LASDEL
Laboratoire d'Etudes et de Recherches sur les Dynamiques Sociales et le Développement Local

Etudes et Travaux

n°147

Issifou ABOU MOUMOUNI

avec

Cather Orou Zimé NANSOUNON et Barkissou YOROU

LA DIGITALISATION DES SERVICES PUBLICS AU BÉNIN

2026

Table des matières

Liste des sigles et abréviations 5

Introduction 7

Approche méthodologique 9

Un projet politique ambitieux en plein déploiement 13

L'architecture institutionnelle de la transformation numérique 13

Les projets stratégiques 15

Un écosystème soutenu par de nombreux partenaires 16

Ce que révèle cette architecture institutionnelle : vers un Etat numérique 19

L'univers du numérique vu « par le bas » 23

Les infrastructures numériques et de connexion au niveau local 23

Les structures étatiques de proximité de la digitalisation 25

Les structures non-étatiques de proximité 28

L'Etat numérique à l'épreuve des réalités locales 30

La digitalisation des services publics au quotidien 33

Les e-services connus et régulièrement sollicités 33

Les plateformes en usage 34

Les contraintes et difficultés en présence 38

Conditions et stratégies d'adaptation à la digitalisation des services publics 48

Repenser l'accès aux services publics 50

Regard des populations sur la digitalisation 55

L'utilité perçue de la digitalisation des services publics 56

Les paradoxes relevés 60

Quelle lecture faire de ces perceptions populaires 66

Conclusion 69

Bibliographie 71

Liste des sigles et abréviations

ANaTT : Agence Nationale des Transports Terrestres
ANIP : Agence Nationale d'Identification des Personnes
APDP : Autorité de Protection des Données à caractère Personnel
APIEx : Agence de Promotion des Investissements et des Exportations
ARCEP : Autorité de Régulation des Communications Électroniques et de la Poste
ASIN : Agence des Systèmes d'Information et du Numérique
BAC : Baccalauréat
BEPC : Brevet d'Études du Premier Cycle
CCSP : Centre Communal de Services Publics
CEG : Collège d'Enseignement Général
CEP : Certificat d'Études Primaires
CIP : Certificat d'Identification Personnelle
CNTEI : Centre des Nouvelles Technologies en Électronique et Informatique
CNUCED : Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
DDIP : Délégation Départementale pour l'Identification des Personnes
DGTCP : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DNCF : Direction Nationale du Contrôle Financier
FCFA : Franc de la Communauté Financière Africaine
FTTH : Fiber To The Home (fibre optique jusqu'au domicile)
GIZ : Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GSRU : Guichet de Services des Relations avec les Usagers
GUPS : Guichet Unique de Protection Sociale
IFU : Identifiant Fiscal Unique
INStaD : Institut National de la Statistique et de la Démographie
LASDEL : Laboratoire d'Études et de Recherches sur les Dynamiques Sociales et le Développement Local
MCVT : Ministère du Cadre de Vie et des Transports
MEF : Ministère de l'Économie et des Finances

MTFP	: Ministère du Travail et de la Fonction Publique
NPI	: Numéro Personnel d'Identification
OM	: Ordre de Mission
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
PARMAP	: Projet d'Appui à la Réforme et à la Modernisation de l'Administration Publique
PDC	: Plan de Développement Communal
PNC	: Point Numérique Communautaire
PNPE	: Plateforme Nationale de Paiement Électronique
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
PPM	: Plan de Passation des Marchés
PTA	: Plan de Travail Annuel
PTF	: Partenaires Techniques et Financiers
RAVIP	: Recensement Administratif à Vocation d'Identification de la Population
RCCM	: Registre du Commerce et du Crédit Mobilier
RGPH	: Recensement Général de la Population et de l'Habitation
SBEE	: Société Béninoise d'Énergie Électrique
SEMO	: Système d'Encadrement des Missions Officielles
SFM	: Services Financiers Mobiles
SIDoFFE-NG	: Système Intégré des Données relatives à la Famille, la Femme et l'Enfant, Nouvelle Génération
SONEB	: Société Nationale des Eaux du Bénin
SPD	: Services Publics Digitaux
SYCOREF	: Système de Costing par le Référentiel
TIC	: Technologies de l'Information et de la Communication
TVM	: Taxe sur les Véhicules à Moteur
UCIP	: Unité Communale pour l'Identification des Personnes
UNICEF	: Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

LA DIGITALISATION DES SERVICES PUBLICS AU BÉNIN

Issifou ABOU MOUMOUNI

avec

Cather Orou Zime NANSOUNON

Barkissou YOROU

Introduction

L'essor des technologies numériques a profondément transformé les administrations publiques, lesquelles sont désormais contraintes de se moderniser pour répondre plus efficacement aux besoins des citoyens. La digitalisation des services publics apparaît comme l'une des transformations structurelles induites par l'adoption de ces technologies. Elle s'impose progressivement comme un levier déterminant du

développement et de la modernisation de la gouvernance. Cette dynamique s'inscrit dans un mouvement plus large de réforme de l'Etat qui va au-delà de la simple informatisation des procédures administratives. Les promesses qui lui sont attribuées portent sur l'amélioration de l'accessibilité, de la transparence, de la rapidité et de la qualité des services publics. C'est au regard de ces perspectives que de nombreux pays africains ont initié des réformes numériques visant à pallier les insuffisances des services publics traditionnels généralement jugés lents, coûteux et peu transparents.

Au Bénin, après une période de gestation (2008-2015), la digitalisation des services publics a véritablement pris son essor à partir de 2016 sous l'impulsion de politiques publiques ambitieuses visant à faire du pays un modèle dans la sous-région. Les efforts conjugués de l'Agence des Systèmes d'Information et du Numérique (ASIN) et de l'Agence Nationale d'Identification des Personnes (ANIP) ont donné lieu à des initiatives majeures, telles que le développement du Portail national des services publics (service-public.bj) et la dématérialisation des titres d'identité et des systèmes intégrés y afférents. Cette transformation se traduit, entre autres, par l'effectivité de la télédéclaration fiscale et la gestion dématérialisée de l'état civil. Une telle évolution témoigne d'une nouvelle manière de concevoir l'action publique. Les technologies numériques y apparaissent non seulement comme des instruments de modernisation administrative, mais également comme des outils de gouvernance et des leviers de rapprochement entre l'administration et les citoyens.

Le présent rapport expose les grandes tendances qui se dégagent, à mi-parcours du travail de terrain consacré à l'analyse du processus de digitalisation des services publics au Bénin. Il examine successivement l'architecture institutionnelle qui a porté le déploiement de cette digitalisation, sa traduction au niveau local, ses usages quotidiens, puis la manière dont elle est vécue et perçue par les populations.

Approche méthodologique

La démarche adoptée articule une exploration initiale et une analyse contextuelle approfondie. La recherche a été conduite selon le canevas de l'Enquête Collective Rapide d'Identification des Conflits et des Groupes Stratégiques (ECRIS) (Bierschenk et Olivier de Sardan 1997). Structurée en trois phases successives, elle a mobilisé des méthodes qualitatives combinant entretiens semi-directifs et observations directes.

La première étape a consisté en une enquête exploratoire menée du 7 au 14 octobre 2024 dans les départements de l'Atacora et du Borgou, puis du 1er au 5 novembre 2024 dans celui du Littoral. Elle visait à réaliser la recherche documentaire et à recueillir des informations d'ordre général en vue de préparer l'enquête collective. Cette enquête exploratoire a ainsi permis de faire un point rapide sur la documentation existante et accessible (documents scientifiques et littérature grise) dans le domaine de la digitalisation, puis d'identifier les différentes institutions impliquées dans le processus de digitalisation des services publics.

La deuxième étape a été celle de l'enquête collective multisites réalisée du 18 au 22 novembre 2024 dans les communes de Parakou, N'Dali et Tchaourou (département du Borgou). Elle a été conduite selon une approche participative, compte tenu de la composition de l'équipe qui associait non seulement des chercheurs et des assistants de recherche dotés d'une solide expérience de la recherche qualitative, mais aussi des praticiens (acteurs investis dans le numérique en tant que prestataires privés d'e-services). Cette composition a permis d'enrichir les débats et d'analyser les données selon différentes perspectives. L'enquête collective s'est appuyée sur des indicateurs préalablement définis à partir des résultats de l'enquête exploratoire et appliqués aux groupes stratégiques retenus. Cette phase a permis de dégager des pistes pertinentes pour l'enquête approfondie.

La troisième étape a concerné les enquêtes individuelles approfondies qui se déroulent en plusieurs phases, dont les deux premières sont exploitées ici. La première phase a pris appui sur les orientations issues de l'enquête collective. Les pistes dégagées, les acteurs (y compris institutionnels) identifiés et les descripteurs retenus lors de l'enquête collective ont servi à orienter l'enquête individuelle approfondie. Celle-ci s'est déroulée dans les communes de Parakou et N'Dali (département du Borgou), Banikoara et Ségbana (département de l'Alibori), puis Natitingou et Matéri (département de l'Atacora). Cette phase a duré trois mois au cours desquels des entretiens et des observations ont été menés auprès de différents acteurs et dans des espaces variés : responsables institutionnels, personnel des services publics, propriétaires des centres de reprographie et cybercafés, commerçants, agriculteurs, jeunes, personnes du troisième âge et femmes. Les observations conduites dans les administrations publiques ont porté, entre autres, sur la connectivité, les pratiques de paiement en ligne, l'utilisation des outils numériques, les relations prestataires-usagers ainsi que la dépendance aux services informels. La seconde phase, d'une durée de trois mois également (novembre 2025 à janvier 2026), s'est concentrées sur les études de cas et a couvert les communes de Nikki et Tchaourou (département du Borgou) ; Péhunco et Cobly (département de l'Atacora) ; puis Malanville et Banikoara (département de l'Alibori).

Cette démarche a permis de constituer un riche corpus de données empiriques de première main et d'acquérir une large compréhension du processus en cours au Bénin à travers les expériences vécues par les citoyens qui façonnent leurs perceptions de la digitalisation des services publics, de son adoption et des contraintes qui l'accompagnent. Ces matériaux constituent la base analytique des principaux résultats obtenus depuis le lancement de ce projet de recherche-action-formation présentés dans les parties suivantes. La digitalisation des services publics étant un processus sociotechnique qui combine dimensions sociales et techniques, l'analyse s'est attachée à comprendre finement le

déploiement concret des politiques nationales. Il s'est agi d'observer le processus sur le terrain afin de cerner non seulement ce qui fonctionne et comment cela fonctionne, mais aussi ce qui patine et s'invente. En d'autres termes, il s'est agi de rendre compte de la manière dont les citoyens, à divers niveaux, vivent le processus de digitalisation et d'apprécier ce que ce processus change ou non dans le fonctionnement des administrations décentralisées et dans les relations entre citoyens et services publics.

L'enquête de terrain révèle qu'il serait réducteur de limiter la digitalisation à une simple innovation technologique. Les dispositifs numériques ne modifient pas seulement les outils de travail des administrations. Ils transforment également les modalités d'exercice du pouvoir public, les formes de contrôle, les relations entre les administrations et leurs usagers ainsi que les conditions d'accès aux droits. De ce fait, la digitalisation participe à la recomposition de l'Etat. Dès lors, l'analyse de la digitalisation des services publics doit aller au-delà de la simple description des plateformes numériques, des infrastructures de connectivité ou des réformes administratives pour prendre en compte la manière dont ces dispositifs prennent corps dans les réalités locales, dont ils sont investis par les différents acteurs et dont ils redéfinissent les relations entre administrations, intermédiaires et usagers. Il s'agit d'opérer un déplacement du regard des dispositifs numériques eux-mêmes vers les pratiques sociales qu'ils suscitent. Telle est la perspective adoptée dans cette recherche.

Un projet politique ambitieux en plein déploiement

Depuis 2016, le gouvernement béninois a engagé des réformes ambitieuses en vue de moderniser son administration publique à travers l'usage des technologies de l'information et de la communication (TIC). Parmi les réalisations issues de ces initiatives, on peut retenir la mise en place de l'ANIP, le développement de plateformes numériques (en particulier le portail national des services publics en ligne) et la digitalisation des procédures fiscales. Ces initiatives traduisent une volonté politique de rapprocher les services publics des citoyens, d'établir une administration plus efficace, transparente, accessible, équitable, orientée vers les citoyens et de renforcer la redevabilité de l'action publique. Toutefois, malgré cette volonté politique manifeste, les efforts du gouvernement se heurtent quotidiennement aux réalités locales, faisant apparaître de nombreux défis (structurels, techniques et technologiques). Cette transformation numérique repose sur une architecture institutionnelle structurée mobilisant plusieurs administrations, agences spécialisées et programmes publics aux interventions complémentaires.

L'architecture institutionnelle de la transformation numérique

Le processus de digitalisation des services publics est entré dans sa phase effective avec la mise en place et la réorganisation d'un cadre institutionnel au sommet de l'Etat. Cette reconfiguration vise à favoriser l'atteinte de l'objectif gouvernemental de faire du Bénin la plateforme numérique de référence en Afrique de l'Ouest. L'architecture institutionnelle mise en place traduit la volonté de doter la digitalisation d'un véritable pilotage stratégique.

On note ainsi la création d'un ministère dédié au numérique et d'agences spécifiques qui l'accompagnent. Le Ministère du Numérique et de la Digitalisation, devenu en 2026, le Ministère de la Transformation Digitale et de l'Innovation, est le principal acteur principal dans ce domaine. Il a pour mission de concevoir, de suivre et d'évaluer la politique générale de l'Etat en matière de communication électronique, de développement numérique et de transformation digitale de l'administration publique, des entreprises et des autres secteurs de la société. L'Agence Nationale d'Identification des Personnes (ANIP), créée en 2017 à la faveur de la loi n°2017-08 du 19 juin 2017 portant identification des personnes physiques en République du Bénin, est le bras opérationnel de la réforme de l'identification et de l'état civil au Bénin. Elle a pour mission de moderniser le processus d'identification des personnes sur le territoire national en vue de produire les documents et les systèmes intégrés relatifs à l'identité. L'ANIP reste un acteur clé dans le processus d'accès aux services publics numériques dans la mesure où, elle est chargée d'attribuer le Numéro Personnel d'Identification (NPI), quasi indispensable pour l'utilisation des plateformes de services en ligne et pour de nombreuses procédures administratives. L'Agence des Systèmes d'Information et du Numérique (ASIN) apparaît comme le maître d'œuvre opérationnel de la transformation digitale. Issue de la fusion de quatre agences préexistantes[1], elle a pour responsabilité d'assurer la mise en œuvre opérationnelle des programmes et projets qui relèvent des stratégies de développement des services et systèmes d'information sécurisés au Bénin. Elle veille à la cohérence des systèmes, à la sécurité des données et au développement de solutions locales pour l'administration.

