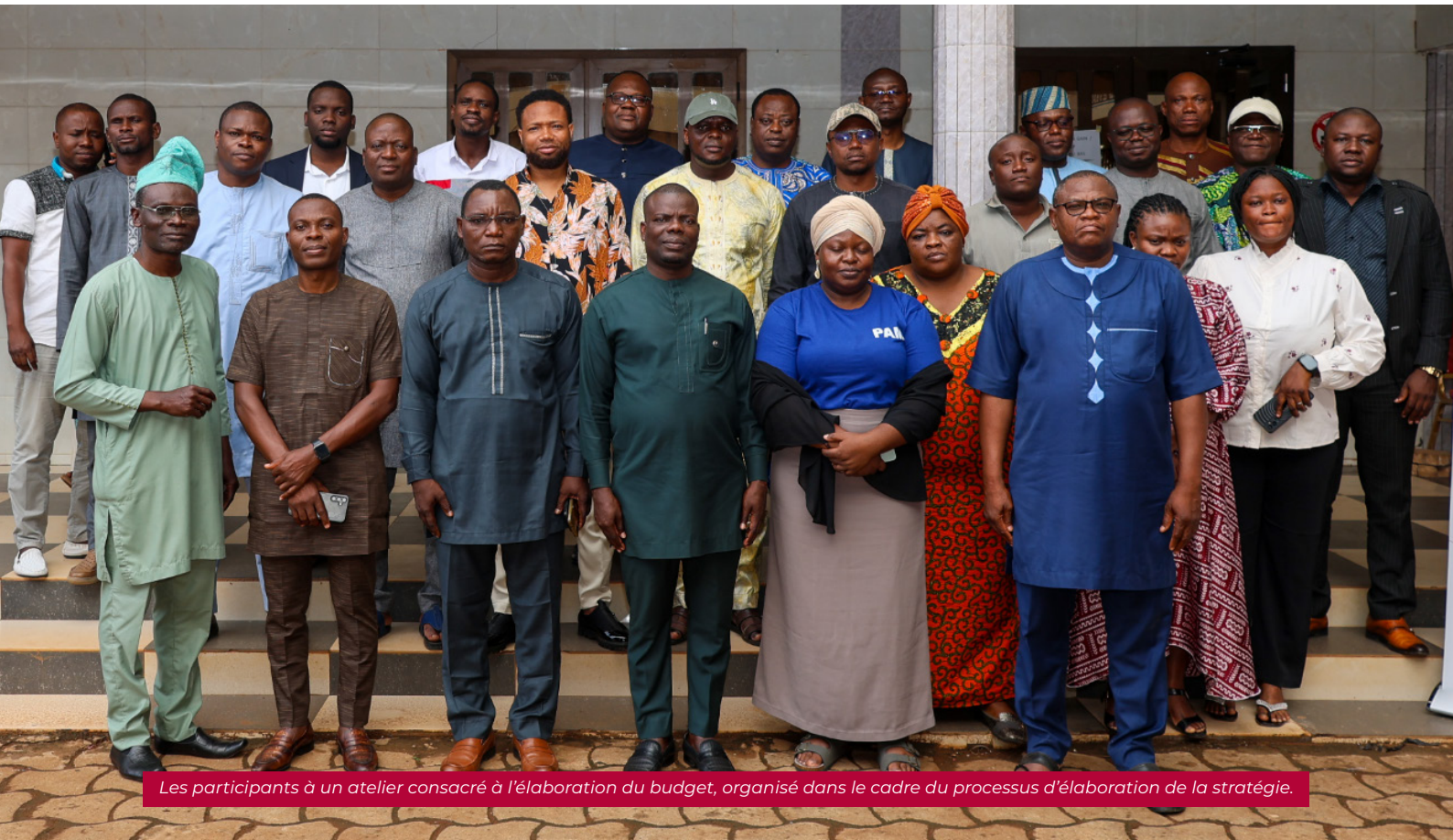


'Ce n'est pas un document qui a été élaboré par le ministère de l'Agriculture seul dans sa chambre, quelque part. Non, non, non. Nous avons veillé à ce que le processus soit inclusif et participatif.'



