

RAPPORT D'ÉVALUATION

ÉVALUATION INTERMÉDIAIRE •

2026 • — • BÉNIN



Finance inclusive et innovante (FIINOV)



LUXDEV

Luxembourg
Development Agency

NOTATION DU PROGRAMME PAR LA MISSION D'ÉVALUATION

Critères	Notes
Pertinence	3
Cohérence	2
Efficacité	3
Efficienne	3
Durabilité	3
Code LuxDev	BEN/005
Version du rapport	02.2026

Note : Échelle de 1 (résultats excellents, dépassant sensiblement les attentes) à 6 (l'action de développement est infructueuse ou la situation s'est plutôt dégradée).

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Brève description du programme

Le BEN/005 – Finance inclusive et innovante (FIINOV) constitue une contribution à la mise en œuvre de la Stratégie Nationale d’Inclusion Financière (SNIF 2023–2027) et s’inscrit dans les orientations de la Politique Nationale de la Microfinance (PNM 2023–2032) ainsi que de celle du Programme d’Action du Gouvernement (PAG II 2021–2026) du Bénin. Il intervient dans un contexte de réformes structurelles du secteur financier, notamment l’évolution du cadre réglementaire régional porté par l’Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) et la Banque Centrale des États de l’Afrique de l’Ouest (BCEAO), le renforcement des dispositifs de supervision et l’amélioration de la protection des clients des services financiers. Son objectif général est de contribuer à la réduction de la pauvreté par un meilleur accès et une utilisation accrue de services financiers adaptés. Plus spécifiquement, il vise à :

- (i) renforcer les compétences financières des populations, notamment rurales, féminines et jeunes ;
- (ii) améliorer la protection des clients et la supervision du secteur ;
- (iii) développer des produits financiers innovants et durables.

D’une durée de 37 mois (janvier 2024 – février 2027) et doté d’un budget de 10 000 000 EUR, le programme est mis en œuvre par LuxDev en régie et via des Accords de Partenariat Opérationnel (APO) avec les principales institutions nationales, dans une logique d’appropriation nationale, de renforcement institutionnel et d’ancrage durable des dispositifs.

Cadre de la mission d’évaluation

L’évaluation intermédiaire du programme BEN/005 a été commanditée par LuxDev afin de disposer d’une analyse indépendante et structurée des progrès réalisés à mi-parcours. Elle couvre l’ensemble des composantes du programme ainsi que ses différentes modalités d’exécution depuis son lancement en janvier 2024 jusqu’à la mission de terrain en octobre 2025, avec une attention portée aux partenaires institutionnels, aux dispositifs opérationnels et aux bénéficiaires, en particulier en milieu rural.

L’objectif principal de la mission est d’apprécier la performance globale du programme à mi-parcours au regard des critères d’évaluation retenus, et de formuler des constats, conclusions, enseignements et recommandations pour éclairer les décisions stratégiques relatives à la phase restante, ainsi qu’à une éventuelle consolidation ou extension du programme.

Conception de l’évaluation

La conception de l’évaluation du programme BEN/005 s’appuie directement sur le cadre défini dans les Termes de Référence (TdR) de la mission d’évaluation intermédiaire des programmes BEN/003, BEN/005 et BEN/006.

L’analyse est structurée autour des critères d’évaluation du Comité d’Aide au Développement (CAD) de l’Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), avec une attention particulière portée à la pertinence, à la cohérence et à l’efficacité, tout en examinant également l’efficacité et la durabilité. À ces critères s’ajoutent le critère complémentaire de renforcement des capacités, conformément aux exigences de LuxDev.

Pour le BEN/005, l’évaluation intègre en outre les questions spécifiques prévues dans les TdR, notamment :

- (i) la contribution du programme à l’éducation financière en milieu rural et les perspectives de généralisation des modules développés ;
- (ii) l’appui au développement d’une Agriculture Résiliente aux Changements Climatiques (ARCC) et à la viabilité de l’assurance agricole indicielle ;
- (iii) la contribution à la mise en conformité des acteurs (Institutions de Microfinance (IMF), établissements de paiement, FinTech) avec les évolutions du cadre réglementaire.

Les thèmes transversaux, égalité de genre et environnement/changement climatique, sont analysés de manière systématique, conformément aux questions dédiées prévues dans les TdR.