[1] Il s'agit de : Agence pour le Développement du Numérique (ADN), Agence des Services et Systèmes d'Information (ASSI), Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'Information (ANSSI), Agence Béninoise du Service Universel des Communications Electroniques et de la Poste (ABSU-CEP).

L'Autorité de Protection des Données à caractère Personnel (APDP) est chargée de veiller à ce que l'informatique soit au service du citoyen et qu'elle ne porte atteinte ni à l'identité humaine, ni aux droits de l'Homme, ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles ou publiques. L'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et de la Poste (ARCEP) est également un acteur important du secteur du numérique. En tant que structure administrative autonome, elle a pour mission d'apporter un appui au secteur de l'économie numérique, d'assurer la régulation du marché, de veiller à la protection des données et des intérêts des utilisateurs, de mettre en place des mécanismes transparents de consultation, de publication et d'information. Elle encadre les opérateurs télécommunications (MTN, Moov, Celtiis) et joue un rôle clé dans la réduction des coûts de communication et dans l'extension de la couverture réseau.

Les projets stratégiques

Sous la conduite de l'ASIN, quatre projets phares sont en cours d'exécution avec pour finalité de faciliter l'accès des citoyens aux services publics. Le premier, le projet de développement des usages et de la confiance numérique vise à favoriser un usage généralisé du numérique dans la vie économique et sociale des populations. Il comprend la généralisation de l'usage du numérique par l'éducation et la formation, ainsi que la promotion de contenus numériques.

Vient ensuite le projet de transformation numérique des collectivités locales initié dans un contexte où celles-ci sont confrontées à de multiples problèmes : absence de systèmes d'information, non-accès à l'internet, non-digitalisation des services et absence de compétences numériques au sein du personnel. Ce projet vise donc à remédier à cette situation peu reluisante. A cet effet, il prévoit la connexion des lieux stratégiques dans les communes, la mise en place de Point Numériques Communautaires (PNC) et de points d'accès publics à Internet.

Le troisième projet porte sur la création, le déploiement et l'enrichissement continu du Portail national des services publics (service-publics.bj) afin d'offrir aux citoyens la possibilité de faire de nombreuses démarches administratives à distance. La mise en œuvre de ce projet a donné lieu à une numérisation massive des services publics dont plus de 250 sont totalement dématérialisés avec délivrance des documents en ligne.

Enfin, le quatrième projet concerne le déploiement de l'Internet haut débit et très haut débit sur l'ensemble du territoire national. Initié pour pallier le déficit d'infrastructures de connectivité, il vise un taux de couverture de 80 %. Dans ce cadre, plus de 3 500 km de fibre optique ont été déployés pour renforcer le dorsale nationale (backbone), construire des réseaux métropolitains et des points de présence dans les communes du Bénin. A l'horizon 2026, le projet prévoyait une extension de la couverture haut débit mobile aux zones rurales (1 271 sites mobiles), un appui à la connectivité et à l'interconnexion des secteurs administratifs et le développement de la connectivité par satellite. Selon les données de l'ARCEP, le taux de pénétration Internet fixe était de 0,42% au deuxième trimestre de l'année 2025 et le nombre total d'abonnements mobiles actifs était estimé à 10 573 802, dont 22 % détenus par des femmes (ARCEP Bénin, 2025).

Un écosystème soutenu par de nombreux partenaires

Dans ce processus de digitalisation des services publics, le Bénin bénéficie du soutien de nombreux Partenaires Techniques et Financiers (PTF) qui renforcent la configuration institutionnelle de l'écosystème numérique. Parmi les partenaires les plus visibles et les plus fréquemment évoqués figure la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) qui accompagne le gouvernement béninois dans la mise en œuvre de sa politique de transformation numérique durable. Elle l'appuie dans la mise en place de mécanismes de développement, de mise en œuvre et de diffusion de solutions numériques. C'est dans

ce cadre que la GIZ a soutenu la réalisation d'une étude dresser l'état des lieux de l'écosystème numérique au Bénin.

La Coopération luxembourgeoise appuie également le Bénin dans le secteur de la digitalisation et des TIC. Depuis décembre 2022, elle soutient dans la mise en œuvre du projet BEN/006 (BeDigital) qui vise à accroître l'accès aux TIC afin de contribuer à la réduction de la pauvreté. L'objectif de ce projet est de renforcer la transformation numérique durable et inclusive du Bénin en veillant à ce que les services soient accessibles et adaptés au plus grand nombre, à travers l'accroissement des usages numériques, dans les secteurs de la finance inclusive et innovante et de la formation professionnelle.

Le Royaume des Pays-Bas soutient, pour sa part, le Bénin depuis 2020 dans l'amélioration du climat des affaires et la promotion du secteur privé. L'un des aboutissements de cet appui est le développement et l'opérationnalisation de la plateforme « monentreprise.bj » lancée en février 2020 et la dématérialisation du processus de création d'entreprises grâce à l'assistance technique dont a bénéficié l'Agence de Promotion des Investissements et des Exportations (APIEx) de la part de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED). Cette plateforme vise à rendre la création d'entreprise simple, transparente et accessible, et à éliminer les barrières administratives susceptibles de gêner les investisseurs et les promoteurs d'entreprise.

L'Agence belge de coopération internationale (Enabel) intervient dans le domaine de la digitalisation du secteur de la santé. En effet, pour faciliter la collecte décentralisée de données de santé et le développement de tableaux de bord capables de favoriser l'utilisation des données à tous les niveaux du système sanitaire, Enabel a équipé 244 formations sanitaires en outils informatiques et en connexion Internet. Par ailleurs, ce partenaire a soutenu la conception et la mise en œuvre d'une plateforme pour rationaliser

la gestion des données administratives, financières et cliniques entre hôpitaux : le Système intégré d'information hospitalier basé sur les résultats. A cela s'ajoutent, entre autres, le soutien au développement de l'application mHealth destinée à autonomiser les donneurs de sang en facilitant leur participation aux campagnes de don, la prise de rendez-vous et de la gestion de leurs données médicales ; puis la conception de la plateforme Education à la Santé Reproductive des Adolescent-es et des Jeunes (e-SRAJ) en vue d'améliorer l'accès des jeunes à une éducation complète en matière de santé sexuelle et reproductive (Enabel 2025).

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) apporte son soutien au gouvernement béninois dans la mise en œuvre du Projet d'Appui à la Réforme et à la Modernisation de l'Administration Publique (PARMAP). L'utilisation des technologies numériques y est en effet perçue comme un levier majeur d'amélioration de la qualité des services publics. Pour concrétiser cette orientation gouvernementale, il a été procédé, avec l'appui technique et financier du PNUD, à l'installation de centres communaux de services publics (CCSP) et de guichets de services des relations avec les usagers (GSRU). Ces dispositifs visent à rapprocher les services publics de la population en général et des agents de l'État en particulier, ainsi qu'à lutter contre la corruption favorisée par les contacts directs entre agents et usagers.

Au-delà de ces partenaires institutionnels, il existe des partenaires moins visibles dont les efforts silencieux contribuent au renforcement du patrimoine numérique au niveau local. Divers projets de développement apportent un soutien important, notamment par la conception de plateformes, l'installation de kits d'accès à Internet et l'organisation de sessions de formation pour renforcer les capacités du personnel administratif dans les communes. On peut citer l'exemple de l'UNICEF qui, dans le cadre de son projet sur la protection de l'enfance, a développé la plateforme PRIMERO et équipé les Guichets Uniques de Protection Sociale (GUPS) d'ordinateurs portables et de kits d'accès à

Internet. Les compétences acquises lors des formations suivies par les responsables des GUPS ne sont pas mobilisées uniquement pour le compte du projet. Elles sont également réinvesties dans l'accompagnement des usagers pour l'accès aux services publics dématérialisés.

Ce que révèle cette architecture institutionnelle : vers un Etat numérique

L'analyse de cette architecture institutionnelle de la transformation numérique au Bénin révèle que la digitalisation des services publics va au-delà du cadre d'une simple modernisation technologique ou d'une réforme administrative. Elle peut être lue comme un projet global de rationalisation de l'action publique visant à renforcer l'efficacité administrative, la transparence des procédures et la capacité de pilotage stratégique de l'Etat.

A travers la création d'un ministère dédié au numérique, la mise en place d'agences spécialisées et le déploiement de projets structurants, on observe une recomposition de l'appareil étatique favorable à l'émergence d'un nouveau mode de gouvernance qui présente les technologies numériques comme des instruments fondamentaux de conception, d'organisation et de pilotage de l'action publique. On tend désormais vers la mise en réseau des institutions de l'Etat, l'interopérabilité des systèmes d'information et la standardisation des procédures administratives. Un dispositif cohérent se met ainsi en place dans lequel chaque institution (ASIN, ARCEP, APDP, ANIP) assure une fonction spécifique dans la production, la circulation, la sécurisation et la régulation des données publiques.

Par ailleurs, cette transformation numérique donne lieu à la construction progressive d'une infrastructure nationale d'identification numérique qui ouvre la voie à une nouvelle forme de citoyenneté administrative fondée sur l'identité numérique. Le NPI est devenu une condition d'accès à un nombre croissant de services publics numériques et tend à

s'imposer comme le référentiel de la relation entre les citoyens et l'administration. L'administration repose de moins en moins sur la circulation de dossiers papier, mais sur la gestion et l'exploitation de bases de données intégrées qui permettent d'identifier, de suivre et de connecter les individus aux différents services administratifs.

La dynamique institutionnelle observée s'inscrit dans une logique internationale de circulation des modèles de gouvernance numérique. L'accompagnement soutenu des PTF (GIZ, Coopération luxembourgeoise, Enabel, Royaume des Pays Bas, PNUD ou encore UNICEF) au processus de transformation numérique en cours au Bénin montre que celui-ci est le fruit d'une coproduction entre acteurs nationaux et partenaires internationaux. Les infrastructures, les plateformes numériques et les dispositifs d'accompagnement résultent d'une articulation permanente entre les priorités de l'Etat béninois et les orientations promues par ces partenaires.

En définitive, cette architecture institutionnelle révèle l'ambition de construire un véritable « Etat-plateforme » (Chevallier 2018) dans lequel les services publics deviennent progressivement accessibles à travers des interfaces numériques interconnectées. Les projets de dématérialisation des procédures administratives, tout comme le développement du Portail national des services publics, les investissements dans les infrastructures haut débit et la digitalisation des collectivités territoriales témoignent de cette volonté politique de transformer les modalités d'interaction entre administration et les citoyens. A travers la centralisation des données, l'interconnexion des institutions, la normalisation des procédures et le développement d'infrastructures numériques, on assiste à une sorte de redéfinition des capacités d'action de l'Etat et à une recomposition institutionnelle qui participent de la construction de l'Etat numérique au Bénin.

Si cette nouvelle architecture institutionnelle ouvre de réelles perspectives en matière d'efficacité administrative et d'amélioration de la qualité des services, elle soulève également des questions relatives à l'inclusion numérique. L'accès effectif aux services

publics numériques dépend en effet de nouvelles conditions (possession d'équipements, maîtrise des outils numériques etc.) qui constituent des facteurs de différenciation entre les citoyens et entre les régions. La réussite de la transformation numérique doit dès lors être évaluée au regard de sa capacité à garantir un accès équitable aux services publics à l'ensemble de la population.

L'univers du numérique vu « par le bas »

Cette section examine la manière dont les initiatives prises au sommet de l'Etat se traduisent concrètement sur le terrain. Il s'agit de dresser un état des lieux du dispositif mis en place au niveau local pour la digitalisation des services publics. Les investigations font apparaître des disparités territoriales et des écarts entre discours officiels et réalités du terrain. Elles montrent également que la digitalisation des services publics au Bénin, ne fait pas disparaître l'intermédiation administrative, mais qu'elle recompose les médiations à travers l'émergence d'un écosystème d'acteurs hybrides qui rendent concrètement possible l'accès des citoyens aux services publics.

Les infrastructures numériques et de connexion au niveau local

L'accès aux services publics numériques est indissociable de la disponibilité d'Internet et de l'accès à celui-ci. A l'occasion de la 11e session de « AskGouv Bénin », la ministre du Numérique et de la Digitalisation s'est prononcée sur le maillage du territoire en fibre optique en vue du renforcement des infrastructures numériques. L'objectif est de rapprocher l'Internet des populations. Le déploiement de la fibre optique se caractérise par la réhabilitation de la dorsale nationale et la réalisation de trois boucles pour desservir toutes les localités qui sont de part et d'autre de cette dorsale. Une première boucle au Sud entre Porto-Novo, Adjohoun, Bohicon et Cotonou avant de reboucler sur Porto-Novo ; une deuxième boucle, au Sud, part de Porto-Novo vers Sakété, Dassa, Bohicon et Cotonou, puis reboucle sur Porto-Novo ; une boucle au nord passe par Parakou, Djougou, Natitingou puis Kouandé, jusqu'à Ouassa-Péhunco, Kérou, Banikoara. Des bretelles ont en outre été réalisées notamment Bohicon-Abomey, Tanguiéta-Porga, Dassa-Savalou, Kandi-Ségbana, N'Dali-Nikki, Djougou-Ouaké. Dans le sillage du

développement des infrastructures de téléphonie et de communication, environ 250 km de fibre optique FTTH ont été déployés pour faciliter l'accès aux services dans le Grand Nokoué. S'agissant des débits, la fibre optique permet déjà d'offrir à l'abonné des débits élevés et évolutifs de 2 à cent 100 Mégabits par seconde. Par ailleurs, 43 bornes Wi-Fi d'accès libre et gratuit ont été installées. Ces infrastructures visent à contribuer au renforcement de la connectivité, à la généralisation des usages du numérique et à la réduction de la fracture numérique entre les centres urbains et les milieux ruraux du pays.

Ces efforts étatiques sont relayés par les opérateurs de téléphonie mobile (MTN, Moov et Celtiis) devenus des acteurs incontournables de la fourniture d'Internet. Selon l'ARCEP, le taux de pénétration mobile était estimé à 83,4% en 2024. Ce taux porte sur les abonnés à la téléphonie mobile indépendamment du type de téléphone. Le trafic Internet mobile a, quant à lui, progressé de 34 % par rapport à 2023 et le taux de pénétration Internet mobile atteignait 63,5% en 2024 (ARCEP-Bénin 2025, p. 71).

Ces progrès traduisent l'adoption progressive de nouveaux modes d'usage des services numériques par la population. L'analyse de cette distribution infrastructurelle suggère une forte territorialisation de la transformation numérique. Les investissements réalisés dans le déploiement de la fibre optique ou encore dans l'amélioration de la couverture mobile témoignent d'une volonté manifeste de rapprocher les infrastructures numériques des populations.