Cependant, le travail multisectoriel a nécessairement engendré un besoin d'harmonisation et d'inclusion de nombreuses questions différentes – comme l'a souligné une personne interrogée : « tout le monde veut voir tout dedans ». Par ailleurs, avec de nombreuses sollicitations concurrentes accaparant le temps et l'attention des participants, il pouvait s'avérer difficile de réunir tout le monde dans la même salle ; la disponibilité limitée a entraîné des retards supplémentaires et, dans certains cas, une participation sporadique. Comme l'a décrit

un interlocuteur du gouvernement, « On a invité tous les ministères, il y a six ministères qui sont absents' ». Les changements intervenus dans la composition des représentants d'une même organisation participant à chaque réunion ont également entraîné des retards, car il fallait mettre les nouveaux participants au courant avant que le processus puisse aller de l'avant.



Les participants à un atelier consacré à l'élaboration du budget, organisé dans le cadre du processus d'élaboration de la stratégie.

Un résultat solide

Début 2026, un projet de Stratégie nationale pour l'accélération de la transformation des systèmes alimentaires a été finalisé, avec pour objectif d'accélérer la transformation structurelle et durable des systèmes alimentaires du Bénin. La stratégie s'ouvre sur une analyse approfondie et étayée des problèmes, identifiant cinq défis majeurs : une faible productivité agricole et une forte dépendance aux importations ; des pertes après récolte et des chaînes de valeur non sécurisées ; la vulnérabilité climatique, l'accès limité à une énergie propre et fiable et des infrastructures hydrauliques insuffisantes ; une gouvernance, un financement et une structuration des chaînes de valeur insuffisants ; ainsi qu'un accès limité aux services nutritionnels et socio-communautaires. Elle définit ensuite trois piliers pour répondre à ces enjeux : une alimentation saine et nutritive ; une production et une consommation durables ; et des moyens de subsistance et une gouvernance. Son champ d'application dépasse le cadre de n'importe quelle politique sectorielle pour inclure de multiples actions intrinsèquement multisectorielles, telles que les programmes d'alimentation scolaire, l'énergie propre pour l'agroalimentaire et la réduction du gaspillage alimentaire. La stratégie est complétée par un cadre d'indicateurs et une analyse détaillée des coûts.

Tous les répondants ont estimé que la stratégie était un document ayant un fort potentiel d'impact. La cohérence et la coordination étaient des thèmes récurrents chez plusieurs personnes interrogées :



« Je pense que c'est une avancée majeure qui propose une vision intégrée dépassant la simple production agricole.... J'anticipe déjà une meilleure cohérence des interventions, puisque la vision intégrée et donc une meilleure intervention et cohérence des interventions ».





« Cette stratégie est basée sur la synergie des actions [...] Ça va faire des économies en matière d'énergie, en matière de ressources et permettra aussi d'avoir un résultat ».



« ...chaque ministère a son document de politique et de stratégie. Mais cette stratégie sera maintenant un miroir pour que tout le monde puisse se mirer dedans ».



« c'est un document qui appartient à la nation. Pas à un gouvernement... nous aurons une boussole qui va guider, diriger, qui sera une référence pour toutes les politiques nationales et toutes les activités liées à la transformation des systèmes alimentaires ».



La stratégie a désormais été validée, mais elle attend encore sa présentation pour adoption par le Conseil des ministres. Bien que certaines personnes interrogées aient noté un risque de perturbations liées aux campagnes électorales, toutes s'attendaient à ce que le processus aille de l'avant et que la stratégie soit formellement adoptée.

Potentiel d'impact transformateur – avec des questions ouvertes

Les personnes interrogées ont perçu cette stratégie, une fois mise en œuvre, comme un élément clé pour réduire la faim, stimuler la croissance économique et améliorer la santé ainsi que le bien-être de la population du Bénin. Cependant, la plupart ont également clairement indiqué que l'adoption d'une stratégie ne garantit pas, en soi, sa mise en œuvre.

Le financement, notamment celui des ressources humaines nécessaires à la mise en œuvre, a été le principal obstacle cité par les personnes interrogées. Comme l'a expliqué l'une d'elles, « une chose est de rêver, mais une chose est d'avoir les moyens de ses rêves ». Le plan d'action chiffré de cette stratégie dépend fortement des financements des donateurs, plus de la moitié de ces financements devant provenir de sources extérieures au budget national, à un moment où les donateurs réduisent généralement leurs financements au développement. Il existe également des lacunes où les lignes d'activité ne sont pas chiffrées, et les lignes chiffrées sont presque toutes consacrées aux deuxième et troisième programmes, seule une petite fraction étant allouée au programme d'« alimentation saine et sûre ». Il existe donc un risque que certaines activités soient sous-financées, tandis que l'incapacité à collecter suffisamment de fonds auprès des donateurs pourrait constituer un risque réel pour la mise en œuvre efficace de la stratégie.

