

RAPPORT D'ÉVALUATION

ÉVALUATION INTERMÉDIAIRE •

2026 • BÉNIN



Développement digital (BeDigital)



NOTATION DU PROGRAMME PAR LA MISSION D'ÉVALUATION

Critères	Notes
Pertinence	2
Cohérence	2
Efficacité	3
Efficiences	3
Durabilité	3
Code LuxDev	BEN/006
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/006 – Développement Digital (*BeDigital*) constitue la première intervention de la Coopération luxembourgeoise dans le domaine du numérique au Bénin. Conçu comme un programme pilote, il s'inscrit dans le cadre de la coopération bilatérale entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République du Bénin et vise à poser les bases de l'engagement luxembourgeois dans le secteur de la transformation numérique, en combinant des actions de renforcement institutionnel avec le déploiement d'activités exploratoires.

Son objectif global est d'accroître l'accès aux technologies de l'information et de la communication pour contribuer à la réduction de la pauvreté des populations béninoises. Plus spécifiquement, il vise à renforcer, au sein d'un cyberspace sécurisé, la transformation numérique durable et inclusive du Bénin, en s'articulant autour de trois résultats :

- (i) le renforcement de la sécurité du cyberspace (cybersécurité, confiance numérique, compétences) ;
- (ii) l'accroissement des usages numériques dans les secteurs de la finance inclusive et de la formation professionnelle ; et
- (iii) la croissance de l'écosystème d'innovation numérique, en particulier pour les femmes.

D'une durée de 36 mois (27 mars 2024 – 26 mars 2027) et doté d'un budget de 8,5 millions d'euros, le programme est d'envergure nationale, couvrant les 12 départements du Bénin. Il est mis en œuvre par LuxDev en régie et via des Accords de Partenariat Opérationnel (APO) avec les principales institutions nationales, notamment l'Agence des Systèmes d'Information et du Numérique (ASIN), qui assure l'ancrage institutionnel et la coordination technique, l'Agence de Développement de l'Enseignement Technique (ADET), l'Agence de Développement des Petites et Moyennes Entreprises (ADPME), l'Agence Nationale de Surveillance des Systèmes Financiers Décentralisés (ANSSFD), le Fonds National de la Microfinance (FNM) et le Fonds National de Développement Agricole (FNDA), appuyés par la *Luxembourg House of Cybersecurity* (LHC) et l'organisation *Women in Tech* (WIT).

Cadre de la mission d'évaluation

L'évaluation intermédiaire du programme *BeDigital* a été commanditée par LuxDev et le ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur du Luxembourg (MAE) 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 mars 2024 jusqu'à la mission de terrain en novembre 2025, avec une attention portée aux partenaires institutionnels, aux dispositifs opérationnels et aux bénéficiaires directs et indirects.

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/006 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, à l'efficacité, à l'efficience et à la durabilité. À ces critères s'ajoutent le critère complémentaire de renforcement des capacités, conformément aux exigences de LuxDev. Pour le BEN/006, l'évaluation intègre en outre des questions spécifiques prévues dans les TdR, portant notamment sur :

- (i) la contribution du programme à la labellisation de l'Infrastructure à clé publique (PKI) nationale et à la mise en œuvre de la Politique de protection des infrastructures d'information critiques (PIIC) ;
- (ii) le rôle du programme dans le soutien à l'innovation numérique, en particulier à travers *Cyber Incube* ; et

- (iii) la qualité du dispositif de gouvernance (COPIL, ASIN, Conseiller Technique Principal (CTP)) et sa capacité à favoriser la concertation, la transparence et la redevabilité.

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

L'équipe d'évaluation a conduit 24 entretiens auprès de 58 personnes, dont 38 % de femmes, représentant quatre catégories d'acteurs (institutionnels, LuxDev et PTF, partenaires de mise en œuvre, bénéficiaires finaux). La collecte des données s'est appuyée sur des méthodes mixtes (qualitatives et quantitatives), complétées par une analyse documentaire approfondie et une triangulation systématique des sources.

Principaux constats de l'évaluation

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

Le programme *BeDigital* présente un alignement stratégique fort avec les principales stratégies nationales (PND, PAG, SNSN, PSSIE, PPIIC, SNIAM) et repose sur une architecture institutionnelle cohérente, centrée sur l'ASIN comme pivot technique et complétée par des partenaires sectoriels pertinents (ADET, ADPME, ANSSFD, FNM, FNDA). Le choix des partenaires est aligné avec leurs mandats institutionnels respectifs et les objectifs du programme, favorisant une complémentarité sectorielle claire. La logique d'intervention, articulant cybersécurité, usages numériques et innovation, répond aux besoins identifiés en matière de transformation numérique et intègre les dimensions d'inclusion et de renforcement du capital humain.