Toutefois, les observations de terrain montrent que ces équipements demeurent inégalement répartis entre les territoires. Les chefs-lieux de communes et les principaux centres urbains bénéficient d'une meilleure connectivité, tandis que les villages périphériques continuent de connaître une couverture limitée ou instable. On assiste donc à une géographie différenciée de l'accès au numérique. Dès lors, les possibilités d'accès aux services dématérialisés dépendent largement du lieu de résidence, de la qualité du réseau disponible et de la proximité des infrastructures publiques.

Les structures étatiques de proximité de la digitalisation

Au niveau communal, la configuration des acteurs de la digitalisation révèle la présence de plusieurs acteurs étatiques et privés. En dehors des chefs-lieux de département qui abritent les directions départementales du numérique et de la digitalisation, les principaux acteurs étatiques visibles dans ce domaine relèvent de trois catégories : l'Unité Communale pour l'Identification des Personnes (UCIP), les Points Numériques Communautaires (PNC) et les Centres Communaux de Services Publics (CCSP).

L'Unité Communale pour l'Identification des Personnes (UCIP) apparaît comme le bras opérationnel de l'ANIP. La mise en place des UCIP relève de l'application de l'article 25 du décret n°2018-206 du 10 juin 2018 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'ANIP, qui prévoit des démembrements de l'agence aux niveaux départemental et communal. Cette déconcentration répond au besoin de donner à l'agence une plus grande visibilité et de la rapprocher de la population. Le décret institue ainsi les Délégations Départementales pour l'Identification des Personnes (DDIP), qui représentent l'agence au niveau des préfectures. Les DDIP sont animées par deux acteurs de la chaîne d'établissement du document d'identité au niveau de chaque préfecture. Quant à l'UCIP, elle représente l'agence au niveau communal et assume le double rôle d'unité déconcentrée de l'ANIP et de structure d'appui à la commune. A ce titre, elle est chargée d'aider le Maire et les Chefs d'Arrondissement dans la tenue du registre communal des personnes physiques ; de servir de point focal de l'ANIP pour l'enregistrement des actes (naissance, mariage et décès) au Registre de la Population et au registre de l'état civil ; enfin, d'enregistrer les demandes de cartes nationales d'identité ou de certificats d'identification personnelle. Les compétences de l'UCIP restent toutefois limitées, comme l'explique un agent rencontré sur le terrain :

> *« Nous sommes le premier contact de l'usager en ce qui concerne les services liés à l'identification. Nous offrons tous les services de l'ANIP mais nous référons les cas que nous ne*

> *sommes pas en mesure de traiter. Par exemple, il y a des gens qui sont enrôlés depuis longtemps mais ont perdu leurs récépissés. Ils ne se souviennent pas exactement des informations fournies à l'enrôlement. Cette catégorie de personnes est appelée Personne Non Retrouvée (PNR) ; l'UCIP n'a pas compétence à traiter son dossier. Il le réfère chez le délégué qui reconstitue le dossier et envoie au niveau national. Là, ils utilisent d'autres paramètres que je ne maîtrise pas pour le rétablir … C'est un peu de cette façon que nous travaillons. Aussi, nous sensibilisons les usagers. Nous essayons de leur expliquer pourquoi souvent les choses prennent du temps, pourquoi nous les envoyons à la préfecture, au tribunal, etc. » (Point focal de l'UCIP, Natitingou, entretien du 28/04/2025)*

Le deuxième acteur institutionnel est constitué par les PNC. Afin d'offrir aux populations un accès à l'Internet haut débit, à des ressources et contenus numériques et ainsi qu'à de formations, quarante-trois PNC ont été implantés dans certaines communes du Bénin. Installés notamment dans les maisons des jeunes, ils contribuent au déploiement d'un Wi-Fi ouvert à toutes les couches sociales. Lors de leur installation, les PNC sont dotés d'un cybercentre, d'une connexion Wi-Fi de très bonne qualité, ainsi que d'équipements de transmission, de multiplexage, de commutation et de raccordement à la fibre optique par boucle locale radio. Ils sont conçus comme des outils de vulgarisation du numérique offrant des opportunités de formation et d'apprentissage aux populations des communes bénéficiaires.

Les Centres Communaux de Services Publics (CCSP) constituent le troisième acteur institutionnel présent au niveau local. Il s'agit d'un dispositif composé de bornes (pupitres) tactiles reliées à un point d'accès Wi-Fi par abonnement et alimentées par l'énergie solaire photovoltaïque. Leur mise en place s'inscrit dans le cadre de la modernisation et de la digitalisation des services publics. Le déploiement des CCSP répond au besoin pressant de corriger certains problèmes majeurs qui ternissent l'image de l'administration notamment la complexité des démarches et procédures administratives, l'accès difficile à l'information, le mauvais accueil, le manque de proximité et l'absence d'orientation des usagers. Ils visent à permettre aux usagers d'accéder facilement aux services dématérialisés, à améliorer la qualité des services

publics, et à promouvoir l'équité dans leur délivrance en réduisant les contacts entre agents publics et usagers. Avec l'appui du PNUD, les CCSP ont été installés par le Ministère du Travail et de la Fonction Publique (MTFP) dans les Mairies des communes bénéficiaires. Un point focal explique le rôle des CCSP en ces termes :

> *« L'objectif principal poursuivi par la mise en place des CCSP est de rapprocher l'administration des citoyens et d'améliorer la qualité des services publics. Dans l'Atacora, on a le CCSP de Tanguiéta qui a été mis en service en 2021. Il est géré par deux points focaux : un principal et un secondaire. Celui de Matéri a été mis en service en 2024 et est géré par un point focal assisté par le Directeur des Services de l'Information de la mairie. Ici nous recevons tous les usagers : instruits, non instruits, vieux, jeunes, hommes et femmes. Ils demandent les différentes pièces comme le casier judiciaire, les actes de naissance, etc. Certains viennent faire un suivi de leur carrière. » (Point Focal du CCSP, Tanguiéta, entretien du 06/05/2025)*

Comme l'indique ce témoignage, le MTFP entend, à travers cette initiative, faciliter l'accès à ses prestations dématérialisées pour toutes les couches de la population qui ne disposent pas d'un ordinateur ou d'un smartphone et d'une connexion Internet. Ces centres sont animés par des points focaux qui assistent les usagers dans l'utilisation des plateformes auxquelles ils souhaitent accéder. Les CCSP sont ainsi des espaces modernes d'accueil, d'orientation et d'accompagnement des usagers pour les démarches administratives. Ils constituent un moyen de rapprochement des services publics aux populations et visent principalement : 1°) l'accessibilité des informations et des services publics pour l'ensemble de la population et la réduction des tracasseries administratives ; 2°) la réduction de la fracture numérique et l'inclusion grâce à la gratuité de leurs services gage d'équité dans l'accès aux services publics ; 3°) l'amélioration de l'efficacité opérationnelle par l'optimisation du traitement administratif des plaintes et préoccupations des usagers ; 4°) la transparence et la redevabilité en contribuant à la lutte contre la corruption favorisée par les contacts directs entre agents et usagers en renforçant la confiance de ces derniers.

Les structures non-étatiques de proximité

A côtés de ces acteurs étatiques, interviennent des acteurs non-étatiques dont la contribution au processus de digitalisation des services publics est considérable. Il s'agit principalement de ceux que l'on pourrait regrouper sous le terme générique d'« entrepreneurs du numérique ». Ils jouent le rôle de médiateurs entre les citoyens et l'administration virtuelle dans l'accès aux services publics dématérialisés dans une logique de substitution. Ils s'efforcent de combler les espaces laissés vacants par l'incapacité du dispositif étatique à satisfaire la demande croissante des usagers.

Avec l'avènement de la digitalisation des services publics, de nombreux centres de reprographie ont élargi leur champ d'action en intégrant l'accès aux e-services. Cette réorientation est alimentée par la forte demande d'e-services émanant de citoyens généralement dépourvus des compétences numériques nécessaires pour effectuer seuls leurs démarches administratives en ligne. Les nouvelles exigences administratives induites par cette transformation numérique suscité un regain d'intérêt pour ces centres déjà investis dans le numérique à travers des services de saisie, d'impression, de numérisation, de photocopie, de photographie numérique etc…. Ces centres ont désormais intégré les e-services à leurs prestations notamment : la recherche de NPI, la carte CIP, l'acte de naissance sécurisé, la carte biométrique, le casier judiciaire, le registre de commerce, l'Identifiant Fiscal Unique (IFU) etc…

La deuxième catégorie d'acteurs non-étatiques regroupe des organisations non gouvernementales (ONG) et des structures associatives telles que l'ONG SED, ou le Centre des Nouvelles Technologies en Electronique et Informatique (CNTEI) à Parakou qui interviennent dans la formation et la maintenance informatique. Chacune de ces structures dispos d'un cybercafé permettant aux usagers d'accéder à Internet. Elles apparaissent comme des recours privilégiés pour de nombreux citoyens désireux

d'obtenir des prestations relatives à l'état civil ou d'effectuer des démarches en ligne. A Banikoara, (chef-lieu de la commune), on note la présence d'un centre multimédia communautaire (initiation et navigation) et de deux cybercafés privés. Ces différents centres, majoritairement logés dans des locaux peu confortables, proposent des prestations telles que la saisie, l'impression et la démarches en ligne (état civil, formalités administratives) sur des postes souvent anciens, avec une connexion de qualité variable.

La troisième catégorie d'acteurs est celle des services financiers mobiles (SFM) dont le rôle devient de plus en plus important dans l'écosystème numérique local. Ces services sont fournis par trois principaux opérateurs : MTN avec « Mobile Money » (MoMo), Moov Africa avec « Moov Money » (Flooz) et Celtiis avec « Celtiis Cash ». La plateforme service-public.bj qui centralise la majorité des démarches administratives (identité, état civil, fiscalité, visa, permis, pour ne citer que celles-là) permet d'effectuer les paiements par *Mobile Money*. Le rôle des SFM est dès lors devenu déterminant et apprécié au regard des facilités de paiement sécurisé et rapide qu'ils offrent aux citoyens dans l'accès aux e-services (Abou Moumouni & Adam 2025). C'est par ces applications que sont réglés les factures, les frais de prestations liés aux e-services ou encore la recharge des forfaits data sur les téléphones. Ils constituent ainsi l'un des leviers d'accès aux services publics dématérialisés. Dans le paysage de la digitalisation des services publics, trois principaux avantages peuvent leurs être attribués a) la facilitation de l'accès équitable aux services publics numériques ; b) le renforcement de la transparence et de la traçabilité financière ; c) la contribution à l'inclusion financière et sociale des populations rurales. Les paiements électroniques qu'ils rendent possibles permettent d'effectuer des démarches administratives sans se déplacer. Grâce à leur large couverture et à leur relative simplicité d'usage, ils ouvrent aux populations rurales l'accès à des services numériques.

L'Etat numérique à l'épreuve des réalités locales

L'analyse des données recueillies sur le terrain montre que le processus de digitalisation des services publics ne peut être appréhendé à travers les seules réformes institutionnelles ou les seules ambitions affichées au sommet de l'Etat. La restructuration de l'appareil administratif et les investissements engagés dans le déploiement des infrastructures numériques révèlent des configurations complexes au niveau local. Le regard « par le bas » porté sur l'univers du numérique montre que les dispositifs conçus au sommet de l'Etat se heurtent aux réalités sociales, économiques et territoriales qui conditionnent leur appropriation. Cette confrontation permet d'interroger les mécanismes de diffusion des services publics par la digitalisation. Il en ressort que la digitalisation des services publics ne se diffuse pas de façon homogène ni linéaire. Elle s'inscrit au contraire dans des espaces différenciés, mobilise une pluralité d'acteurs et donne lieu à de nouvelles formes de médiation entre les citoyens et l'administration.

Par ailleurs, l'Etat numérique demeure fortement ancré dans les territoires. L'accès aux plateformes administratives suppose l'existence de lieux physiques, d'équipements collectifs et de structures locales capables d'accompagner les usagers. Les structures et acteurs de proximité tels que les PNC, les CCSP, les UCIP et les entrepreneurs du numérique constituent des passerelles d'accès aux services numériques. On n'assiste donc pas à une disparition des espaces administratifs, mais plutôt à leur reconfiguration. Celle-ci s'appuie sur la création d'un maillage territorial dans lequel prend corps une complémentarité entre les dispositifs numériques et les infrastructures physiques. La mise en œuvre des réformes élaborées au sommet de l'Etat repose sur ces structures de proximité qui assurent l'interface entre les plateformes numériques et les citoyens. Elles peuvent donc être considérées comme des dispositifs d'inclusion dans la mesure où leur mise en place vise la réduction des inégalités numériques par le rapprochement entre l'administration et les citoyens.

L'analyse de cette configuration révèle que le processus de digitalisation a également donné lieu à l'émergence d'un ensemble d'acteurs non étatiques qui participent activement en tant que médiateurs au fonctionnement de l'administration numérique. Cette évolution contraste avec l'idée selon laquelle la digitalisation conduirait à une désintermédiation des relations administratives. En réalité, les anciens guichets administratifs sont progressivement concurrencés, voire relayés, par de nouveaux acteurs capables de traduire les exigences techniques des plateformes numériques en services accessibles aux citoyens. Il s'agit là d'une recomposition de l'intermédiation. Dans un contexte où les compétences numériques demeurent inégalement partagées, l'intermédiation apparaît comme une condition du fonctionnement de l'Etat numérique.

En outre, les services financiers mobiles (Mobile Money) proposés par les opérateurs de communication qui permettent le règlement des frais administratifs à distance sont devenus un maillon essentiel de l'accès aux services publics dématérialisés. Dans ces conditions, l'accès aux services publics numériques apparaît largement tributaire d'un écosystème hybride qui associe institutions publiques, opérateurs privés de télécommunication, plateformes financières et prestataires de proximité. Le fonctionnement de l'administration numérique n'est dès lors rendu possible que par une coopération permanente entre ces différents acteurs aux intérêts distincts, aux logiques d'action divergentes et aux responsabilités différentes mais complémentaires.

En somme, l'analyse de l'univers du numérique « vu par le bas » montre que la digitalisation des services publics et plus largement la transformation numérique ne peuvent être réduites à un simple processus technique de dématérialisation des procédures administratives. Elle met plutôt en évidence une recomposition des relations entre l'Etat, les territoires et les citoyens. On est en présence d'une coproduction des conditions d'accès aux services publics numériques à travers l'articulation permanente entre infrastructures, institutions, médiateurs et usagers. Ainsi, l'effectivité de l'Etat

numérique reste dépendante non seulement de la performance des plateformes développées au sommet de l'Etat, mais aussi et surtout de la capacité de cet ensemble d'acteurs à rendre concrètement ces dispositifs accessibles et utilisables par les populations indépendamment de leurs conditions sociales et de leur localisation géographique.

