



Stratégies nationales d'agriculture digitale en Afrique : Pistes pour plus d'efficacité

Ken Lohento, expert en agriculture numérique

<https://www.kenlohento.site/>

Les réflexions relatives aux stratégies nationales d'agriculture digitale prennent de l'ampleur actuellement en Afrique, en particulier au niveau des gouvernements et des organisations venant en appui au secteur. Où en est-on dans leur mise en place ? Quelles sont les limites observées dans ces processus et comment s'assurer qu'ils contribuent plus efficacement à la transformation agricole ? Cet article est une contribution spontanée de l'auteur au réseau.

Sigles principaux :

ASARECA : Association for Strengthening Agricultural Research in Eastern and Central Africa

CEA ou UNECA : Commission Économique pour l'Afrique des Nations Unies

CTA : Centre Technique de Coopération Agricole et Rurale

FAO : Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture

GSMA : Global System for Mobile Communication Association

NICI : National Information and Communication Infrastructure

TIC : Technologies de l'information et de la Communication

Une stratégie nationale sur une problématique est nécessaire pour bâtir une compréhension endogène commune de l'enjeu ciblé, établir la vision développementale que les parties prenantes lui confèrent, identifier les actions à déployer, aider à la mobilisation des ressources (humaines, financières) requises et créer une synergie pour sa mise en œuvre efficace et efficiente. La stratégie d'e-agriculture (ou d'agriculture digitale) favorise ainsi l'émergence d'une compréhension collective des enjeux liés à l'adoption du numérique pour la performance du système agro-alimentaire, en vue de la co-construction des actions de transformation nécessaires (ITU et FAO 2017). Elle ne vise pas que la production végétale, mais l'ensemble de sous-secteurs agricoles, y compris la pêche, la foresterie et l'élevage, ainsi que leurs domaines connexes.

Cette compréhension commune est d'autant plus importante que l'agriculture digitale (qu'on peut rapidement définir comme l'usage des technologies numériques de communication pour la transformation et la performance du système agroalimentaire) demeure encore une question imparfaitement appréhendée par un grand nombre d'acteurs dans beaucoup de pays. Qui plus est, les technologies numériques évoluent à un rythme accéléré, comme l'illustre l'irruption des intelligences artificielles comme ChatGPT et Bard. Cela nécessite une remise en cause permanente et une agilité

dans les approches adoptées pour leur exploitation. Par ailleurs, le processus multi-acteurs de conception d'une stratégie est parfois plus important que l'identification des actions pertinentes à mettre en œuvre. Il favorise une compréhension collective des enjeux, des lignes d'intervention, et nourrit une synergie d'action au niveau de toutes les parties prenantes ; celles-ci pourront mettre en œuvre des actions décentralisées inspirées par cette vision commune.

La nécessité de suivre une démarche stratégique dans l'adoption du digital dans le secteur agricole a été reconnue depuis l'émergence du numérique en Afrique. Ceci peut être illustré par l'insertion, au début des années 2000, d'un chapitre consacré au secteur rural et agricole dans certains documents nationaux de stratégie du numérique, élaborés par les gouvernements avec l'appui de la Commission Économique pour l'Afrique (CEA) des Nations-Unies (CTA, 2013). Le nouvel intérêt pour l'élaboration de ces stratégies semble, notamment, mû par la prise de conscience accrue de la résilience que les technologies numériques peuvent offrir au système agro-alimentaire lors d'aléas dévastateurs à l'image de la COVID-19. Différentes institutions internationales collaborent actuellement avec les gouvernements pour l'élaboration de diagnostics du champ e-agricole (FAO, la Banque Mondiale, GSMA, ASARECA, etc.). Il s'agit souvent d'un préalable à la production d'une stratégie.

Où en sommes-nous ?