Toutefois, la mise en œuvre révèle un décalage entre l'ambition du programme et les capacités opérationnelles effectives de certains partenaires, en particulier en matière de passation de marchés. Le cas de l'ANSSFD illustre les limites des diagnostics organisationnels lorsqu'ils ne couvrent pas suffisamment la capacité d'exécution opérationnelle dans un contexte de transformation institutionnelle, de turn-over du personnel et de contraintes réglementaires nationales. Par ailleurs, le Ministère du Numérique et de la Digitalisation (MND), bien qu'il préside le COTECH et participe au Comité de Pilotage (COPIL), semble disposer d'une visibilité limitée sur certaines activités du programme, ce qui constitue un point d'attention pour la gouvernance stratégique. La coordination entre le MND, l'ASIN et le ministère de l'Économie et des Finances (MEF) – qui relève de la responsabilité de la partie nationale – mériterait d'être renforcée pour assurer une gouvernance pleinement équilibrée.

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

Le programme *BeDigital* présente une cohérence stratégique élevée, solidement ancré dans les cadres de référence nationaux et dans la Vision 2030 de la Coopération luxembourgeoise, en particulier ses priorités relatives à la transformation digitale, à la bonne gouvernance, à l'inclusion sociale et à l'égalité de genre. Son positionnement comme intervention pilote est cohérent avec l'approche d'apprentissage et de capitalisation promue par la Vision 2030.

Les synergies avec les autres programmes de la Coopération luxembourgeoise au Bénin, en particulier le BEN/003 (formation professionnelle) et le BEN/005 (finance inclusive), sont pertinentes et conceptuellement complémentaires, notamment autour du studio de production de cours en ligne, des formations ICDL et des plateformes numériques. La complémentarité avec les PTF (*Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*, Coopération allemande (GIZ), Enabel, KfW, Banque mondiale) est bien établie, avec un partage clair des domaines d'intervention. LuxDev est rapidement devenu un acteur visible et crédible au sein de l'écosystème numérique béninois. Toutefois, l'absence de mécanismes formalisés de coordination inter-programmes et le cloisonnement organisationnel persistant limitent les effets de levier attendus.

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

L'efficacité du *BeDigital* est contrastée et fortement corrélée à la maturité opérationnelle des composantes. **Le Résultat 1 (cybersécurité)** enregistre des avancées solides sur le volet compétences – la formation de 136 jeunes filles a largement dépassé les objectifs, la plateforme de sensibilisation est opérationnelle, les cyberdrills et formations MONARC renforcent les capacités institutionnelles – mais les extrants techniques à forte portée structurelle (audits PPIIC, PKI, SIEM/SOAR, cyberrange) sont reportés à 2026 - 2027, principalement en raison de délais procéduraux et de marchés infructueux.

Le Résultat 2 (usages numériques) repose sur des pré-requis techniques livrés – connectivité de 120 GUPS, déploiement de la gestion électronique des courriers – et des formations engagées (85 % de la cible intermédiaire pour le sous-résultat 2.1), mais aucune plateforme sectorielle (finance inclusive, formation professionnelle) n'est encore en production, du fait de retards en passation de marchés et d'interdépendances fortes avec les programmes BEN/003 et BEN/005.

Le Résultat 3 (innovation numérique) présente les avancées les plus visibles : lancement de *Cyber Incube* avec 10 start-ups incubées atteignant la cible finale, organisation d'un hackathon IA mobilisant 60 participants, plan stratégique de *Women in Tech* Bénin élaboré et validé, et 20 femmes entrepreneures formées. Ces réalisations traduisent une dynamique réelle de structuration de l'écosystème, en particulier pour les femmes. Les résultats les plus probants sont observés lorsque la chaîne de mise en œuvre est courte, techniquement maîtrisée et appuyée par une assistance ciblée.

- **Par rapport à l'efficacité et aux modalités de mise en œuvre**

Le taux d'exécution budgétaire de 28,4 % (soit 2,42 millions d'euros engagés sur 8,5 millions d'euros) traduit une montée en charge encore modérée mais cohérente avec le caractère pilote de l'intervention. L'analyse met en évidence des écarts significatifs d'efficacité selon les modalités : les activités en régie ou portées par des partenaires disposant de capacités opérationnelles éprouvées ont permis une mobilisation rapide des ressources, tandis que les dispositifs reposant sur les APO ont été fortement ralentis par les délais procéduraux et les capacités d'exécution inégales des partenaires. Ces choix restent pertinents au regard des objectifs d'appropriation et de durabilité, mais génèrent à court terme des coûts de transaction et des pertes d'efficacité opérationnelle.