La digitalisation des services publics au quotidien

Le processus de digitalisation des services publics se consolide comme en témoigne l'accroissement progressif du nombre de services disponibles en ligne et son adoption par les citoyens progresse. Dans l'éditorial du troisième numéro BENIN NUMERIQUE, magazine d'information du secteur du numérique, la ministre du Numérique et de la Digitalisation faisait état de plus de 210 e-services entièrement dématérialisés (Ministère du Numérique et de la Digitalisation 2024). Ces e-services sont rendus disponibles à travers différentes plateformes continuellement développées et mises à jour. Toutefois, le tableau synoptique des e-services publié par le Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération, fait état d'un total de 77 services. Cette section présente les e-services les plus sollicités, les plateformes les plus connues et les principales difficultés rencontrées par les usagers.

Les e-services connus et régulièrement sollicités

Les services numériques connus et accessibles relèvent de plusieurs registres. Trois grandes catégories de services publics sont largement connues et aisément évoquées par les populations : la délivrance des pièces en ligne, les procédures administratives et les paiements en ligne.

Les pièces d'état civil et d'identité (acte de naissance sécurisé, Certificat d'Identification Personnelle, carte biométrique, certificat de résidence, etc…) sont les plus sollicitées. Elles sont essentiellement gérées par l'ANIP et ses démembrements départementaux et communaux. Dans le domaine des procédures administratives, les services largement évoqués concernent : le casier judiciaire, le Registre du Commerce et du Crédit Mobilier (RCCM), l'attestation d'Identifiant Fiscal Unique (IFU), la création d'entreprise en ligne

et la procédure de raccordement électrique auprès de la Société Béninoise d'Energie Electrique (SBEE). S'agissant des paiements en ligne, nos interlocuteurs évoquent souvent le paiement des impôts et taxes, l'émission de factures normalisées, le paiement des factures d'eau et d'électricité, des frais de visite technique et des pénalités relatives aux infractions routières. Ces paiements sont effectués par le biais des services financiers mobiles et des plateformes spécifiques.

Il existe également de nombreux autres services en ligne relatifs à la gestion des procédures administratives. Ils concernent le foncier (e-service de gestion des actes fonciers au Ministère de l'Economie et des Finances), la fonction publique (consultation en ligne des actes de carrière au MTFP), les affaires sociales (SIDoFFE-NG, sous la tutelle du ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance, pour la gestion des bases de données du secteur social et GBESOKE pour l'accompagnement des personnes vulnérables).

La connaissance des services numériques et des plateformes en usage dépend toutefois non seulement du niveau d'instruction des citoyens, mais aussi de leur domaine d'activité. Ainsi, à titre indicatif, alors que les connaissances des citoyens non instruits se limitent généralement aux documents d'état civil et d'identité, en particulier, la carte CIP devenue indispensable aux démarches administratives, les enseignants évoquent en outre la plateforme EducMaster. Les entrepreneurs et les commerçants, quant à eux, mentionnent plutôt le registre du commerce, le numéro IFU, les démarches de création d'entreprise en ligne et les services de paiement en ligne.

Les plateformes en usage

La plateforme de l'ANIP figure parmi les plus connues des populations. A travers le site https://eservices.anip.bj/services-et-couts, cette plateforme permet aux citoyens béninois d'accéder à au moins quinze (15) e-services. D'autres plateformes ont été conçues pour

permettre l'accès aux services publics spécifiques. La plus connue est le Portail national des e-services qui permet de demander certaines pièces administratives comme le passeport biométrique, le RCCM, l'IFU, l'attestation de non-exclusion de la commande publique, le casier judiciaire, l'attestation fiscale, etc. Ce portail donne en outre accès à des informations complètes sur plus de 700 services publics dont 97 e-services transactionnels parmi lesquels 21 sont entièrement dématérialisés, de la demande à l'obtention de la pièce en passant par le paiement en ligne.

Dans le domaine financier, les services financiers numériques sont également largement utilisés par les populations. Les plateformes de paiement électronique telles que MoMo, Moov Money, PayPal, Payoneer servent à effectuer des transactions en ligne relatives aux salaires, aux services de la police, au paiement des impôts, des factures de la SBEE et de la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB), des factures normalisées, des frais de visite technique, de la Taxe sur les Véhicules à Moteur (TVM) etc. Par ailleurs, le gouvernement a mis en place des plateformes dédiées aux paiements publics. A notre connaissance, deux principales plateformes de paiement public sont actuellement en exploitation à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP). La première, la plateforme e-quittance (ou Trésorpay) permet d'initier des quittances en ligne, de payer par carte bancaire ou par voie électronique et de mettre les fiches de paie à la disposition des fonctionnaires de l'Etat.

La seconde est la Plateforme Nationale de Paiement Electronique (PNPE) mise au point pour le compte du Ministère de l'Economie et des Finances afin de favoriser non seulement la mise en place des services de paiement dématérialisé de l'Etat, mais aussi le développement du commerce électronique et des services de contenus numériques. La PNPE fonctionne par intégration des systèmes des fournisseurs de services, des réseaux de paiement et des établissements de monnaie électronique afin de faciliter l'acquisition et l'émission des paiements par la DGTCP. Le portail des paiements en ligne recense les

services payables par mobile, notamment les pénalités pour infractions routières, les versements sur compte au Trésor public et les redevances douanières.

Le Système Intégré des Données relatives à la Famille, la Femme et l'Enfant, Nouvelle Génération (SIDoFFE-NG) est une application dotée d'une base de données centralisée qui couvre principalement quatre grands domaines liés aux cibles du secteur social. Ces domaines concernent la protection sociale et la solidarité nationale, la protection de l'enfant, la promotion de la famille, de la femme et du genre ainsi que l'inclusion sociale des personnes handicapées et du troisième âge. Il a été conçu afin de disposer d'informations fiables, actuelles, complètes et désagrégées par sexe et par âge sur les cibles du secteur social au Bénin.

Le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) a développé le Système d'Encadrement des Missions Officielles (SEMO), une plateforme d'édition des ordres de mission. Selon le Ministre de l'Economie et des Finances, cette application est implantée dans la quasi-totalité de l'administration publique et permet de détecter systématiquement les missions qui se chevauchent et les missions fictives à l'intérieur comme à l'extérieur du pays. Le MEF a également conçu à travers la Direction Nationale du Contrôle Financier (DNCF), le Système de Costing par le Référentiel (SYCOREF), une application web fondée sur le Répertoire des prix de référence. L'objectif est l'assainissement des finances publiques et une meilleure planification budgétaire des activités inscrites aux Plans de Travail Annuels (PTA) et aux Plans de Passation des Marchés (PPM) des ministères et structures de l'Etat. Cette application permet d'élaborer les fiches de financement d'activités, le PTA et le projet de PPM à partir d'une estimation des coûts des tâches et activités fondée sur le répertoire des prix de référence de l'administration publique. Son usage a été rendu obligatoire dans toutes les administrations publiques.

La digitalisation des services publics touche également le secteur de l'éducation. Il est ainsi désormais possible de consulter les résultats des examens nationaux (CEP, BEPC, BAC) sur la plateforme eResultat. Par ailleurs, depuis 2018, les établissements scolaires utilisent progressivement la plateforme EducMaster conçue pour améliorer la gouvernance du système éducatif. Elle permet de gérer aussi bien le cursus des élèves que le parcours des enseignants et leurs emplois du temps. Selon nos interlocuteurs, la mise en place de cette plateforme aurait permis d'assainir le fonctionnement des établissements scolaires et d'éviter certaines pratiques peu orthodoxes. L'un des points forts de la digitalisation dans ce secteur réside également l'implémentation dans la mise en place de classes numériques dans certains collèges sélectionnés à cet effet. Dans la commune de Banikoara, trois collèges (CEG 1 Banikoara, CEG Gakounrou et CEG Goumori) ont été retenus.

Sous la tutelle du Ministère du Cadre de Vie et des Transports (MCVT), en charge du Développement durable, l'Agence Nationale des Transports Terrestres (ANaTT) a mis en place une plateforme dénommée SécuRoute qui facilite la gestion du parc automobile du Bénin. Elle permet aux citoyens non seulement d'accéder aux informations mais aussi de vérifier la conformité de leurs véhicules et de payer, le cas échéant, leurs pénalités routières. La plateforme de l'ANaTT compte environ 19 services en ligne, mais seuls trois sont véritablement opérationnels : le traitement et la validation des dossiers de candidature au permis de conduire, la programmation des examens et la proclamation des résultats. L'ANaTT dispose aussi d'une plateforme dédiée à l'immatriculation des véhicules à deux ou trois roues. Il suffit au propriétaire de renseigner le numéro de châssis sur la plateforme pour obtenir le certificat au format PDF, puis de retirer la plaque selon le rendez-vous pris en ligne. Le demandeur a aussi la possibilité de faire des réclamations en cas d'information inexacte relative aux données personnelles. Ces

plateformes, dont le nombre ne cesse de croître, visent à rendre les services publics plus accessibles.

Les contraintes et difficultés en présence

Le processus de digitalisation des services publics se heurte, dans sa mise en œuvre, à des contraintes variées qui entravent son efficacité sur le terrain. Certes, la réalisation d'infrastructure, le déploiement des structures de proximité et le développement des plateformes concourent à faciliter l'accès des populations aux services publics. Dans la pratique, toutefois, comme on le verra, l'ambition de rapprocher les services publics des citoyens par la digitalisation est compromise par des contraintes d'ordre technique, infrastructurel et socioéconomique.

Les contraintes techniques

> *« Je suis agent d'ONG vivant à Natitingou. Pour postuler à mon présent poste, je devais joindre un casier judiciaire au dossier. Alors j'ai préféré un centre où ces services sont offerts. Je ne suis pas allé à la mairie ou à l'ANIP à cause de leur lenteur. Il y a une longue file d'attente qui fait perdre énormément de temps. Aussi, le bon accueil n'est pas toujours au rendez-vous car il y a un seul agent par poste alors que les demandeurs sont nombreux. Je pouvais le faire personnellement, mais je n'ai pas opté pour ça car j'ai tenté une fois en vain, je n'ai pas réussi. Le promoteur du centre a envoyé la demande et m'a montré des preuves. A notre grande surprise, le délai est passé et on n'a pas eu le document. Je lui ai dit de réclamer. Ensemble on a appelé le numéro indiqué en vain. A chaque fois, on nous renvoyait vers une autre source d'information. J'ai fini par comprendre que je n'aurais pas gain de cause avant la clôture de l'appel. J'ai utilisé des personnes intermédiaires, et puis les pots-de-vin aidant, j'ai eu mon casier au tribunal dans un bref délai. Quelques jours après j'ai reçu le tout premier casier demandé ». (Agent d'ONG, Natitingou, entretien du 13/05/2025,).*

L'expérience relatée dans ce témoignage n'est pas un cas isolé. Ces propos illustrent quelques-unes des difficultés qui compliquent l'accès des usagers aux services en ligne. La première contrainte tient à l'instabilité technique des plateformes numériques. Les saturations du système et les interruptions dues à des bogues ou à des maintenances non annoncées rendent souvent l'accès aux services aléatoire, voire impossible à certains moments critiques. Par exemple, certains services en ligne (notamment les paiements en

ligne des factures de la SBEE et de la SONEB) ne fonctionnent pas durant les week-ends, ce qui restreint les options pour les usagers ayant des contraintes de temps. Cette indisponibilité ponctuelle accentue le sentiment de frustration et réduit l'efficacité attendue de la dématérialisation. Les dysfonctionnements fréquemment observés sont de nature à rendre pénibles et démotivantes les procédures de demande en ligne. Ils ont pour effet de prolonger les délais de traitement des demandes et de susciter le découragement des usagers qui subissent parfois le poids d'un double paiement pour un même service.

En outre, l'insuffisance voire l'absence d'équipements de qualité dans certaines institutions de l'Etat constitue une contrainte majeure qui entrave le processus d'accès aux e-services publics. En dépit de la maintenance trimestrielle de ces équipements, nos observations sur le terrain ont permis de constater l'inefficacité de certaines tablettes de l'ANIP dans la reconnaissance des empreintes digitales de certains citoyens. Aussi, alors même que le Bénin se félicite des avancées réalisées dans la digitalisation des services publics, certaines institutions étatiques ne disposent toujours pas d'outils informatiques adéquats ou en nombre suffisant, pourtant indispensables à l'effectivité opérationnelle de cette nouvelle dynamique.

Les contraintes infrastructurelles

L'accès à l'Internet reste une condition indispensable de la digitalisation des services publics. Si le Bénin consent des efforts pour rendre Internet disponible, de fortes disparités de couverture persistent faisant de l'Internet l'une des ressources les plus inégalement distribuées. L'écart se creuse à mesure que l'on s'éloigne des centres urbains. Les infrastructures mises en place n'assurent pas encore une couverture équitable de l'ensemble du territoire. Dans les hameaux et les périphéries, la couverture demeure très faible, voire inexistante, ce qui renvoie à des zones « blanches » (absence de réseau, désert numérique) et à des zones « grises » (couverture partielle : présence de certains opérateurs seulement qui fournissent des services par intermittence). Le constat est flagrant dans les

quatre départements septentrionaux. Alors que les chefs-lieux de département (Parakou, Kandi, Djougou et Natitingou) semblent confortablement dotés en infrastructures numériques – et correspondent à ce que l'on pourrait qualifier de zones « vertes » –, les communes rurales peinent encore à en bénéficier pleinement. La défaillance est plus marquée lorsqu'on quitte les chefs-lieux de commune pour les villages.

Nos observations montrent que la commune de N'Dali, située au carrefour des routes nationales inter-Etat (RNIE) n°2 et n°6, bénéficie d'une position favorable en matière d'infrastructures de connectivité. Elle dispose d'un point de présence de la fibre optique grâce à la bretelle N'Dali-Nikki. Un PNC y est installé permettant l'accès public à Internet et aux services numériques, mais son rayonnement se limite à l'arrondissement central. Dans les chefs-lieux d'arrondissement tels que Sirarou, Ouénou ou Bori, l'accès à Internet de qualité moyenne est assuré par les opérateurs de téléphonie mobile (MTN, Moov et Celtiis) devenus les principaux fournisseurs d'Internet. La Mairie est raccordée au réseau de l'administration publique. Les autres points d'accès sont principalement les centres de reprographie et quelques cybercafés qui sont loin de satisfaire la demande, surtout dans les villages éloignés des chefs-lieux d'arrondissement.