Comme induit supra, les premières démarches pour la mise en place de stratégies e-agricoles ont été pilotées par la CEA dans le cadre du plans nationaux NICI (National Information and Communication Infrastructure) au début des années 2000. L'émergence de la téléphonie portable et l'organisation du Sommet Mondial sur la Société de l'Information ont favorisé l'accélération du mouvement. Dans un rapport publié en 2007, la CEA a établi que sur dix-neuf pays, sept (Ghana, Malawi, Nigeria, Burundi, Cameroun, Côte d'Ivoire, Rwanda) avaient consacré une place importante à l'agriculture dans leur stratégie NICI (UNECA, 2007).

L'exemple du Rwanda, l'un des premiers pays africains à s'illustrer sur cette voie NICI dès 1998 (UNECA, 2007), permet de prendre connaissance des actions déjà prévues à l'époque. Dans son document de politique et Plan NICI 2001 – 2005 (Gouvernement du Rwanda, 2001), bien qu'aucun des huit piliers retenus n'ait été dédié à l'agriculture, des interventions ponctuelles dans ce domaine avaient été planifiées. Il était ainsi prévu dans le Pilier 1, dédié à l'usage des TIC pour l'administration, de créer un Système d'Information Géographique national devant aussi couvrir les activités du secteur primaire. Des kiosques publics d'information étaient à créer, certains devant diffuser des informations météorologiques, les prix des produits agricoles, ou autres informations agricoles. Dans un autre Pilier, un projet national de télécentre communautaire multi-usages avait été défini, en particulier pour répondre au nouveau programme national d'habitat

(« Programme de Villagisation ») mis en place suite au génocide. Au Ghana, le document de politique intégrée des TIC pour le développement accéléré (Gouvernement du Ghana, 2015), élaboré en 2003 toujours en collaboration avec la CEA, avait établi quatorze Piliers, l'un d'eux consacré au secteur agricole.

Par la suite, des stratégies e-agricoles dédiées et holistiques (couvrant tout le secteur agricole) ont commencé à voir le jour. Le Ghana a été l'un des premiers pays à en développer sans doute suite aux recommandations du document de politique susmentionné¹. Le gouvernement Burkinabè avait également collaboré avec les Nations Unies pour le développement d'une cyber-stratégie numérique sur le milieu rural, couvrant donc le secteur agricole. L'élaboration de la stratégie d'e-agriculture de la Côte d'Ivoire en 2012, avec le soutien de la Banque Mondiale, a été un point marquant. Il a été produit dans un cadre inclusif, sous le leadership combiné des ministères en charge de l'agriculture et de celui du numérique. Une commission interministérielle dédiée avait été constituée, ainsi qu'un processus de consultation d'experts et d'acteurs du secteur (Lohento et Speer, 2013). Les sept axes majeurs d'actions prévues étaient les suivants : infrastructures et équipements TIC ; Système d'information des marchés agricoles ; Applications et services adaptés au monde agricole ; Cadre juridique et institutionnel ; Programme de renforcement des capacités TIC ; Système d'information agricole ; Système national de communication (du ministère en charge de l'agriculture). Le Rwanda a également confirmé son grand intérêt pour l'usage du numérique pour le développement, en mettant en place une stratégie dédiée au domaine e-agricole en 2015. Cette action a été entreprise aux lendemains de la première grande conférence internationale sur les TIC et l'agriculture en Afrique initiée par le CTA en partenariat avec le pays. Cette stratégie ICT4Rag (ICT for Rwanda Agriculture) qui a couvert la période 2016 à 2020, vient d'être révisée.

Depuis, le mouvement s'est amplifié, en partie du fait de l'ambition de la FAO de soutenir davantage les pays dans ce domaine, et suite et à la publication conjointe avec l'UIT d'un guide sur les stratégies e-agriculture (ITU et FAO 2017), avec la contribution d'institutions comme l'ex-CTA. Il s'agit d'un ouvrage méthodologique proposé aux différents pays partenaires. Après une phase pilote en Asie Pacifique et en l'Europe de l'Est, la FAO a aidé le Bénin à concevoir sa stratégie en 2019. Le Niger, le Ghana et le Rwanda (mise à jour de l'ancienne stratégie) ont récemment été appuyés dans ce sens ; d'autres pays comme Madagascar sont prévus.