- **Par rapport à la pertinence des choix stratégiques, des partenaires et des modalités de mise en œuvre**

Le programme BEN/005 présente un alignement stratégique fort avec la Stratégie Nationale d'Inclusion Financière, la PNM et les réformes UEMOA/BCEAO, et repose sur une architecture institutionnelle cohérente mobilisant la Direction Générale de la Microfinance (DGM) du Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance (MASM) (éducation financière via les Centres de Promotion Sociale (CPS)/Guichets Uniques de Protection Sociale (GUPS)), le Secrétariat Particulier de la Stratégie Nationale d'Inclusion Financière (coordination stratégique), l'Agence Nationale de Surveillance des Systèmes Financiers Décentralisés (ANSSFD) (supervision et protection des clients), le Fond National de Développement Agricole (FNDA) et le Fond National de Microfinance (FNM) (instruments financiers), appuyés par Appui au Développement Autonome (ADA) et l'Agence allemande de Coopération Internationale (GIZ)/ProFinA. La logique d'intervention systémique, articulant éducation financière, supervision, innovation financière et assurance agricole indicielle, répond aux besoins des populations rurales et vulnérables et intègre progressivement les enjeux de résilience climatique et de protection des clients.

Toutefois, la mise en œuvre révèle un décalage entre l'ambition du programme et les capacités opérationnelles effectives de certains partenaires, marquées par une sous-dotation en ressources humaines, des équipes récemment constituées (notamment au Secrétariat particulier de la stratégie nationale d'inclusion financière) et des procédures nationales de passation des marchés longues et complexes auxquelles le calendrier initial peine à s'adapter. Le recours accru à la gestion en régie et à l'assistance technique internationale a permis de sécuriser des activités critiques et de lever des blocages, mais traduit une tension structurelle entre efficacité immédiate et renforcement durable des capacités nationales.

- **Par rapport à la cohérence stratégique et opérationnelle du programme**

Le programme BEN/005 présente une cohérence stratégique élevée, solidement ancrée dans la SNIF, la PNM, le PAG II et le PSDSA, ainsi que dans les priorités de la Vision 2030 de la Coopération luxembourgeoise (inclusion, résilience, renforcement des systèmes nationaux). Il contribue directement à l'opérationnalisation de la réforme régionale UEMOA/BCEAO sur la microfinance, à la modernisation de la supervision via l'ANSSFD, au déploiement d'instruments de financement agricole portés par le FNDA et le FNM (ligne verte, assurance agricole indicielle), et s'inscrit dans une dynamique d'harmonisation avec les autres PTF (Banque mondiale, Enabel, *Kreditanstalt für Wiederaufbau* – Banque Allemande de Développement (KfW), Coopération suisse), notamment autour de la SNIF et de la standardisation des modules d'éducation financière avec la GIZ/ProFinA. Les synergies avec les autres interventions luxembourgeoises, en particulier le BEN/006 (digitalisation, plateformes d'éducation financière, supervision numérique), sont pertinentes et conceptuellement complémentaires. Des complémentarités potentielles existent également avec le BEN/003, notamment en matière d'accès à des instruments financiers pour les filières économiques appuyées, mais elles demeurent à ce stade, essentiellement intentionnelles. L'absence de mécanismes formalisés de planification conjointe et les décalages d'opérationnalité entre programmes limitent encore les effets de levier attendus.

- **Par rapport à l'efficacité et à l'atteinte des résultats**

L'efficacité du BEN/005 est contrastée et fortement dépendante des capacités des partenaires de mise en œuvre. Le Résultat 1 enregistre des avancées solides lorsque les extrants sont opérationnels et décentralisés, notamment en éducation financière en milieu agricole (72 327 bénéficiaires formés, 99 % d'adoption d'au moins un message clé), avec des effets comportementaux tangibles ; en revanche, l'absence d'adoption formelle du Programme national d'éducation financière et le démarrage tardif des Conseillers en Microfinance (CM) via les CPS/GUPS (172 bénéficiaires formés à ce stade) limitent la consolidation nationale du résultat.

Le Résultat 2 a produit des extrants structurants (modernisation de la supervision, formation de 15 inspecteurs, cartographie des risques, outils GPSE), positionnant l'ANSSFD parmi les partenaires les plus avancés, mais leur traduction sectorielle reste limitée par l'absence d'instructions d'application BCEAO, la faible appropriation des IMF (0 % d'auto-évaluations GPSE transmises) et des contraintes structurelles de ressources humaines. Le Résultat 3 présente des avancées significatives sur l'assurance agricole indicielle (5 854 souscriptions, cible atteinte), mais des retards majeurs sur l'opérationnalisation financière des instruments du FNDA et du FNM (aucun décaissement des lignes structurantes), freinant la montée en charge systémique.

Les résultats les plus probants sont observés lorsque la chaîne de mise en œuvre est courte, techniquement maîtrisée et appuyée par une assistance ciblée, tandis que les réformes institutionnelles et les instruments financiers complexes requièrent des temporalités et des capacités supérieures à celles initialement anticipées.