La situation de la commune de Banikoara n'est guère différente. Cette commune progresse vers le numérique, mais avec une connectivité encore très inégale : au centre-ville et dans de gros villages comme Founougo, Sompérékou ou Goumori, la couverture 2G/3G est globalement satisfaisante et l'accès repose surtout sur Moov Africa, MTN Bénin et Celtiis. Dans les hameaux et les périphéries, la desserte reste quasi nulle. Le Plan de Développement Communal (PDC) de quatrième génération (Mairie de Banikoara 2025) rappelle que le rayon de service des antennes « ne dépasse guère 10 km », si bien que les localités des dix arrondissements ne profitent pas toutes pleinement des services et que la 4G se cantonne aux zones les plus denses du chef-lieu. L'Internet fixe (ADSL, fibre) est quasi absent chez les ménages et les petites entreprises (1,1 % selon le

RGPH4 de 2013) et se limite à la mairie et à quelques institutions publiques ou grandes ONG. Dans certains villages comme Kokey, c'est le relief qui semble déterminer qui a accès à Internet et par ricochet aux services publics numériques.

> *La « colline du réseau » à Kokey*
>
> *A Kokey, petit village isolé de la commune de Banikoara, tout le monde dépend d'une unique antenne relais implantée à 15 kilomètres de la localité. Nous y avons rencontré Moussa, un étudiant de 19 ans en vacances qui tente d'aider son oncle à accomplir une petite démarche administrative en ligne. Pour y parvenir, il doit se rendre sur un promontoire rocheux à la sortie du village que les habitants appellent « le bureau ». C'est là-bas qu'il faut aller dès qu'on a besoin de capter un semblant de signal.*
>
> *À 14 h, alors qu'il fait près de 40°C à l'ombre, Moussa n'est pas seul au « bureau » : l'endroit est bondé. Personne n'y cherche la fraîcheur ; tout le monde cherche des barres de réseau, car c'est le seul point du village où la 3G de Moov fonctionne de manière stable. On observe alors une sorte singulière de migration pendulaire provoquée par le manque d'infrastructures. Les gens ne se déplacent plus (seulement) vers la mairie pour leurs papiers ; ils se rendent au « bureau » devenu presque le nouveau centre névralgique de la vie publique locale.*
>
> *Cette concentration forcée engendre toutefois des tensions, de véritables conflits d'usage. D'un côté, les jeunes saturent la bande passante avec WhatsApp et TikTok ; de l'autre, les aînés s'épuisent à essayer de charger un portail de services publics. La cellule réseau étant saturée, la moindre démarche qui devrait prendre cinq minutes se transforme en une attente de deux heures. On touche là du doigt la réalité concrète de la fracture numérique.*

A Dougou dans la commune de Gogounou, la connectivité constitue une préoccupation quasi permanente des populations. La couverture Internet y est insuffisante et la qualité du réseau médiocre. Dans cette localité où le réseau MTN Bénin est totalement absent, seuls les opérateurs Moov Africa et Celtis Bénin parviennent à desservir le village de manière intermittente. Un habitant explique :

> *« La connexion Internet marche en journée jusqu'aux alentours de 11 h et cela fait aux environs de 17 h avant d'être rétablie. Cela est dû au fait que les antennes relais utilisées par les réseaux pour couvrir le village sont alimentées par des panneaux solaires et à partir d'une certaine heure la connexion est interrompue pour que les batteries rechargent. Il y a une période où l'accès à Internet est momentanément interrompu. Néanmoins le réseau est présent et on peut passer des appels » (Amadou, Dougou, entretien du 13.08.2025).*

La dépendance des antennes relais à l'énergie solaire crée des coupures régulières, limitant drastiquement les plages horaires de connexion.

De manière générale, la plupart des villages éloignés des chefs-lieux de commune ou d'arrondissement souffrent d'un manque ou d'une insuffisance d'infrastructures numériques. L'instabilité de la connexion Internet et l'inégale couverture en réseau Internet rendent difficiles les procédures administratives en ligne. Dans certains bureaux administratifs, la couverture Wi-Fi est incomplète, si bien qu'il n'est pas rare que des agents soient contraints de se déplacer d'un bâtiment à l'autre pour capter le signal, ou qu'ils utilisent leur propre connexion Internet pour assurer la continuité du service.

Le fonctionnement des PNC soulève également des difficultés. Nos observations dans les PNC visités révèlent des réalités peu reluisantes. Outre le fait que toutes les communes n'en sont pas dotées, ces infrastructures qui ont pour vocation de contribuer au renforcement de la connectivité et à la réduction de la fracture numérique entre les centres urbains et les milieux ruraux du pays, souffrent de nombreuses difficultés qui entravent leur usage par les citoyens. Pertes fréquentes de connexion, concurrence face au coût de l'Internet, vétusté des équipements (tables et chaises inutilisables pour certains, ordinateurs[2] défectueux pour d'autres), manque d'énergie électrique ; telles sont, entre autres, les contraintes auxquelles font face certains PNC. Chacun d'eux est normalement équipé de panneaux solaire et de batterie, mais dans bien des cas, le convertisseur ne fonctionne plus. Ailleurs, les gérants sont contraints d'acheter sur leurs propres deniers le crédit de recharge du compteur électrique. Les pertes de connectivité découragent les usagers qui délaissent ces PNC pourtant censé les attirer par les facilités offertes. En conséquence, nombre de PNC se trouvent dans un état de délabrement avancé. Plusieurs tendent à se transformer en centres de reprographie davantage orientés vers la saisie et l'impression que vers l'accès aux services publics en ligne.

[2] Dans l'un des PNC visités, nous avons pu constater que seul un ordinateur sur les onze déployés fonctionne difficilement. Il faut attendre environ 15min pour que l'ordinateur s'allume et soit prêt à être utilisé.

Comme celui des PNC, le déploiement des CCSP reste partiel. Ils ne sont pas encore présents dans toutes les communes. Selon le directeur national du PARMAP lors de sa communication à la 9e édition de l'Université d'été du LASDEL, le taux de couverture du territoire national en CCSP est de 41,55%. Outre cette couverture territoriale limitée, les principaux défis des CCSP sont à la fois d'ordre technique (la stabilité de la connexion Internet, la protection des données et l'interopérabilité des systèmes) et organisationnel (disponibilité et compétence des points focaux, conformité réglementaire, résistance au changement). Le manque de points focaux qualifiés entrave leur efficacité. Ceux qui animent ces centres sont généralement des agents municipaux qui ne répondent pas toujours au profil recherché et qui sont en outre sollicités pour d'autres tâches à la mairie ou à l'arrondissement en raison de l'insuffisance du personnel. Par exemple, à Péhunco, c'est principalement le secrétaire de l'arrondissement central qui assure le fonctionnement du CCSP, tandis qu'à Nikki, c'est un agent du cabinet du maire qui a été affecté à sa gestion. Dans les deux cas, le cumul de fonctions observé n'est pas de nature à assurer le bon fonctionnement du centre. A cette insuffisance de personnel, s'ajoutent les ruptures de connexion. Sur le terrain, nous avons pu constater la suspension, pendant deux semaines, des activités d'un CCSP faute de connexion, celle-ci étant prise en charge directement par la hiérarchie. En cas de rupture, les élus locaux sont parfois sollicités comme le relate un point focal :

> *« Quand moi je n'ai plus de connexion, je taquine les autorités locales. Quand je vois Monsieur le Maire, je plaide pour cette foule qui attend désespérément des services. C'est le même discours que je tiens à l'endroit des Adjoints, des Chefs d'arrondissement que je rencontre à la mairie par occasion. Eux-mêmes voient leur population assise en attendant la connexion. Ils ne manquent pas de débourser un 2000 ou un 5000 pour acheter un forfait Internet afin que je continue en attendant. Il m'arrive aussi de débourser des sous dans cette même logique pour décanter une situation » (S. W. gestionnaire CCSP, entretien du 20/10/2025).*

L'exemple de Péhunco illustre bien les problèmes que rencontrent les CCSP. Dans cette commune, le point focal partagé son temps entre le CCSP situé dans l'enceinte de la mairie et le bureau de l'arrondissement central dont il est le secrétaire. Bien que la

commune soit traversée par la fibre optique, une installation défaillante a entrainé environ trois mois d'indisponibilité d'internet. Par ailleurs, la maintenance des équipements est irrégulière. Les ordinateurs ne fonctionnent plus ce qui oblige le point focal à utiliser son propre ordinateur pour servir les usagers. A Nikki, la borne tactile est délaissée au profit de l'ordinateur que le point focal juge manifestement plus utile.

Les problèmes d'énergie électrique (coupures fréquentes, coût jugé élevé, etc.) constituent également un goulot d'étranglement rendant parfois difficiles l'utilisation continue des équipements et le fonctionnement des points de service. Dans certains arrondissements, l'absence d'équipements de secours tels que des groupes électrogènes, rend les services totalement dépendants de l'approvisionnement en électricité par la SBEE. En cas de coupure, tout le dispositif est à l'arrêt et les activités sont paralysées. Par ailleurs, lors des entretiens en zones reculées, plusieurs interlocuteurs ont déploré l'absence d'un réseau électrique stable pourtant indispensable pour alimenter les équipements numériques. Une infirmière faisant la navette entre N'Dali-centre et le village de Sonsonré (commune de Nikki) rapporte ainsi :

> *« Je possède un téléphone Android mais que j'utilise uniquement lorsque je viens à N'Dali parce qu'à Sonsonré l'électricité se fait rare et ce genre de téléphone n'est pas réputé pour avoir une longue autonomie. Je suis obligée de mettre mes cartes SIM dans un téléphone à touches. Nous avons des panneaux solaires qui ne sont pas assez puissants pour charger nos téléphones Android ». (Infirmière, N'Dali, entretien du 17/06/2025).*

Ainsi, l'électricité dont le réseau ne couvre que partiellement le territoire, demeure un défi central. La disparité de couverture entre les centres urbains et les zones rurales nourrit une fracture numérique interne.

Des solutions solaires existent par endroits mais, du fait de leur coût initial, elles restent peu répandues, ce qui renforce la dépendance à des points de charge encore limités. A la périphérie des villes, l'absence du réseau électrique de la SBEE est souvent compensée par des solutions énergétiques hybrides dont dépend désormais l'infrastructure

numérique. L'expérience de Oumorou, gérant d'un centre de reprographie, à la périphérie de Malanville est à cet égard parlante. Son centre est abrité sous un toit en tôle surmonté de deux panneaux solaires poussiéreux, reliés à des batteries de récupération. Selon Oumorou qui propose également quelques prestations numériques, le succès d'une demande d'acte de naissance dépend du cycle solaire. L'administration numérique devient ici tributaire de la météo (météo-dépendante). S'il pleut ou si l'harmattan souffle (la poussière bloquant les rayons solaires), le scanner et l'imprimante s'arrêtent. Pour s'adapter, Oumorou a instauré un « tarif de nuit » plus élevé, car il doit alors puiser dans ses batteries usées. L'infrastructure énergétique dicte ainsi le prix du service public. L'usager n'attend plus que l'agent soit disponible, il attend que « la batterie soit pleine ».

Les contraintes socioéconomiques

Les contraintes socioéconomiques peuvent être appréhender à trois niveaux : l'accès aux équipements, la maîtrise des compétences numériques de base et le coût d'accès à Internet. L'accès aux services publics numériques est en effet subordonné à la possession d'équipements adéquats, à la prédisposition d'en faire usage mais aussi à la capacité d'accéder à Internet.

L'accès à des équipements adéquats conditionne l'utilisation des services publics numériques. Pour accéder aux services publics digitaux (SPD), il est indispensable de disposer d'un smartphone, d'une tablette ou d'un ordinateur. Or le taux de pénétration mobile de 83,4 % en 2024 évoqué plus haut, qui porte sur les abonnés indépendamment du type de téléphone est trompeur lorsqu'il s'agit d'accéder aux services publics digitalisés. Au cours de nos investigations sur le terrain, une part importante de nos interlocuteurs a déclaré ne pas posséder de smartphone, outil pourtant souvent nécessaire pour accéder à certains services en ligne ou suivre l'état de leur demande. Ces équipements restent hors de portée d'une bonne partie de la population en raison de leur

cherté, du faible pouvoir d'achat des ménages, mais aussi des priorités économiques des foyers. La pauvreté structurelle rend leur acquisition difficile, voire quasi impossible.

Le manque d'équipements ne concerne pas seulement les usagers ; il touche aussi certains agents de l'Etat. Bien que le gouvernement affiche une volonté résolue de digitaliser les services publics, cette ambition est freinée par un déficit patent de moyens. Le manque de matériel (en particulier d'ordinateurs) dans de nombreuses structures étatiques complique la mise en œuvre effective de cette politique. Une assistante chargée des affaires sociales témoigne :

> *Le ministre nous avait dit que d'ici fin 2023, on ne parlera plus de papiers dans nos bureaux, voilà que nous sommes toujours là-dedans. Moi-même j'utilise mon propre ordinateur pour travailler (Assistante chargée des affaires sociales, entretien du 18/06/2025).*

L'illittératie numérique renvoie à l'incapacité des usagers à utiliser les outils numériques. Les compétences numériques de base sont primordiales pour accéder aux services publics et à mesure qu'une partie de la population en est dépourvue, les services numériques sont sous-utilisés. Même si l'usage du smartphone se généralise progressivement, il reste essentiellement consacré aux appels et aux échanges sur les réseaux sociaux, notamment WhatsApp. Les usages restent concentrés sur les services de base (communication, Mobile Money) et peu diversifiés, ce qui bride le plein potentiel du numérique. De ce fait, le manque de compétences structurées, en particulier l'illittératie numérique répandue, limite l'adoption de services plus complexes.

Le manque de compétence ne concerne pas seulement les personnes sans instruction. L'illittératie numérique s'observe, à des degrés variés, aussi bien chez les usagers que chez certains agents administratifs. Nombreux sont les agents publics qui n'ont reçu que peu de formation en la matière au point que certains fonctionnaires sont eux-mêmes contraints de recourir aux prestataires privés. Il convient de noter que les prestataires de services eux-mêmes maîtrisent parfois mal les paramètres techniques de certaines plateformes. De nombreux citoyens, en particulier les personnes peu ou pas

alphabétisées, éprouvent des difficultés à interagir avec les plateformes digitales mises en place. Cette situation favorise le recours à des intermédiaires qui proposent leurs services pour naviguer à la place des usagers dans les procédures numériques. Ce phénomène, en plus d'alourdir les charges financières des citoyens, ouvre la voie à des dérives telles que la surfacturation ou la falsification de documents. Certains usagers qui éprouvent des difficultés manifestes de lecture et d'écriture sont même entièrement dépendants de l'assistance de l'agent pour l'ensemble de leurs démarches.