Toujours en 2019, le Kenya a développé un tel document stratégique sous la direction du ministère de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche et de l'irrigation. Il s'agit plus spécifiquement d'un outil d'opérationnalisation de l'Action phare N°8 de la Stratégie nationale

¹ Information obtenue dans le cadre de la préparation de la rencontre « Observatoire des TIC » dédiée à l'e-agriculture organisé en 2013 par le Technique de Coopération Technique et Rurale (événement dont j'avais été en charge).

de transformation et de croissance du secteur agricole (Agricultural Sector Transformation and Growth Strategy). Cette Action phare N°8 est consacrée au renforcement de la recherche et de l'innovation autour des données et du numérique. L'intérêt de cette stratégie est qu'elle est rédigée comme un plan de mise en œuvre de projets spécifiques appelés « cas d'usages ». Un autre pays, le Zimbabwe, a élaboré sa « stratégie Agritech » dans le contexte de la mise en place de plans numériques (« Blueprints ») par l'Alliance inter-gouvernementale « Smart Africa² ». D'autres pays disposent d'une stratégie comme le Nigeria et le Soudan. Le Togo a développé en 2020 avec l'appui du CTA une note de stratégie digitale pour la transformation du secteur qui peut être considérée comme un document transitoire.

Point d'orgue de ces démarches : le département en charge de l'agriculture de l'Union Africaine a préparé en 2022 d'une stratégie digitale agricole (encore en validation) afin de mieux soutenir les pays dans la digitalisation de leur secteur agricole. Notons aussi que Smart Africa a aussi préparé un « AgriTech Blueprint for Africa » qui peut servir de référence.

Il convient de noter que beaucoup de pays disposent de stratégies agricoles sous-sectorielles (portant par exemple sur une activité comme la vulgarisation agricole) avec des sections consacrées au numérique. Une telle démarche est très utile et favorise également l'adoption pragmatique du digital ; ces documents ne constituent toutefois pas des stratégies nationales e-agricoles et ont des impacts limités lorsqu'on considère l'ensemble du secteur.

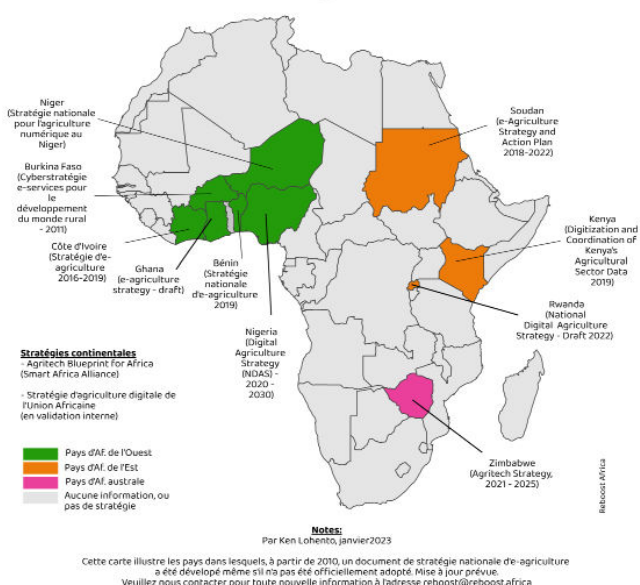
Réticences et limites

Certains acteurs semblent avoir beaucoup de réserves quant à l'utilité des stratégies, quel que soit le secteur. Un pays comme le Sénégal ne disposait formellement pas d'une stratégie nationale sur l'utilisation du numérique pour le développement avant 2013 (Top, 2013) ; il n'en était pas moins depuis toujours l'un des leaders du numérique en Afrique de l'Ouest et en Afrique francophone. Jusqu'à présent, ce pays ne dispose pas non plus d'une stratégie d'agriculture digitale officielle, malgré une performance importante dans la région dans ce domaine.