Un autre enjeu réside dans le fait qu'il n'existe toujours pas de mandat clair pour la mise en œuvre de la stratégie, différentes agences étant désignées comme responsables par différents acteurs et sources. La vaste portée de cette stratégie constitue également un défi, car on ignore quelle organisation possède les capacités techniques et les ressources nécessaires pour la mettre en œuvre. Des mécanismes spécifiques de signalement et de responsabilisation restent à élaborer.

Enfin, le soutien à la coordination, à l'intégration et à une véritable pensée systémique nécessitera un renforcement des capacités à tous les niveaux de gouvernement et parmi les partenaires. Bien que les approches systémiques alimentaires aient de fervents défenseurs au Bénin, certains acteurs impliqués dans les politiques et les programmes alimentaires ne sont pas encore familiers avec ce concept. Comme l'a fait remarquer une personne interrogée, « [les systèmes alimentaires] n'est pas encore dans le vocabulaire des gens ». En effet, l'une des personnes interrogées a admis qu'avant de participer à l'élaboration de la stratégie, « je n'avais moi-même aucune idée précise de ce qu'était un système alimentaire ». Il faudra donc renforcer à la fois les capacités financières et techniques pour que la « réflexion sur les systèmes alimentaires » passe du stade documentaire à la réalité.

CATALYSEURS ET OBSTACLES AU DÉVELOPPEMENT DE LA STRATÉGIE DU BÉNIN

Les catalyseurs comprenaient :

- *Le passage à un format de document cible pondéré selon le poids national réel*
- *Le financement catalyseur des donateurs et le soutien technique qui ont rendu la rédaction possible*
- *L'inclusion du ministère Chargé de la Planification, qui possédait les connaissances procédurales requises pour reconnaître la nécessité d'adopter une stratégie et pour soutenir le processus*
- *Le leadership et la promotion du processus par le coordonnateur national*
- *Une forte implication des membres du groupe de travail dans le processus de rédaction*

Les obstacles comprenaient :

- *Des interruptions précoces dans les travaux en raison du blocage des financements*
- *Un processus de développement qui prend du temps*
- *Une participation inégale selon les ministères*
- *Des incertitudes quant à la faisabilité de la mise en œuvre, compte tenu de la dépendance à l'égard du financement de donateurs externes*
- *Un mandat institutionnel flou concernant la prise en charge à long terme, la mise en œuvre et la garantie de la responsabilité*

Conclusion

Malgré les difficultés de mise en œuvre qui persistent, le Bénin a franchi une étape importante dans l'élaboration de la Stratégie nationale pour l'accélération de la transformation des systèmes alimentaires. Ce processus a tiré parti d'un leadership gouvernemental fort, de contributions essentielles de partenaires et d'un processus inclusif afin d'aboutir à un document de politique novateur. Le passage d'une feuille de route à une stratégie aura probablement des conséquences importantes, tout en nécessitant un processus plus lourd et plus long. Il en a résulté un document susceptible d'être adopté par le Conseil des ministres, de résister aux changements d'administration et de servir de plan clé pour les actions futures du système alimentaire. L'approche ambitieuse du Bénin, si elle est suivie de l'adoption d'une stratégie et d'une mise en œuvre solide, peut servir de phare aux autres pays dans leur parcours de transformation du système alimentaire.





Cette étude de cas a été réalisée par Stella Nordhagen avec la contribution d'Epiphane Adjadji, Aboua Leonce Dossou, Jamie Morrison et Teale Yalch. Nous remercions le Centre Shamba pour l'alimentation et le climat, et plus particulièrement Francine Picard, pour leur contribution à ce travail, ainsi que toutes les personnes interrogées pour leur participation. Le codage a été réalisé avec l'aide de Claude (Opus 5) mais vérifié par un humain. Ce travail a été réalisé dans le cadre du programme Nourishing Food Pathways, financé conjointement par :



In partnership with
Canada



Co-funded by
the European Union



**german
cooperation**
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT



Irish Aid
An Roinn Gnóthaí Eachtracha
Department of Foreign Affairs



Ministry of Foreign Affairs



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**

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:

Tableau de bord des systèmes alimentaires : Profil du Bénin. <https://www.foodsystemsdashboard.org/countries/ben>

Stratégie Nationale D'accélération De La Transformation Des Systèmes Alimentaires (SNATSA) Au Bénin 2026-2030. Version provisoire. Avril 2026

Rapport du dialogue national sur la transformation des systèmes alimentaires au Bénin : Pistes prioritaires. Octobre 2024.