Le non-enrôlement au RAVIP constitue l'un des principaux facteurs d'exclusion de nombreux services numériques. L'absence de NPI, requis pour l'obtention des pièces en ligne, limite l'accès des personnes concernées à des prestations essentielles et entraîne divers blocages. Nous avons également relevé une certaine frustration des usagers face aux lenteurs et aux erreurs commises par les agents du RAVIP lors de l'enrôlement. Ces erreurs les obligent à entreprendre d'autres démarches en présentiel.

Le coût de la connexion constitue également une contrainte majeure, surtout dans les milieux à faible couverture. Il s'apprécie à l'aune de la capacité des usagers renouveler régulièrement leurs forfaits de data. Cette capacité conditionne directement la possibilité d'accéder aux services publics numériques. Un prestataire de service numérique rencontré dans le village de Tèbo (commune de Nikki), justifie, en ces termes, le tarif exorbitant de sa prestation :

> *« Ici à Tèbo, c'est seulement MTN qui est actif par endroit. Pour les rares personnes qui m'ont sollicité pour l'acte de naissance sécurisé, j'ai été obligé d'aller dans un Gando (un campement peul) situé à deux kilomètres d'ici. C'est là où la connexion est mieux. Et pour l'acte de naissance sécurisé, il m'a fallu deux jours pour finaliser la demande en raison de la qualité de la connexion. Quand on lance une requête, ça tourne et finalement le forfait fini sans obtenir satisfaction. J'ai dû dépenser 1 200fcfa de forfait internet pour cette demande. C'est pour cela que mon tarif est élevé » (Prestataire de services numériques, Tèbo, entretien du 12/08/2025).*

Ce témoignage est révélateur des contraintes auxquelles sont confrontées les populations rurales disposant d'une connectivité médiocre. De nombreuses démarches

administratives désormais digitalisées nécessitent une connexion stable ; une connexion de mauvaise qualité alourdit donc les dépenses à engager pour accéder aux SPD. Dans les zones rurales où la couverture est peu performante et le pouvoir d'achat des ménages très bas, le prix d'Internet constitue un fardeau supplémentaire. La précarité d'une frange importante de la population, en particulier des ménages modestes des milieux ruraux, limite son accès régulier aux plateformes.

En somme, plusieurs facteurs alourdissent le coût d'Internet pour ces citoyens, notamment la mauvaise qualité de la connexion, les dysfonctionnements des plateformes et la non-maîtrise des procédures qui allongent le temps de connexion nécessaire. Pour eux, l'achat de forfaits de données suffisants pour utiliser régulièrement les plateformes représente un coût difficilement supportable au regard des besoins vitaux à satisfaire avec des revenus très limités. En conséquence, ces citoyens à faible revenu préfèrent parfois se déplacer physiquement vers les centres ou bureaux administratifs. Cette situation réduit l'efficacité de la digitalisation des services publics, et en compromet les bénéfices attendus.

Conditions et stratégies d'adaptation à la digitalisation des services publics

La mise en œuvre de la digitalisation des services publics a confronté les citoyens à de nombreux défis qui les ont conduits à adopter diverses stratégies d'adaptation parfois improvisées et propres au contexte local.

L'autonomie numérique comme condition d'adaptation

L'autonomie numérique constitue une condition cruciale de l'adoption et de l'utilisation efficace des services dématérialisés. Or l'acquisition des compétences qu'elle suppose ne va pas de soi, même chez les individus instruits. Les observations de terrain ont révélé que, pour de nombreux usagers, une formation spécifique demeure indispensable afin de maîtriser les outils et plateformes numériques.

L'instruction générale, bien qu'elle constitue un atout, ne garantit pas la capacité à naviguer dans des environnements numériques souvent complexes. La manipulation des plateformes, le remplissage de formulaires en ligne ou encore la compréhension des processus dématérialisés requièrent des connaissances techniques et une familiarité avec les outils informatiques que beaucoup ne possèdent pas. Une formation adaptée permettrait non seulement de combler ces lacunes, mais aussi de renforcer l'autonomie numérique des usagers, en les rendant capables d'effectuer eux-mêmes leurs démarches administratives en ligne et en réduisant ainsi leur dépendance à l'égard des intermédiaires ou des prestataires.

Les stratégies développées par les acteurs

Les stratégies d'adaptation développées témoignent des efforts fournis par les usagers pour pallier les insuffisances et les limites du système numérique. Plusieurs approches sont adoptées par les populations, parmi lesquelles le recours à des formations informelles et à l'auto-apprentissage. Certains usagers s'efforcent d'acquérir les compétences nécessaires pour naviguer sur les plateformes en ligne en s'appuyant souvent sur des tutoriels trouvés sur Internet ; d'autres recourent aux conseils de proches ou aux expériences partagées dans leur entourage.

Une autre stratégie couramment employée est le recours à des intermédiaires, qu'il s'agisse de membres de la famille, de voisins ou de prestataires de services numériques généralement plus familiers des outils numériques. Ces médiateurs prennent en charge les démarches administratives pour le compte des usagers. Par exemple, des parents sollicitent leurs enfants pour effectuer des tâches telles que le téléchargement de documents ou la soumission de formulaires en ligne. Les prestataires spécialisés sont, quant à eux, devenus des figures incontournables.

L'utilisation des réseaux sociaux, et plus particulièrement de WhatsApp, émerge comme une solution innovante pour contourner certaines limites d'accès à l'information notamment en se substituant aux courriels professionnels. De nombreux groupes WhatsApp sont créés pour centraliser et partager des données et des informations. Cette pratique permet de prévenir les membres du groupe en cas de dysfonctionnement technique ou d'indisponibilité des systèmes.

Certains usagers recourent à des astuces et à leurs relations personnelles ou à la ruse comme l'illustre l'histoire du prêtre racontée par l'un de nos interlocuteurs :

> *« Une fois, il y a un prêtre qui était venu en tenue civile pour faire la demande d'une pièce à la mairie mais très peu de personnes l'ont reconnu et il était dans la file d'attente. Voyant que cela lui prend trop de temps avec un rang qui avance très lentement, il est allé mettre sa soutane. A son retour, il a été accueilli et les personnes présentes lui ont laissé la place. Il est rentré rapidement et a eu sa pièce » (B. L., secrétaire du CS, N'Dali, entretien du 20/11/2024)*

En dépit de ces efforts d'adaptation, il arrive que les usagers se heurtent à des obstacles insurmontables, ce qui conduit à la résignation comme l'illustre l'exemple ci-dessous :

> *« C'est l'histoire d'un jeune leader communautaire dont la carte CIP est expirée et il faut une mise à jour pour la renouveler. Il s'est rapproché des autorités de son arrondissement. A plusieurs reprises, il a payé des frais sans succès. De bouche à oreille, on lui a conseillé d'aller à la mairie, à une trentaine de km de chez lui. Il a fait la démarche sans succès à cause des longues files d'attente. Pendant trois jours, il a défilé à la mairie sans succès. Il lui a été conseillé de voir une autre personne qui aide les gens. Ce qu'il a fait, il a payé plusieurs fois des frais mais rien jusqu'ici. Il a pris la résolution de ne plus continuer. Il préfère vivre sans carte jusqu'au jour où il va rencontrer une personne sûre » (B. L., secrétaire du CS, N'Dali, entretien du 20/11/2024)*

Ce cas est loin d'être unique. L'échec répété des démarches en ligne comme en présentiel entraîne des frustrations qui poussent certains usagers à renoncer à leurs démarches.

Repenser l'accès aux services publics

La digitalisation des services publics, telle qu'imaginée par les pouvoirs publics, porte l'espoir de rapprocher l'administration des citoyens, de simplifier les procédures, de renforcer l'efficacité de l'action publique et de garantir à tous l'accès au service public. Il

est ainsi attendu de cette réforme qu'elle permette de réduire les délais, de limiter les coûts administratifs et de rendre les services accessibles indépendamment des contraintes géographiques. Pourtant, les matériaux recueillis montrent que la digitalisation ne se réduit pas à une simple substitution des plateformes au papier.

L'un des enseignements qui se dégagent de l'analyse des données est que l'administration numérique apparaît comme un assemblage sociotechnique dont le fonctionnement dépend de la stabilité et de la performance de multiples infrastructures souvent invisibilisées dans les discours officiels. La dématérialisation repose sur une matérialité incontournable : la pertinence et l'efficacité des plateformes dépendent étroitement de la disponibilité des infrastructures qui en rendent possible l'utilisation, à savoir l'électricité, l'accès à Internet, les équipements numériques, les réseaux de télécommunication et les dispositifs d'identification biométrique. Les situations observées mettent en évidence cette dépendance aux infrastructures et montrent que la présence effective de l'Etat ne se réduit plus nécessairement à l'existence de bâtiments administratifs. On observe un enchevêtrement, voire une superposition entre le territoire administratif et celui du réseau. Le cas de Kokey en offre une illustration saisissante : le promontoire rocheux y est devenu le seul espace où le réseau mobile permet d'accéder aux plateformes numériques et aux services publics ; il apparaît ainsi comme un nouveau lieu d'exercice de la citoyenneté administrative.

Une deuxième lecture porte sur la redéfinition des inégalités territoriales à l'aune des exigences minimales de la digitalisation des services publics. Comme le montrent les données de terrain, alors que certains espaces bénéficient des commodités numériques, d'autres en sont privés et demeurent marqués par des coupures récurrentes d'électricité, une faible couverture mobile et une dépendance aux panneaux solaires. L'accès aux infrastructures numériques devient ainsi un nouveau critère de différenciation entre les territoires qui s'ajoute aux facteurs classiques de disparités..

Par ailleurs, la transformation de l'économie de l'accès aux services publics apparaît comme l'une des mutations engendrées par la digitalisation. Pendant que les plateformes numériques sont souvent présentées comme des instruments de réduction des coûts administratifs, on constate que les dépenses supportées par les citoyens pour accéder aux services publics numériques restent importantes en raison de nouvelles charges invisibles et imprévues introduites par cette transformation. L'achat d'un smartphone, le renouvellement régulier de forfaits Internet, les frais liés au déplacement vers les zones couvertes par le réseau, les frais d'impression ainsi que les paiements versés aux intermédiaires ou encore le temps consacré à recommencer des procédures interrompues sont autant de coûts non négligeables qui pèsent désormais sur les citoyens. Ces coûts invisibles, parfois symboliques et souvent sous-estimés compromettent la promesse d'accès universel aux services publics attribuée à la digitalisation. Les citoyens dont le capital économique et numérique est précaire sont ceux qui rencontrent le plus d'obstacles dans l'accès aux services publics. La digitalisation peut, dès lors, être vue comme productrice de nouvelles conditions concrètes de la rencontre quotidienne entre les citoyens et l'Etat.

L'analyse des stratégies d'adaptation évoque également une sorte de « socialisation » aux dispositifs de la digitalisation. Celle-ci requiert de nouveaux types de compétences et de dispositions sans lesquels il est presque impossible d'accéder aux plateformes numériques. Il en résulte la nécessité d'un « outillage numérique »[3] qui fonde l'autonomie des usagers dans l'accès aux services publics numériques. Cet outillage se construit socialement et progressivement à travers des apprentissages, des médiations et des expériences accumulées au fil des interactions avec les dispositifs administratifs. La maîtrise des plateformes ne découle pas systématiquement du niveau d'instruction :de

[3] L'idée d'outillage numérique s'inspire de la notion d'« outillage politique » employée par Remi Lefebvre (2022) qui renvoie au processus par lequel un individu construit des schèmes de compréhension, des connaissances et des grilles d'intelligibilité de l'univers politique.

nombreux usagers scolarisés éprouvent des difficultés à accomplir certaines démarches en ligne qui exigent d'eux des apprentissages souvent réalisés dans des circuits informels (tutoriels en ligne, échanges sur WhatsApp, conseils de proches).

Regard des populations sur la digitalisation

> *« La digitalisation est un couteau à double tranchant ! C'est bon mais il ne faut pas tout confier à la machine car, dès qu'il y a une panne électrique on est bloqué l'homme devient dépendant de ce qu'il a créé et l'économie de l'homme en dépend par rapport à la vulnérabilité » (Instituteur à la retraite, N'Dali, entretien du 18/06/2025).*

Cette déclaration résume l'ambivalence qui caractérise la digitalisation des services publics. Vécue au quotidien, celle-ci suscite des avis contrastés, qui font état à la fois des avantages qu'elle procure, des inconvénients qui l'accompagnent et des paradoxes qu'elle fait émerger. Les enquêtés s'accordent à dire que la transformation numérique a introduit de nouvelles pratiques tant à l'intérieur des institutions qu'en dehors, bouleversant les habitudes administratives traditionnelles. Pour certains usagers, la digitalisation reste un processus complexe et potentiellement excluant. L'illittératie numérique, le manque d'accompagnement des usagers (surtout en milieu rural), ainsi que les inégalités d'accès aux équipements (téléphones, ordinateurs, connexion Internet) alimentent un sentiment d'injustice numérique. À cela s'ajoutent une méfiance à l'égard d'une supposée surveillance accrue de l'État et la perception d'un manque de transparence dans la gestion des données personnelles. En outre, les discours populaires sur de la digitalisation des services publics soulignent un déphasage entre les exigences d'une réforme modernisatrice et les capacités réelles des citoyens à s'adapter à ce nouveau contexte. L'ANIP y est ainsi décrite comme étant en avance sur les capacités de la population béninoise comme le confie un interlocuteur :

> *« Il y a un écart…. un déphasage entre les innovations de l'ANIP et le niveau intellectuel de la population. Ce niveau est encore plus bas dans les villages » (Gérant de cabine, Boko, entretien du 18/06/2025).*

Cette remarque prend sens au regard des taux encore élevés d'analphabétisme (environ 65,6 % des personnes de 15 ans et plus à l'échelle nationale) et surtout d'illittératie numérique au Bénin.

L'utilité perçue de la digitalisation des services publics

La digitalisation des services publics est diversement appréciée selon les acteurs. Les facilités que cette réforme procure sont largement reconnues par les citoyens (aussi bien les usagers que les prestataires). Aux yeux des enquêtés, la dématérialisation des services publics offre une série d'avantages notables susceptibles de transformer positivement les interactions entre les citoyens et les administrations. Elle est perçue comme un facteur de modernisation qui facilite l'accès aux services, réduit les coûts de transaction, raccourcit les délais de traitement, et limite les déplacements physiques. Elle est parfois présentée comme un levier de rapprochement entre les services publics et les citoyens, en simplifiant certaines démarches administratives jugées auparavant longues et fastidieuses. Les données empiriques mettent en lumière plusieurs bénéfices perçus de cette transformation numérique.