Ces réticences ne sont pas spécifiques à l'e-agriculture, ni aux acteurs du continent, mais touchent d'abord aux limites de la planification stratégique de manière générale. Henry Mintzberg, l'un des papes du management, avait déjà montré qu'une stratégie est une réalité en mouvement (« strategy as a pattern »), car l'environnement socio-technico-économique évolue très vite, ce qui est susceptible de rendre rapidement caduque tout document stratégique élaboré. Certains estiment suffisants les déclarations générales de politique, disponibles dans tel ou tel document normatif. Mintzberg, (1994) n'affirmait-il pas que « parfois, une stratégie ne doit être formulée que comme une large vision, et ne pas être détaillée avec précision ? ». Dans la même veine, certains semblent se satisfaire, au moins provisoirement, des dispositions liées à l'agriculture dans leur document de politique du numérique, ou inversement, des dispositions liées au numérique dans leur politique agricole. L'élaboration d'une stratégie nationale inclusive étant par ailleurs consommatrice en temps, en logistique et en ressources financières, les efforts à fournir et le risque perçu qu'un tel document puisse devenir rapidement caduque, alimentent les réticences.

L'orthodoxie recommande en effet qu'un processus de consultation multi-acteurs soit mis en branle, impliquant plusieurs ministères (en charge du numérique, des finances, de l'agriculture, etc.), les acteurs de la société civile, du secteur privé et la coopération internationale (voir par exemple (UIT et FAO, 2016)). Le secteur agricole dans sa conception globale regroupant plusieurs sous-secteurs, plusieurs ministères en détiennent souvent une responsabilité partielle. La norme recommande également la réalisation d'un diagnostic sectoriel préalable, avant la définition de la vision, des objectifs stratégiques, des axes d'action prioritaires, l'identification et la budgétisation de projets à réaliser, la définition des différentes modalités de mise en œuvre et d'évaluation, etc. (Labelle, 2005). La lourdeur perçue de cette méthodologie classique rebute bon nombre d'acteurs et de décisionnaires du secteur agricole, surtout dans un environnement financier restrictif. La préparation de la stratégie s'étire dans certains cas sur une année ou plus, y compris du fait des procédures de mise à disposition des ressources financières et humaines promises par les partenaires éventuellement impliqués.

Stratégies d'agriculture digitale en Afrique sub-Saharienne



2 <https://smartafrica.org/blueprint/>

Par la suite, l'adoption formelle de la stratégie nationale par l'autorité ministérielle responsable survient parfois après plusieurs mois ou davantage. Les parties prenantes demeurent quelques fois ignorantes de l'existence d'un tel cadre, ou sont privées de l'accès au document, pendant les longs mois suivant l'adoption officielle. Certaines stratégies ne sont pas adoptées après plusieurs années. Par ailleurs, la mobilisation des ressources financières pour l'exécution des projets identifiés n'est souvent que très partiellement couronnée de succès, et ces belles intentions se retrouvent rangées dans les tiroirs. Ces difficultés et dysfonctionnements sont parfois dus à l'instabilité aux postes ministériels que l'on observe dans beaucoup de pays en Afrique. Une autre limite enfin à ces stratégies, est le manque de suivi pour l'exécution des actions prévues et leur évaluation.

Quelle évaluation des stratégies digitales agricoles développées ?