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

L'appropriation institutionnelle est globalement forte : les structures nationales demeurent propriétaires et gestionnaires des plateformes, l'hébergement souverain au *Data Center* National est assuré, et les initiatives ont favorisé un transfert effectif de compétences. L'appropriation par les communautés de bénéficiaires progresse, notamment à travers *Women in Tech*, le club des DSI et les bénéficiaires de *Cyber Incube*. En revanche, la durabilité à moyen terme reste fragilisée par la visibilité limitée du MND dans le pilotage stratégique, l'absence de mécanismes formalisés de prise en charge des charges récurrentes post-programme et la mobilité élevée des ressources humaines qualifiées dans le secteur public, qui expose les institutions à une érosion rapide des capacités développées. Sans un dialogue stratégique rapide sur l'intégration des dispositifs dans les politiques sectorielles et sur la répartition des responsabilités futures, les investissements réalisés pourraient ne pas produire pleinement les effets durables attendus.

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

Le programme intègre l'égalité de genre de manière effective et ciblée, avec des initiatives présentant un potentiel transformateur réel : formation de 136 jeunes filles en cybersécurité, structuration de *Women in Tech* Bénin, programmes *SheGrowth* en régions et soutien à l'entrepreneuriat féminin via le SAFEN. Ces résultats constituent des acquis significatifs, bien que concentrés sur le Résultat 3, les composantes plus techniques (R1 et R2) n'ayant pas encore fait l'objet d'une analyse genre approfondie.

Sur le plan environnemental, la prise en compte demeure indirecte et non structurée, reposant sur des effets collatéraux de la digitalisation (réduction des déplacements, dématérialisation). Ces effets doivent être mis en perspective avec les impacts environnementaux propres au numérique (consommation énergétique, déchets électroniques). Le renforcement de l'équipe du programme fin 2025 a permis de mieux structurer l'approche, avec des actions concrètes intégrées dans le POA 2026 en matière de sobriété numérique et de gestion des déchets électroniques.

Conclusions

Conclusion 1 : La pertinence du programme *BeDigital* est avérée, avec un alignement stratégique solide sur les priorités nationales et un positionnement institutionnel cohérent des partenaires de mise en œuvre. Toutefois, les diagnostics organisationnels n'ont pas suffisamment anticipé les capacités effectives d'exécution de certains partenaires en matière de passation de marchés, et la gouvernance stratégique appelle un renforcement de la coordination entre le MND, l'ASIN et le MEF. La durée de 36 mois apparaît relativement courte pour une première expérience de coopération dans un secteur aussi complexe. **La pertinence est notée 2.**

Conclusion 2 : Le programme présente une cohérence interne et externe élevée, tant avec les cadres stratégiques nationaux qu'avec la Vision 2030 de la Coopération luxembourgeoise et les interventions des PTF. Les synergies avec les programmes BEN/003 et BEN/005 sont pertinentes mais encore partiellement opérationnalisées, faute de mécanismes formalisés de coordination inter-programmes. **La cohérence est notée 2.**

Conclusion 3 : L'efficacité est globalement satisfaisante à mi-parcours, avec des résultats tangibles sur le renforcement des compétences en cybersécurité, l'incubation de start-ups et l'entrepreneuriat féminin. En revanche, les extrants à forte portée structurelle (sécurisation des SI, plateformes sectorielles, mise en conformité PSSIE/PPIIC) demeurent peu observables et sont programmés pour 2026–2027, conditionnés par la résolution des blocages en passation de marchés. **L'efficacité est notée 3.**

Conclusion 4 : L'efficience est encore contrastée, reflétant une montée en charge progressive cohérente avec le caractère pilote de l'intervention. Le taux d'exécution budgétaire de 28,4 % traduit des écarts significatifs entre les activités en régie (plus rapides) et les APO (fortement ralentis), qui restent pertinents au regard de l'appropriation mais génèrent des coûts de transaction importants. **L'efficience est notée 3.**

Conclusion 5 : La durabilité est contrastée. L'appropriation institutionnelle est forte et l'hébergement souverain assuré, mais la viabilité à moyen terme est fragilisée par l'insuffisante anticipation des charges récurrentes, la mobilité des ressources humaines qualifiées et un ancrage politique encore perfectible au niveau ministériel. **La durabilité est notée 3.**

Conclusion 6 : Le programme a apporté une contribution significative au renforcement des capacités aux niveaux individuel, organisationnel et institutionnel, avec des acquis particulièrement solides en cybersécurité, compétences numériques et entrepreneuriat féminin. La pérennisation de ces acquis reste toutefois fragilisée par la mobilité élevée des ressources humaines qualifiées dans le secteur public.