La conservation et le partage des document et de données

Le stockage des informations sur les plateformes assure une bonne conservation des données accessibles en tout temps et en tout lieu évitant ainsi la perte ou la détérioration des documents. L'archivage numérique des documents administratifs sur des plateformes dédiées libère en outre les agents de l'Etat de la paperasse et de l'encombrement des vieux rapports. Usagers et prestataires y voient une amélioration de la gestion des archives administratives. Dans l'administration publique, par exemple, la transmission rapide des courriers, rapports et autres dossiers sous forme électronique qui en facilite le traitement, est perçue comme un progrès significatif. Nombreux sont ainsi les fonctionnaires qui apprécient cette flexibilité qui simplifie leur quotidien en facilitant l'accès rapide aux

fiches de paie et l'envoi de documents tels que les rapports d'activités ou les rapports mensuels, par courriel ou sur les plateformes dédiées. Le secrétaire du centre de santé (CS) de N'Dali témoigne :

> *« La méthode traditionnelle était de réunir tous les rapports et dossiers et les envoyer soit au centre départemental qui se trouve à Parakou par l'intermédiaire d'un chauffeur de taxi. Une fois envoyé, il fallait attendre que le chauffeur arrive à destination et aille livrer les courriers, pour qu'ils soient traités avant qu'on ait un retour soit par appels, soit attendre le courrier retour. Ceci prenait vraiment trop de temps peu importe l'urgence de la situation. Mais aujourd'hui on remercie les avancées dans le numérique. Maintenant dès qu'on constitue tous les dossiers, il nous suffit de les scanner et de les envoyer par mail en attendant que les dossiers physiques n'arrivent à Parakou. Cela permet un traitement rapide et des retours avant même que le chauffeur n'arrive à destination. Avec ça on est passé de 4 ou 5 jours minimum de temps de traitement à banalement 24 h et parfois moins » (B. L., secrétaire du centre de santé, N'Dali, enquête collective du 20/11/2024).*

Par ailleurs, certaines informations sont désormais stockées et partagées via des plateformes ou applications spécifiques. La digitalisation présente ainsi l'avantage d'alléger les procédures, de limiter les tracasseries et, dans une certaine mesure, de réduire la charge de travail.

La réduction des déplacements et des files d'attente

L'un des principaux bénéfices mis en avant est la possibilité d'effectuer des démarches administratives à distance, à partir de chez soi. Cela permet aux usagers de limiter les déplacements physiques et les longues attentes pour l'obtention de pièces administratives. Un usager déclare en ce sens :

> *« En un clic, on a l'information souhaitée. Plus besoin de fouiller indéfiniment des paperasses, ni de parcourir des bureaux, ni d'attendre désespérément des signatures pour avancer » (Usager, Tchaourou, entretien du 20/11/2024).*

Aux yeux de certains enquêtés, la digitalisation contribue également à réduire les déplacements – surtout pour les populations rurales – pour l'obtention de pièces qui exigeaient auparavant de rendre dans une autre ville. Pour ces populations, l'accès aux pièces d'état civil s'avérait pénible et onéreux et la procédure trop longue.

> *« Avant, par exemple pour se faire établir une carte d'identité, on sait qu'il fallait aller à la mairie et payer une certaine somme. Maintenant, il faut aller à l'ANIP et suivre des étapes qui peuvent vous amener à faire plusieurs tours ou aller au tribunal et autres » a déclaré un autre interviewé ». (Interview du 20 novembre 2024).*

A la faveur de la digitalisation des services publics, il n'est en principe plus nécessaire pour un citoyen béninois, indépendamment de son lieu de résidence, de se présenter au tribunal dont le ressort territorial couvre son lieu de naissance pour obtenir son casier judiciaire. On assiste donc à un rapprochement virtuel entre le citoyen demandeur d'un service public et l'administration. En ce sens, cette réforme a contribué à alléger le fardeau des démarches les citoyens.

La pertinence contestée des SPD

> *« Le village étant un peu reculé, les pièces en ligne ne sont pas très utiles pour eux. Il n'y a aucune structure dans le village nécessitant la plupart des pièces en ligne comme le casier judiciaire, le paiement des factures ou même la carte biométrique. Les seules nécessaires pour eux sont la pièce d'identité CIP utilisée uniquement pour aller acheter des cartes SIM à Sori et les actes de naissance sécurisés uniquement pour les enfants en classe de CM2 » (Madame G, Dougou, entretien du 13/10/2025).*

Cette déclaration est révélatrice d'une autre perception des services publics en ligne par certains citoyens des milieux ruraux. Ces services publics leur apparaissent presque inutiles. Ce défaut apparent de pertinence de la plupart des services en ligne, tel qu'exprimé par Madame G., ne traduit pas un simple désintérêt ; il reflète aussi une profonde inadéquation entre l'offre de services en ligne et les besoins locaux. Les besoins prioritaires des habitants des localités rurales sont ancrés dans l'agriculture, le commerce local, la santé de base et l'éducation des enfants. Les services dématérialisés proposés ne correspondent pas nécessairement aux préoccupations quotidiennes de ces populations dont les interactions avec l'administration semblent se limiter à l'obtention de pièces d'identité pour des usages très spécifiques (achat de cartes SIM) ou d'actes de naissance pour la scolarisation. Par ailleurs, la perception de la digitalisation varie fortement selon le type de service concerné. Certains usagers estiment que l'État aurait dû commencer par digitaliser les services essentiels (santé, éducation, commerce local, agriculture) plutôt

que de prioriser des domaines comme l'état civil. Ce choix alimente une critique selon laquelle la digitalisation sert parfois plus des logiques politiques ou bureaucratiques que des finalités citoyennes. Ainsi, la pertinence de ces services en ligne est remise en question par la réalité de la vie quotidienne du village.

Cette situation ne relève donc pas seulement d'un problème d'accès technique et infrastructurel (réseau, équipements), elle traduit mais aussi une fracture d'usage et de pertinence. L'absence d'infrastructures locales (centres informatiques, points Mobile Money sécurisés) et l'insécurité ambiante transforment chaque démarche administrative ou financière en ligne en une expédition coûteuse et risquée. Dans ce contexte, la dématérialisation, loin de simplifier la vie des villageois, ajoute une couche de complexité et de contraintes, renforçant le sentiment que ces services sont conçus pour un autre monde, celui des villes, et inconciliables avec les réalités des villages reculés comme Dougou ou Tèbo.

Une certaine réticence sociale et une méfiance envers les outils numériques ont également été observées. Certains usagers perçoivent les systèmes numériques comme des instruments de surveillance et de contrôle plutôt que comme des outils destinés à améliorer leur bien-être. Cette perception, souvent alimentée par un manque de sensibilisation ou par une communication institutionnelle insuffisante, pousse une partie de la population à rejeter ces technologies. Cette méfiance est particulièrement marquée dans les zones rurales, où les habitants hésitent à adopter des systèmes qu'ils jugent intrusifs ,orientés vers des objectifs de contrôle politique, ou en déphasage avec leurs réalités et leurs priorités.

Les paradoxes relevés

Les discours laudateurs sur la digitalisation des services publics sont souvent construits autour des promesses ambitieuses attribuées à cette réforme. La digitalisation des services publics véhicule l'espoir de mettre fin aux pratiques de corruption et d'éliminer les longues files d'attente. Cette modernisation est en outre offrir un accès rapide, efficace et transparent aux services administratifs, tout en réduisant l'interaction humaine qui, dans certains cas, peut être source de pratiques illicites. Pourtant, les données recueillies sur le terrain mettent en lumière des paradoxes significatifs qui contrastent avec ces promesses séduisantes. Derrière les appréciations favorables se cachent des opinions plus nuancées. La réalité que vivent de nombreux citoyens dément à bien des égards les promesses de cette réforme novatrice fait apparaître, sous de nouveaux visages, les désagréments qu'elle est censée éliminer. Les changements espérés ne sont pas toujours au rendez-vous : les longues files d'attente persistent, les déplacements physiques n'ont pas disparu et certaines pratiques corruptives perdurent.

La surcharge de travail déplorée

La réduction de la charge de travail évoquée plus haut est à relativiser. Pour certains agents de l'Etat, la digitalisation s'accompagne d'une augmentation de la charge de travail. Selon eux, le passage au numérique implique de remplir des fiches et de produire à la fois des rapports physiques et des rapports en ligne. Si la digitalisation simplifie certains aspects du travail, elle engendre donc une surcharge pour les agents contraint de jongler entre formulaires en ligne, rapports physiques et exigences numériques. Ce bricolage, bien qu'indispensable dans la phase de transition, est perçu comme une contrainte supplémentaire. A ce stade, la digitalisation n'est donc pas encore synonyme d'abandon des pratiques bureaucratiques fondées sur le papier. Cette situation est, à bien des égards, imputable à la faible maîtrise par nombre d'agents de l'Etat des technologies

mises à leur disposition, mais aussi à la configuration de certaines plateformes qui n'offrent pas aux utilisateurs la possibilité de corriger les erreurs de saisie des données.

La persistance des déplacements physiques

A ce jour, la digitalisation des services publics n'a pas encore permis d'éliminer les déplacements physiques vers les administrations surtout en milieu rural. L'ambition de dématérialiser les services administratifs se heurte aux réalités infrastructurelles de nombreuses localités rurales. Plusieurs facteurs contribuent à la persistance des déplacements physiques.

L'absence de centres informatiques en milieu rural ne facilite pas l'accès aux documents d'état civil. Pour obtenir des documents tels que le CIP ou l'acte de naissance sécurisé, les habitants sont contraints de parcourir de longues distances. Le cas des populations de localités comme Dougou (commune de Gogounou), Tèbo ou Tasso (commune de Nikki) est particulièrement frappant. Pour ces trois localités, comme pour bien d'autres ailleurs, la distance à parcourir varie entre 12 et 30 kilomètres, ainsi que le confirme un de nos informateurs de Dougou :

> *« Ils sont obligés de parcourir la même distance c'est-à-dire aller jusqu'à Sori au moins (30 km) et parfois à Gogounou pour aller se faire enrôler pour le RAVIP mais aussi en cas de besoin des pièces comme le CIP et l'acte de naissance sécurisé » (E L, Dougou, entretien du 13.10.2025).*

Par ailleurs, dans la localité de Tchikandou (village frontalier du Nigéria situé dans la commune de Nikki), l'insuffisance de centres informatiques et le fonctionnement irrégulier de l'unique centre de photocopie limitent l'autonomie des usagers, qui sont contraints de se déplacer vers Nikki-centre (21 km) pour l'impression de documents officiels tels que les cartes CIP, ce qui réduit l'impact réel de la digitalisation au niveau local.

La place du Mobile Money mérite également d'être souligné. A Dougou, ce service qui devrait par essence faciliter les transactions dans les zones reculées, est rendu inopérant

par l'insécurité. Celle qui règne sur les routes et au sein même du village a conduit à l'abandon du service et créé un climat de peur qui décourage l'implantation de services et d'activités impliquant une certaine exposition ou la manipulation d'espèces. Les habitants sont ainsi contraints de revenir aux déplacements physiques pour gérer leur argent. A Tèbo, il n'existe qu'un seul point de SFM tenu par un Nigérian. C'est auprès de lui que s'effectuent les paiements des crédits prépayés d'électricité ainsi que les autres transactions en ligne. En son absence, aucun usager ne peut effectuer d'opération. Ces exemples montrent que la réussite de la dématérialisation dépend également d'un environnement sécurisé et d'un maillage suffisant des points de service.

Ces déplacements, souvent effectués sur des routes dégradées et difficilement praticables, surtout en saison des pluies, représentent non seulement une perte de temps et d'argent, mais aussi un risque, compte tenu de l'insécurité routière.

La survivance des files d'attente

Les longues files d'attente demeurent une réalité. En dépit de la mise en place des plateformes numériques censées désengorger les bureaux administratifs, les antennes de l'ANIP installées dans les mairies (UCIP) restent saturées de demandeurs aux problèmes et besoins divers. Les guichets sont souvent pris d'assaut par des usagers venus de loin pour résoudre des problèmes non réglés en ligne, ou pour déposer des demandes ou des réclamations qu'ils n'ont pu finaliser à distance.

Ce paradoxe s'explique par la conjugaison de plusieurs facteurs tels que les dysfonctionnements techniques des plateformes ou encore l'insuffisance de personnel pour absorber la demande croissante. A cela s'ajoute la méfiance envers le système numérique qui pousse certains citoyens à privilégier le recours aux guichets physiques, perçus comme une option plus fiable pour s'assurer de l'aboutissement de leurs démarches. Nos interlocuteurs ont également évoqué les erreurs commises par les agents

lors de l'enrôlement au RAVIP, qui obligent des usagers à entreprendre de nouvelles démarches en présentiel (corrections sur les actes de naissance, rattrapage de l'enrôlement, mise à jour d'informations, récupération du NPI à la suite de la perte du récépissé d'enrôlement) au cours desquelles ils sont confrontés à de longues files d'attente.

Le nouveau visage de la corruption et de la fraude

Dans les discours officiels, la digitalisation des services publics est présentée comme un instrument de lutte contre la corruption. Elle est censée réduire les contacts directs entre agents de l'état et usagers, présumés propices à ces pratiques. Pour le moment, cependant, cette réforme peine à produire pleinement les effets escomptés en la matière. Les pratiques corruptives, loin de disparaître, ont plutôt pris de nouvelles formes. Sur le terrain, nous avons relevé des pratiques de corruption et de fraude qui persistent malgré la digitalisation des services publics, voire s'appuient sur elle.

Dans le domaine du transport, la plateforme SécuRoute a notamment été conçue, entre autres, pour limiter la corruption entre agents de police et usagers de la route lors du paiement des contraventions. Cependant, lors des contrôles routiers, il n'est pas rare de voir des usagers négocier avec les agents. Ces négociations obéissent à des logiques variées. Par exemple, en cas d'infraction telle que l'excès de vitesse en agglomération, le conducteur, au lieu de procéder au paiement de la contravention en ligne via la plateforme SécuRoute, peut négocier avec l'agent de police pour payer la moitié de la contravention (5.000 FCFA au lieu de 10.000 FCFA). Par ailleurs, faute de compétences numériques, le conducteur peut choisir, au mépris de la norme, de payer en espèce à l'agent plutôt que de se rendre au Trésor public, démarche synonyme de perte de temps (le Trésor étant souvent éloigné du poste de contrôle). Dans les deux cas, le paiement échappe le plus souvent à toute traçabilité.

