

Prioriser, arbitrer, aligner : comment le Bénin rend sa stratégie sur les systèmes alimentaires opérationnelle

Par Dossa Aguemon

Directeur de cabinet, ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche,
Point focal national des systèmes alimentaires, Bénin

Des engagements à la question centrale de la prise de décision

Lorsque les pays parlent de transformation des systèmes alimentaires, la discussion se tourne rapidement vers les trajectoires nationales, le plaidoyer, les engagements et les projets. Bien moins d'attention est accordée à une question pourtant plus difficile : comment les décisions sont réellement prises entre les secteurs, les institutions et les intérêts ?

Au Bénin, cette question est devenue centrale.

À la suite du Sommet des Nations Unies sur les systèmes alimentaires de 2021, la dynamique était forte et des initiatives importantes ont été lancées. Mais à mesure que la mise en œuvre avançait, les politiques relatives à l'agriculture, à la nutrition, au climat et aux chaînes de valeur continuaient de progresser essentiellement dans des cadres sectoriels existants. En l'absence d'un mécanisme plus robuste pour aligner ces efforts, le risque était réel de voir émerger une nouvelle stratégie ajoutant de la cohérence sur le papier, sans pour autant modifier la manière dont les décisions sont prises en pratique.

Nous avons donc fait un choix délibéré : au lieu de commencer par un document, nous avons commencé par changer la manière dont les décisions relatives aux systèmes alimentaires sont prises.

Un système alimentaire sous pression mais porteur d'un fort potentiel

L'agriculture emploie plus de 70 % de la population béninoise et contribue à plus d'un quart du PIB national. Elle constitue le socle des moyens de subsistance et de la sécurité alimentaire, en particulier pour les petits producteurs et les acteurs informels. Bien que les résultats soient encourageants, il convient de souligner que des difficultés demeurent, notamment :

- Près de 60 % des ménages ne peuvent pas se permettre une alimentation saine

- La productivité demeure faible avec une dépendance vis à vis des importations de certains produits. Toutefois, grâce aux efforts soutenus du Gouvernement, des progrès ont été enregistrés au cours de ces dernières années avec une hausse des volumes de production. Cependant, ces progrès restent à consolider pour réduire durablement certaines dépendances aux importations.
- Environ 30 % de la production agricole est perdue entre la récolte et le stockage, en raison de capacités de transformation limitées, de faiblesses logistiques et d'un accès restreint aux marchés. Cette tendance est toutefois en cours d'inversion, notamment grâce à l'installation de la Zone industrielle de Glo-Djigbé (GDIZ), qui permet la transformation locale d'une part importante des productions de coton, de soja et de cajou. L'extension progressive de ces capacités à d'autres filières devrait contribuer à une réduction significative des pertes et à une meilleure valorisation des productions agricoles

Le changement climatique aggrave ces défis. Avec une faible proportion de terres cultivées irriguées, la production reste fortement exposée à l'irrégularité des pluies, aux inondations, aux sécheresses et à la dégradation des sols. Les femmes, les jeunes et les producteurs ruraux subissent de manière disproportionnée ces chocs. Toutefois, si la part des terres cultivées bénéficiant d'une maîtrise de l'eau demeure encore limitée, le Gouvernement a engagé un vaste programme d'aménagement hydro-agricole portant sur 50 000 hectares. Ce programme, actuellement en cours de mise en œuvre, devrait améliorer de manière significative le pourcentage de terres cultivées irriguées.

Ces réalités sont bien connues. Ce qui est moins souvent reconnu, c'est qu'elles révèlent aussi une opportunité majeure. Parce que l'agriculture se situe à l'intersection de l'emploi, de l'alimentation, de la nutrition et des revenus ruraux, améliorer le fonctionnement du système alimentaire a un impact potentiel considérable. La réduction des pertes post-récolte, le renforcement de la transformation locale, l'amélioration de la résilience et l'alignement de la nutrition sur la production constituent des leviers structurels puissants.

Le chaînon manquant : un espace pour prioriser et aligner

Le problème n'était pas l'absence de diagnostic. Il résidait dans l'absence d'un mécanisme permettant de prioriser entre les secteurs, de gérer les arbitrages et d'aligner l'action autour d'une orientation nationale commune.

L'innovation la plus importante du Bénin n'a donc pas été technique, mais institutionnelle : un changement dans la manière de gouverner le dialogue sur les systèmes alimentaires.