Conclusion 7 : Le programme joue un rôle pertinent de facilitateur et d'accélérateur sur des chantiers stratégiques émergents (PKI, PPIIC, innovation numérique), dont la pleine matérialisation dépend d'un accompagnement dans la durée dépassant l'horizon temporel du programme.

Conclusion 8 : Les thèmes transversaux sont intégrés de manière différenciée : des avancées tangibles et potentiellement transformatrices en matière de genre, concentrées sur le Résultat 3, mais une prise en compte encore indirecte et non structurée des enjeux environnementaux, malgré des actions récemment engagées dans le POA 2026.

Leçons apprises

- **Leçon apprise 1 :** L'accompagnement technique rapproché constitue un facteur clé de succès pour les interventions pilotes et techniquement complexes, en compensant à court terme les limites de capacités internes et en facilitant l'appropriation progressive des procédures.
- **Leçon apprise 2 :** Les diagnostics organisationnels doivent être complétés par une appréciation fine et continue des capacités effectives de passation de marchés au cours de la mise en œuvre, afin de maintenir des marges de flexibilité dans les modalités d'exécution.
- **Leçon apprise 3 :** Les dispositifs de formation intégrant des mesures d'accompagnement (hébergement, soutien logistique, connectivité) favorisent la participation et la rétention des bénéficiaires, en particulier des publics sous-représentés dans les formations techniques.
- **Leçon apprise 4 :** Les visites d'immersion, lorsqu'elles sont ciblées et suivies, peuvent constituer des leviers de transformation institutionnelle dépassant les objectifs opérationnels initialement assignés.
- **Leçon apprise 5 :** Les projets pilotes doivent être pensés dès la conception dans une logique de passage à l'échelle, avec une trajectoire explicite incluant les conditions de réplification, les acteurs porteurs et les mécanismes de capitalisation.

Recommandations

1

Planifier la poursuite du programme (extension et/ou phase 2) afin de consolider les acquis du pilote, en intégrant dès la conception un dialogue sur la prise en charge des coûts récurrents et les modalités d'institutionnalisation.

2

Prioriser explicitement, dans les plans de travail restants, les extrants prioritaires conditionnant les effets à moyen terme, avec un phasage réaliste, un suivi rapproché des jalons critiques et un volet de capitalisation des apprentissages du pilote.

3	Compléter les diagnostics organisationnels par une analyse spécifique des capacités de passation de marchés, incluant, lorsque possible, un test ou un marché pilote avant la délégation de responsabilités significatives, et prévoir des mécanismes de contingence dès la conception.
4	Renforcer l'implication du MND dans le pilotage stratégique du programme, en instituant un cadre formalisé de remontée d'information stratégique du niveau opérationnel (ASIN) vers le niveau de tutelle (MND), au-delà de la participation aux instances existantes.
5	Adapter de manière plus différenciée les modalités d'exécution, en combinant APO progressifs, appui renforcé à la passation de marchés et recours ciblé à la régie pour les activités critiques.
6	Formaliser une trajectoire de passage à l'échelle pour les initiatives pilotes les plus prometteuses, précisant les porteurs institutionnels, les conditions de financement et les options d'institutionnalisation.
7	Engager un dialogue stratégique avec le gouvernement béninois sur la prise en charge des charges récurrentes, incluant maintenance, hébergement et évolution des plateformes.
8	Clarifier l'intégration du décret n°2018-531 et renforcer l'implication stratégique du MND dans la gouvernance du programme, en formalisant l'articulation entre le niveau stratégique et opérationnel.
9	Envisager, pour les cohortes ultérieures de <i>Cyber Incube</i> , une orientation « <i>green tech</i> », en identifiant et accompagnant des projets numériques contribuant à la protection de l'environnement ou à l'adaptation climatique.
10	Poursuivre et approfondir la réflexion sur la sobriété numérique et les impacts environnementaux, en capitalisant sur les actions déjà intégrées dans le POA 2026 et en renforçant les critères d'efficacité énergétique et de gestion des déchets électroniques.
11	Élaborer une stratégie genre opérationnelle pour la phase restante du programme, en s'appuyant sur le diagnostic genre prévu pour l'ASIN, en systématisant l'intégration du genre dans les composantes R1 et R2, et en documentant les bonnes pratiques issues des initiatives existantes afin d'éclairer le design d'une éventuelle phase 2.
12	Formaliser et opérationnaliser les synergies entre le BEN/006 et les autres programmes de la Coopération luxembourgeoise au Bénin, notamment le BEN/003 et le BEN/005, à travers des mécanismes de planification conjointe, des groupes de travail transversaux et un partage systématique des ressources mutualisables.