Au niveau de la fonction publique, des pratiques d'usurpation d'identité ont été évoquées. Le SEMO, plateforme d'édition des ordres de mission (OM), laisse des marges de manœuvre qui exposent certains fonctionnaires à des usurpations d'identité permettant de générer de faux ordres de mission. Cette pratique est généralement rendue possible par une certaine négligence dans la protection des informations personnelles. Il suffit de connaître les données d'un agent (nom et prénom, numéro matricule) pour établir un OM en son nom et à son insu. Un employé du GUPS de N'Dali a été victime d'une telle fraude.

La digitalisation est par ailleurs censée garantir aux citoyens des actes d'état civil et des pièces d'identité fiables, sécurisés et infalsifiables. Pourtant, certains citoyens dont la carte CIP a expiré, parviennent à falsifier des cartes qui contiennent les informations de deux personnes différentes : les données visibles (photo, nom et prénoms, date de naissance…etc.) appartiennent à une personne distincte de celle dont les données sont associées au code QR.

Des pratiques d'extorsion ont également été relevées. En principe, les prestations administratives numérisées sont régies par des tarifs officiels. Dans la pratique toutefois, l'ignorance du fonctionnement des plateformes et l'incompréhension des procédures par les usagers entraînent une dépendance à l'expertise des agents de l'ANIP ou des prestataires privés. Par exemple, dans les UCIP, les agents de l'ANIP sont chargés de la délivrance de certains documents d'état civil. Lorsqu'un usager se présente à eux, il arrive que des erreurs datant des campagnes d'enregistrement initiales viennent compliquer la procédure. Dans de tels cas, l'agent peut qualifier le dossier de « *cas particulier* » et exiger des frais supplémentaires non prévus par la réglementation. La même logique s'observe chez certains prestataires privés qui, face à la complexité des demandes, appliquent des tarifs majorés en dehors de tout encadrement officiel.

> *« J'étais un jeune citoyen en quête d'emploi dans le temps. Pour constituer un dossier, j'avais besoin d'un certificat de résidence du milieu de mon potentiel nouveau job. Or je n'y vivais pas. Les informations officielles disent que désormais, pour avoir ce document, il faut se rendre chez le chef de quartier (CQ) du milieu et remplir une fiche de renseignement gratuitement avant de se rendre sur le portail des e-services, payer 2000 FCFA puis télécharger son certificat de résidence. J'ai appelé un ami pour m'aider. Mon ami qui y vit est allé voir le CQ de son quartier et lui a fait croire que je suis juste en voyage. Ce dernier a pris 1 000FCFA après le remplissage de la fiche de renseignement. Il nous a orienté vers l'application pour le téléchargement gratuit du certificat de résidence selon lui. A notre grande surprise, 2 000 FCFA ont été réclamés avant d'accéder au document demandé. Le véritable souci est que le certificat de résidence est imprimé avec les informations que j'ai fournies quand j'établissais la carte CIP. A l'époque j'étais professeur vacataire. Or, dans la fiche de renseignement du CQ, j'ai communiqué ma profession actuelle ; comme il saisissait sur son téléphone, j'ai cru que cela serait pris en compte. Mais ça n'a pas été le cas. De plainte en plainte, j'ai appris que je devais faire la mise à jour de ma profession d'abord à l'ANIP. Je me suis rendu dans un centre informatique qui offre ces services et le gestionnaire m'a dit qu'on allait essayer pour voir ce que ça va donner, parfois il ne réussit pas. Il a fait tout le nécessaire et m'a pris 3000 FCFA sous prétexte que c'est urgent pour moi. Selon ses explications, je devrais recevoir un code sur mon numéro de téléphone puisque je ne l'ai pas changé depuis le RAVIP. Malheureusement, je n'ai pas eu ce code, cela veut dire que l'opération n'a pas abouti. Ce n'est qu'après que j'ai appris de bouche à oreille que les centres ordinaires ne sont pas habilités à faire des mises à jour. Il me fallait me rendre dans une Mairie ou dans une agence de l'ANIP. Certainement qu'on m'aurait demandé de l'argent. Je n'en avais plus et d'ailleurs le délai de l'appel à candidature auquel je voulais répondre est passé. Alors je me suis arrêté là. Avec le temps, je vais faire la mise à jour de ma profession dans la base de données » (Usager, Natitingou, entretien du 10/06/2025).*

Ce témoignage met en évidence plusieurs aspects. D'abord, l'escroquerie à plusieurs niveaux : le Chef de quartier a perçu 1 000 FCFA pour une fiche de renseignement normalement gratuite et l'usager a déboursé 3.000 FCFA dans un centre informatique qui n'est même pas habilité à offrir ce service. Ensuite, la question de la surfacturation ou du moins de la cherté des actes numériques : avant l'avènement de la digitalisation, un certificat de résidence s'obtenait à la mairie pour 300 FCFA ; il faut désormais débourser au moins 2 000 FCFA. Enfin, la sous-information de la population. Bien que les prix officiels des services soient disponibles en ligne, beaucoup l'ignore. De même, nombreux sont ceux qui, comme cet usager, ignorent que les mises à jour ne sont possibles qu'au

niveau des antennes décentralisées de l'ANIP. La population ne semble pas suffisamment informée des dispositifs existants destinés à faciliter l'accès aux services publics numérisés.

Quelle lecture faire de ces perceptions populaires

Il ressort de l'analyse de ces données que la digitalisation des services publics dépasse le cadre d'une simple innovation technique. Elle offre aux citoyens l'occasion d'apprécier les mutations contemporaines de l'action publique. Les représentations populaires de la digitalisation font apparaître une certaine ambivalence qu'illustre avec éloquence la métaphore du « couteau à double tranchant ».

L'assimilation de la digitalisation à un couteau à double tranchant condense une véritable lecture populaire de cette réforme. D'une part, la digitalisation est associée au progrès, à la modernité, à la simplification des démarches, à la réduction des délais et à une plus grande proximité entre citoyens et services publics. D'autre part, elle est perçue comme génératrice de nouvelles dépendances, de nouvelles formes d'exclusion et de nouvelles vulnérabilités. Les différents problèmes présentés sont autant de facteurs susceptibles de compromettre l'accès universel recherché aux services publics. Cette ambivalence renvoie à la coexistence de deux registres de l'action publique : d'un côté, un Etat numérique mis en scène par des discours officiels laudateurs ; de l'autre, un Etat au quotidien, expérimenté par les citoyens, qui révèle la persistance des problèmes censés disparaître. L'analyse des données invite dès lors à penser la digitalisation non comme une rupture, mais comme une nouvelle étape dans la transformation des rapports entre l'Etat et la société.

L'évocation de cette ambivalence par les populations ne doit pas être assimilée à une hésitation face au changement. Il faut plutôt y voir la manifestation de leur capacité à porter des jugements critiques sur les effets concrets des politiques publiques. Dans leur

grande majorité, les citoyens ne rejettent pas d'emblée la digitalisation. Ils en apprécient les bénéfices lorsqu'ils sont réels, mais remettent en cause les conditions de sa mise en œuvre lorsqu'elle engendre des contraintes supplémentaires. Ce positionnement évoque une forme d'« économie morale » de l'action publique dans la mesure où les citoyens évaluent la digitalisation non pas à l'aune des promesses, mais au regard de leurs expériences quotidiennes.

L'analyse des données montre aussi le décalage entre les temporalités de la réforme et celles des citoyens. Au moment même où la réforme repose sur une logique d'accélération de la dématérialisation, les citoyens, quant à eux, évoluent dans des environnements peu propices en raison d'une inégale répartition des ressources indispensables à cette transformation numérique. A travers les perceptions exprimées, on peut lire en filigrane un sentiment de déphasage entre le rythme de la transformation numérique et les capacités réelles d'adaptation de la société béninoise. Un tel déphasage invite à interroger la pertinence des priorités de l'Etat d'autant que plusieurs interlocuteurs estiment que la digitalisation répond davantage aux besoins de l'Etat qu'à ceux des citoyens.

Conclusion

Si la digitalisation des services publics est globalement saluée comme un progrès nécessaire et inévitable, elle reste, dans la pratique, entachée de difficultés d'usage, de dysfonctionnements récurrents et d'effets pervers qui affectent la confiance des citoyens. Son enracinement progressif est marqué par une dualité : d'un côté, une forte adoption des technologies mobiles pour les usages de base ; de l'autre, des lacunes structurelles qui freinent une inclusion numérique plus profonde et une modernisation complète des services publics. Les défis à relever concernent également la sécurisation des données, l'accessibilité et les coûts liés aux transactions.

Les formes de dépendance engendrées par la digitalisation des services publics constituent un phénomène complexe qui met en lumière les interactions multiples entre les individus, les technologies et les structures administratives. Les observations de terrain révèlent une transformation des habitudes et une amplification des interdépendances, à plusieurs niveaux : entre usagers et intermédiaires, entre administrations et opérateurs privés, entre services publics et infrastructures énergétiques et de télécommunication.

L'avenir numérique ne réside ni dans la seule importation de technologies, ni dans la multiplication des plateformes, mais dans leur ancrage socioculturel et économique. Il s'agit de construire une digitalisation qui respecte les rythmes locaux, valorise les savoir-faire existants et s'appuie sur la participation active des communautés. Si les jeunes utilisent les réseaux sociaux pour se divertir et s'informer, la recherche d'informations structurées et l'accès à des services publics entièrement digitalisés demeurent marginaux. L'émergence de groupes WhatsApp communautaires témoigne d'une capacité locale à s'organiser et à diffuser l'information, même avec des outils rudimentaires.

Du point de vue analytique, les résultats font de la digitalisation un révélateur de la capacité de l'Etat à transformer son mode d'action tout en intégrant les réalités sociales des populations auxquelles cette transformation est destinée. Ainsi, l'évaluation de la réforme de digitalisation des services publics ne saurait reposer uniquement sur la qualité technologique, le nombre de plateformes créées ou le volume de services dématérialisés. Les critères d'évaluation doivent intégrer la capacité à garantir une citoyenneté numérique inclusive, à réduire effectivement les inégalités territoriales et sociales et à renforcer la confiance dans les institutions publiques. Cette recherche montre enfin qu'au-delà des acquis enregistrés, la digitalisation contribue à la reconfiguration des dynamiques sociales, à la redéfinition des rapports entre administration et usagers, au déplacement des lieux de production des inégalités, à la recomposition des formes de médiation et à la création de nouvelles vulnérabilités.

Bibliographie

Abou Moumouni Issifou et Moudjabou Adam (2024). Émergence de nouvelles formes d'économie informelle au Bénin : une analyse des microentreprises numériques, Global Africa, 8, pp : 252-264

Bierschenk Thomas et Olivier de Sardan Jean-Pierre (1994). « ECRIS : Enquête Collective Rapide d'Identification des conflits et des groupes Stratégiques... », Bulletin de l'APAD, 7.

Chevallier Jacques (2018). Vers l'Etat plateforme, Revue française d'administration publique, 167, pp : 627-638.

Enabel (2025). E-santé : Comment la digitalisation optimise les systèmes de santé. Position Paper, 6, pp : 1–4.

Sources institutionnelles et officielles

ARCEP Bénin (2025). Rapport Annuel d'Activités 2024.

ARCEP Bénin (2024). Rapport annuel sur l'état du marché des communications électroniques. Autorité de Régulation des Communications Électroniques et de la Poste.

INStaD (2013). Recensement Général de la Population et de l'Habitation (RGPH4) : Caractéristiques démographiques. Institut National de la Statistique et de la Démographie.

Mairie de Banikoara (2025). Plan de Développement Communal (PDC) de quatrième génération (2025-2029).

Ministère du Numérique et de la Digitalisation (2024). Éditorial de la Ministre. BÉNIN NUMÉRIQUE : Magazine d'information du secteur du numérique, (3).

République du Bénin (2022). Lettre circulaire n°3094-c/MEF/DC/SGM/DSI/DNCMP/DNCF/SP relative à l'usage obligatoire du SYCOREF. Ministère de l'Économie et des Finances.

République du Bénin (2023). Arrêté ministériel n°3019-c/MEF/DC/USMEF/CTJ/DGTCP/SP fixant les modalités de fonctionnement et de gestion de la plateforme nationale de paiement électronique en République du Bénin. Ministère de l'Économie et des Finances.

Plateformes et services numériques cités

Agence Nationale d'Identification des Personnes (ANIP). (s. d.). Portail des e-services de l'ANIP. https://eservices.anip.bj/

Gouvernement de la République du Bénin. (s. d.). Portail National des Services Publics. https://service-public.bj/

Ministère de l'Économie et des Finances. (s. d.). Système d'Encadrement des Missions Officielles (SEMO).

Ministère de l'Économie et des Finances. (s. d.). Système de Costing par le Référentiel (SYCOREF).

Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance. (s. d.). Système Intégré des Données relatives à la Famille, la Femme et l'Enfant, Nouvelle Génération (SIDoFFE-NG).

Cette recherche a été financée par le ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur du Grand-Duché de Luxembourg

Le LASDEL (Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et le développement local) est un centre de recherche en sciences sociales implanté au Niger et au Bénin, dont les principaux axes de travail portent sur la délivrance des services publics, la mise en œuvre des politiques publiques et les interactions avec les usagers (santé, hydraulique, pastoralisme, éducation, justice, sécurité, etc.), les pouvoirs locaux et la décentralisation, et l'intervention des institutions de développement.

Le LASDEL recourt principalement à des méthodes qualitatives fondées sur des enquêtes de terrain approfondies. Il met à la disposition des chercheurs et doctorants son Centre de Documentation de Niamey. Il contribue à la formation de jeunes chercheurs, en particulier avec son Université d'été.

La collection « *Etudes et Travaux du LASDEL* » propose des rapports de recherche issus des travaux menés par le LASDEL. Ils sont disponibles en ligne (www.lasdel.net)

Derniers numéros parus :

N°146 « *La consommation de drogues chez les jeunes et adolescents à Niamey, un problème de santé publique* », par A. Diarra, S. Oumarou Mahamane, F. Adamou Gaoh, S. Hima Oumarou, O. Abdoulaye & N. Ibrahim (2026)

N°145 « *Autour de la crise de la recherche en Afrique francophone subsaharienne : revue de littérature critique* », par R. Idrissa (2026)

N°144 « *Des solutions endogènes pour améliorer l'accès des jeunes aux services de santé sexuelle et reproductive en Afrique de l'Ouest : Bénin, Burkina Faso, Guinée, Niger, Sénégal et Togo* », par A. Diarra, N.E. Sambieni & N. Ibrahim (2025)

LASDEL

LABORATOIRE D'ÉTUDES ET RECHERCHES
SUR LES DYNAMIQUES SOCIALES ET LE DÉVELOPPEMENT LOCAL

BP 12 901, NIAMEY, NIGER – TÉL. (227) 20 72 37 80
BP 1 383, PARAKOU, BÉNIN – TÉL. (229) 23 10 10 50

WWW.LASDEL.NET