- **Par rapport à l'efficacité**

À mi-parcours, le BEN/005 présente une efficacité globalement satisfaisante, avec un taux d'exécution budgétaire de 57,6 %, reflétant une dynamique réelle mais inégalement répartie entre partenaires. Les partenaires techniques (ADA, GIZ) affichent des niveaux d'exécution plus élevés, tandis que les partenaires nationaux (FNDA, FNM, DGM/MASM, SP-SNIF) connaissent des taux de décaissement faibles, en raison de capacités d'absorption limitées et de procédures administratives longues, notamment en passation de marchés. Le recours accru à la régie a permis de sécuriser certaines activités critiques, mais a réduit l'effet levier en matière de renforcement durable des capacités nationales. Le dispositif de suivi-évaluation est formellement structuré, mais son potentiel d'optimisation dépend davantage de l'actualisation effective des analyses de risques et d'une meilleure synchronisation entre mobilisation des ressources et production d'extraits.

- **Par rapport à la durabilité et à l'institutionnalisation des acquis**

Les outils, référentiels et dispositifs développés dans le cadre de la mise en œuvre du BEN/005, sont désormais intégrés dans les pratiques institutionnelles des partenaires et font l'objet d'une appropriation réelle au niveau central ; toutefois, cette appropriation demeure plus inégale au niveau opérationnel et territorial, certains dispositifs (assurance indicielle, finance verte, supervision analytique avancée) restant dépendants d'une expertise technique externe et de ressources humaines qualifiées en nombre limitée. Sur le plan financier, si les acquis techniques constituent des actifs durables ne nécessitant pas de réinvestissements lourds immédiats, la soutenabilité budgétaire reste partiellement fragile : absence de plan consolidé couvrant les coûts récurrents, dispositifs encore en phase pilote et capacités d'absorption hétérogènes entre partenaires. La pérennisation effective des résultats dépendra donc de la sécurisation de financements nationaux dédiés, de la stabilisation des ressources humaines et de la formalisation claire des mécanismes de transfert et de responsabilité post-programme.

- **Par rapport à l'intégration des thèmes transversaux (genre, et environnement et climat)**

Le BEN/005 intègre l'égalité de genre de manière réelle mais principalement sensible, conformément à son marquage CAD 1, en favorisant l'accès des femmes aux services financiers et en renforçant leurs compétences via la microfinance, l'éducation financière et le financement agricole, secteurs où elles sont fortement représentées. Des effets positifs sont observés en matière d'épargne, de gestion budgétaire et de compréhension des droits financiers, notamment en milieu rural. Sur le plan environnemental et climatique, le programme ne repose pas sur un cadre stratégique dédié, mais contribue indirectement à la résilience des ménages ruraux à travers l'assurance agricole indicielle, la ligne verte du FNM, l'appui à la finance climato-intelligente et l'intégration progressive des normes GPSE dans la supervision. Ces mécanismes renforcent la gestion des risques et la sécurisation des revenus face aux aléas climatiques, mais leur portée reste limitée par l'absence d'objectifs climatiques formalisés, de critères environnementaux systématiques dans les instruments financiers et d'indicateurs dédiés dans le suivi-évaluation, ce qui en restreint la mesure et la structuration stratégique.

Conclusions

Conclusion 1 : Le programme BEN/005 présente une forte pertinence, avec un alignement stratégique solide sur les priorités nationales (SNIF, PNM, PAG II) et les réformes régionales, ainsi qu'une logique d'intervention cohérente couvrant la demande, l'offre et la régulation. Toutefois, un écart persiste entre l'ambition initiale et les capacités institutionnelles effectives de certains partenaires, marquées par des contraintes en ressources humaines et des lourdeurs procédurales, ce qui a nécessité un recours accru à la régie et révèle un calibrage institutionnel perfectible. **La pertinence est notée 3.**

Conclusion 2 : Le programme BEN/005 présente une cohérence stratégique élevée, en fort alignement avec les cadres nationaux et les orientations de la Coopération luxembourgeoise, ainsi qu'avec les autres interventions, notamment le BEN/006. Toutefois, les synergies identifiées restent encore partiellement opérationnalisées, faute de mécanismes formalisés de coordination et de planification conjointe, ce qui limite à ce stade les effets de levier et la lisibilité globale de l'appui. **La cohérence est notée 2.**

Conclusion 3 : Le programme BEN/005 produit des résultats significatifs lorsque les dispositifs sont opérationnels, décentralisés et techniquement maîtrisés, notamment en matière d'éducation financière et de modernisation de la supervision. En revanche, son efficacité demeure limitée pour les réformes institutionnelles et les instruments financiers complexes, dont l'opérationnalisation reste partielle en raison de contraintes réglementaires, institutionnelles et temporelles propres aux réformes systémiques.

L'efficacité est notée 3.