Plutôt que de traiter de la transformation des systèmes alimentaires comme une succession de discussions sectorielles parallèles, le Bénin a investi dans un espace unique où les priorités pouvaient être clarifiées et la cohérence construite de manière délibérée. La fragmentation était devenue une contrainte structurelle. L'agriculture, la

nutrition, le climat et le développement des marchés faisaient chacun l'objet d'initiatives solides, mais rarement de manière complémentaire.

Concrètement, cela a signifié que les décisions n'étaient plus prises ministère par ministère, ni négociées projet par projet. Les enjeux étaient portés à une table commune, évalués sur la base de données partagées relatives aux résultats nutritionnels, à l'exposition climatique et à l'impact économique, puis discutés collectivement avant la définition des priorités.

Aucun secteur ne pouvait faire avancer son agenda de manière isolée, et aucune décision ne reposait uniquement sur le plaidoyer. Les intérêts divergents n'ont pas disparu, mais ils sont devenus visibles, comparables et gérables.

Le dialogue comme outil de décision et d'arbitrage, et non comme simple mécanisme d'inclusion

Le dialogue national a joué un rôle central dans cette évolution et a été délibérément utilisé comme un outil d'aide à la décision, et non comme un simple exercice de consultation.

Lorsque les dialogues nationaux sur les systèmes alimentaires ont été relancés à Bohicon en juillet 2024, ils ont été conçus comme des sessions de travail centrées sur le fond. Des représentants du gouvernement, des organisations de producteurs, du secteur privé, de la société civile, des institutions de recherche et des partenaires techniques et financiers ont échangé à partir d'une base factuelle commune autour d'un nombre limité de questions :

- Qu'est-ce qui compte le plus ?
- Qu'est-ce qui peut être mis en œuvre de manière réaliste ?
- Comment séquencer les efforts ?
- Quel niveau d'ambition est à la fois nécessaire et crédible ?

Parce que ces échanges étaient étroitement liés aux structures de décision, le dialogue ne s'est pas limité à des déclarations ou à des rapports de synthèse. Il a alimenté des choix stratégiques concrets et a directement façonné les priorités, les cibles et la logique de mise en œuvre. L'appropriation nationale a été renforcée sans dilution de l'orientation stratégique.

De la gouvernance à l'ambition

Une fois la gouvernance et le dialogue organisés autour de la prise de décision, l'ambition a pu être abordée plus clairement. La stratégie énonce une vision simple mais exigeante :

D'ici 2035, tous les Béninois doivent avoir accès à une alimentation saine et culturellement acceptable, issue de productions locales et de systèmes de

transformation durables, résilients face au changement climatique, et générateurs de richesse et d'emplois.

Pour rendre cette ambition opérationnelle, la stratégie se concentre sur un nombre limité de priorités interdépendantes liées à la nutrition, à la durabilité et à des moyens de subsistance équitables. Il s'agit de choix assumés, et non de listes exhaustives, traduisant une volonté de concentrer les efforts là où l'impact sur les régimes alimentaires, la résilience et les revenus est le plus fort.

Discipline, redevabilité et lisibilité pour l'investissement

Ce qui distinguera cette stratégie est sa discipline en matière de priorisation et de suivi. Chaque priorité est associée à des indicateurs mesurables, à des cibles à l'horizon 2030 et à des sources de vérification. Cela transforme la stratégie en un instrument opérationnel — capable de coordonner l'action interinstitutionnelle, d'orienter les discussions d'investissement et de servir de base à la redevabilité.

Pour les partenaires et les investisseurs, cette évolution est également déterminante. Une stratégie fondée sur la priorisation et des choix mesurables réduit les risques de fragmentation, clarifie les domaines de concentration des ressources publiques et offre une base plus lisible pour l'alignement des budgets nationaux, des financements des partenaires et des investissements de long terme autour d'objectifs communs.

La transformation des systèmes alimentaires est souvent présentée comme un défi technique. L'expérience du Bénin suggère qu'il s'agit avant tout d'un défi de gouvernance de la décision : disposer ou non d'un espace permettant de prioriser, de gérer les arbitrages et d'aligner l'action entre secteurs autour d'une orientation partagée.

En investissant dans la gouvernance, un dialogue structuré et la priorisation, le Bénin a fait bien plus que produire une stratégie. Il a construit une manière de travailler capable de soutenir les réformes, d'orienter les investissements et de s'adapter dans le temps.

C'est ce changement qui compte. Et c'est là que commence l'impact.