Il existe peu d'information publique sur l'évaluation des stratégies d'agriculture numérique élaborées jusqu'à présent. Les interactions avec différents acteurs ministériels informent que la plupart de ces examens de mise en œuvre ont été menés de manière non systématique, souvent initiés à la veille de l'implémentation d'une nouvelle version de la stratégie, ou dans le cadre de l'élaboration d'un autre document stratégique du ou des ministères concernés. Des évaluations ont été notamment réalisées au Rwanda, et il semble aussi en Côte d'Ivoire, en particulier dans le cadre de la préparation d'une nouvelle édition des premières stratégies développées. Les principales difficultés identifiées lors des revues d'exécution sont surtout liées à la mobilisation insuffisante de ressources financières pour la mise en œuvre des projets identifiés, ainsi qu'à la faiblesse des cadres de suivi-évaluation et de coordination. Ces déficits ne sont ni nouveaux, ni spécifiques au secteur agricole : ils ont par exemple déjà été identifiés par la Commission Économique pour l'Afrique des Nations Unies lors de l'examen de l'implémentation de quelques stratégies numériques pour le développement dans les années (UNECA, 2007). Toutefois, le manque de budget relevé découle de la faiblesse traditionnelle des investissements financiers publics dans le secteur agricole en Afrique, et sans doute d'une vision partagée insuffisante au niveau national des enjeux (numériques) identifiés par les stratégies. Par ailleurs, l'investissement dans l'e-agriculture exige l'engagement de diverses institutions publiques, et, de ce fait, une bonne coordination interministérielle par un « champion » de la stratégie est cruciale pour une vision véritablement partagée des enjeux et des perspectives.

Vers des processus plus pragmatiques et efficaces

Il est important de garder à l'esprit ces limites afin de prévoir, dès la genèse du projet, un processus de développement et d'adoption de stratégie e-agricole efficace, efficient, et à la temporalité maîtrisée. Cette approche efficiente requiert l'usage pragmatique des

références méthodologiques, des interactions administratives et multipartenaires économes, ainsi qu'une budgétisation et une priorisation réaliste des projets identifiés. Selon les priorités et contextes endogènes, il peut être aussi opportun de privilégier dans un premier temps une stratégie sur un segment de la chaîne de valeur, ou une stratégie sous-sectorielle (couvrant par exemple le conseil agricole ou l'accès au marché uniquement), à l'inverse d'une stratégie holistique, même si cela ne peut tenir lieu de stratégie e-agricole véritable. Cette option pourrait en sus nourrir la fragmentation des initiatives et le manque de synergie si elle n'est pas opérée en liaison avec une vision nationale concertée. Il est également très important que le cadre politique développé soit officiellement adopté de manière diligente, et que le document final soit diffusé. Ceci est indispensable pour que les acteurs nationaux (et internationaux) se l'approprient et contribuent à sa mise en œuvre. Une tâche importante à recommander est l'évaluation à moyen terme des stratégies déjà lancées afin que leurs contributions à la transformation du secteur soient plus précisément appréhendées. Telles sont quelques-unes des conditions clés indispensables à l'efficacité des processus de stratégies d'e-agriculture en Afrique.

Retrouvez d'autres articles de l'auteur :

<https://irdev.org/30PhEVP>

Références bibliographiques

CTA. 2013. Stratégies d'e-agriculture, ICT Update, N°75.

ITU et FAO. 2016. E-Agriculture Strategy Guide. Genève. Rome.

Gouvernement du Ghana. 2003. Integrated ICT for Accelerated Development (ICT4AD). Accra.

Gouvernement du Rwanda. 2001. An Integrated ICT-led Socio-Economic Development Policy and Plan for Rwanda 2001 – 2005, Kigali.

Labelle, R. 2015. ICT Policy Formulation and e-Strategy Development. Asia-Pacific Development Information Programme A Comprehensive Guidebook. UNDP.

Lohento, K. et Speer, M. 2013. Lohento. Stratégies d'e-agriculture : le cas ivoirien. ICT Update (73). CTA. Wageningen.

Mintzberg, H. 1994. The Fall and Rise of Strategic Planning. Harvard Business Review.

Top, A. 2013. Développement de l'économie numérique: abandonner les incantations et passer à l'action (Editorial). Magazine Osiris. Dakar.

UNECA, 2007. e-Strategies Economic Commission for Africa National Information and Communication Infrastructure (NICI) Best Practices and Lessons Learnt. Addis Abéba.

Retrouvez cette note sur le site d'Inter-réseaux

<http://www.inter-reseaux.org/>

Abonnez-vous !

http://www.inter-reseaux.org/inscription_newsletter.html

Et pour des suggestions, des réactions, une adresse :

veille@inter-reseaux.org

Réalisé le soutien de