Conclusion 4 : Le programme BEN/005 présente une utilisation globalement pertinente des ressources, avec un taux d'exécution budgétaire de 57,6 %, traduisant une dynamique réelle de mise en œuvre. Toutefois, cette performance repose principalement sur la gestion en régie et les partenaires techniques, tandis que les capacités d'absorption financière des partenaires nationaux demeurent limitées, révélant des marges d'optimisation persistantes dans l'alignement entre programmation, décaissement et production des extrants. **L'efficience est notée 3.**

Conclusion 5 : Le BEN/005 a consolidé des acquis institutionnels durablement ancrés et des responsabilités clairement appropriées au niveau central, mais la pérennisation complète des résultats demeure conditionnée à la réduction de la dépendance à l'appui externe, au renforcement des capacités encore inégales et à la sécurisation d'un cadre budgétaire national garantissant la prise en charge des coûts récurrents. **La durabilité est notée 3.**

Conclusion 6.1 : Le programme BEN/005 contribue de manière significative et structurante à l'éducation financière en milieu rural, en passant d'initiatives ponctuelles à un dispositif institutionnalisé et déployé à large échelle.

Conclusion 6.2 : Le programme BEN/005 contribue de manière réelle mais indirecte au renforcement de la résilience économique des exploitations agricoles face aux changements climatiques, sans constituer un programme climatique à part entière.

Conclusion 6.3 : Le programme BEN/005 contribue de manière structurante à la mise en conformité réglementaire du secteur financier, principalement à travers le renforcement du cadre normatif et des capacités de supervision de l'ANSSFD, ainsi que la clarification des exigences pour les IMF. Si cette contribution demeure essentiellement préparatoire pour les IMF, elle représente en revanche une opportunité stratégique pour les FinTech et établissements de paiement, en posant les bases d'un accompagnement structuré susceptible de favoriser leur formalisation, leur crédibilité et leur intégration durable dans l'écosystème financier.

Conclusion 7 : Le programme BEN/005 intègre de manière effective les dimensions genre et climat, avec des effets positifs mesurables sur l'inclusion financière des femmes et une contribution indirecte à la résilience économique des ménages ruraux, notamment à travers l'éducation financière et l'assurance agricole indicielle. Toutefois, ces contributions demeurent principalement sensibles plutôt que transformatives en matière de genre, et implicites plutôt que stratégiquement structurées en matière climatique, en l'absence d'indicateurs dédiés et d'un cadre formalisé de suivi des effets transversaux.

Leçons apprises

Les leçons apprises couvrent l'essentiel des constats et conclusions de l'évaluation à mi-parcours du programme.

- **Leçon apprise 1 :** L'adossement institutionnel est un levier essentiel de durabilité, mais il doit être accompagné d'un calibrage réaliste des capacités.
- **Leçon apprise 2 :** Les dispositifs opérationnels de proximité produisent les résultats les plus tangibles et les plus rapidement observables.
- **Leçon apprise 3 :** Les réformes institutionnelles et les instruments financiers complexes exigent des temporalités longues et des attentes différenciées.
- **Leçon apprise 4 :** La mise en conformité réglementaire requiert un accompagnement opérationnel direct des acteurs régulés.
- **Leçon apprise 5 :** Les effets sur le genre et la résilience climatique sont réels, mais gagneraient à être davantage structurés et documentés.

Recommandations

1	Recalibrer la feuille de route du programme en fonction des capacités réelles des partenaires, des contraintes procédurales nationales et des modalités d'exécution adaptées.
2	Consolider l'institutionnalisation de l'éducation financière en milieu agricole, à travers une intégration renforcée dans les dispositifs nationaux, une coordination accrue entre acteurs du secteur et la sécurisation de mécanismes de financement et de suivi pérennes.
3	Définir et mettre en œuvre une stratégie explicite de transition hors régie, incluant un transfert progressif des responsabilités et un accompagnement adapté des partenaires nationaux.
4	Mettre en place un dispositif léger de suivi et de capitalisation des effets de genre et de climat intégré aux outils existants.
5a	Déployer un appui informationnel structuré pour accompagner les IMF dans la compréhension et l'anticipation des exigences réglementaires.
5b	Renforcer de manière structurante les pratiques des IMF en gouvernance, gestion des risques, systèmes d'information et exploitation des données sectorielles.
6	Soutenir la structuration des FinTech et des établissements de paiement par un accompagnement mutualisé articulé avec le cadre réglementaire et les initiatives digitales.
7	Mettre en œuvre un appui différencié à l'exécution financière des partenaires nationaux, incluant la création d'un dispositif mutualisé de passation de marchés pour les programmes BEN/003, BEN/005 et BEN/006, en articulation avec la DGFD.
8	Formaliser et opérationnaliser les synergies entre le BEN/005 et les autres programmes de LuxDev, notamment le BEN/006, à travers des mécanismes de coordination conjointe.



MINISTERE
DES AFFAIRES SOCIALES
ET DE LA MICROFINANCE
RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

