

Enjeux de pouvoir local et d'intérêt divergent dans l'offre de service public décentralisé au Bénin: Cas des activités d'alphabétisation dans la commune d'Athiémé

[Issues of local power and of divergent interest in the provision of decentralized public service in Benin: The case of literacy activities in the commune of Athiémé]

Gbaguidi Arnauld Gabriel

Maitre de conférences des Universités du CAMES, Département des Sciences et Techniques des activités Socio-Educatives, 01 BP 169 INJESPS, UAC Porto-Novo, Benin

Copyright © 2021 ISSR Journals. This is an open access article distributed under the *Creative Commons Attribution License*, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

ABSTRACT: The actions of the State of Benin and the contributions of Technical and Financial Partners (PTF) registered in recent years at the national level to support and accompany Literacy and Adult Education (AEA) have not enough to give new impetus to this sub-sector. This is how the commune of Athiémé still has very little involvement in the sub-sector with the lowest literacy rate (38, 80%) according to INSAE (2013). In this work, we have chosen to analyze how the issues of local power and interest diverge from local authorities in the public service offer in the era of decentralization in Benin through the lack of political will of local elected officials, the influence of political leaders in the provision of public services and the play of plural powers of local elected officials generated by decentralization explain the non-involvement of the municipality of Athiémé in the AEA sub-sector. To better understand our problem, we used the qualitative approach, which made it possible to carry out individual interviews with 91 people spread over all the categories of actors concerned to explain the phenomenon to Athiémé. At the end of this research, the analysis allows us to identify the major causes of Athiémé's non-involvement in the AEA sub-sector which are, among others, the context of the strong politicization of the municipal council through interest. diverge from local political actors, fear of the loss of local power of Athiémé's political actors.

KEYWORDS: literacy, adult education, non-involvement, politicization, governance.

RESUME: Les contributions des différentes catégories d'acteurs au cours de ces dernières années au plan national pour soutenir et accompagner l'Alphabétisation et de l'Education des Adultes (AEA) n'ont pas suffi à donner un nouvel élan à ce sous-secteur. C'est le cas dans la commune d'Athiémé qui connaît encore une très faible implication dans le sous-secteur avec le taux d'alphabétisation le plus faible. Dans ce travail, il a été question d'analyser en quoi les enjeux de pouvoir local et d'intérêt divergent des autorités locales ont un impact sur l'offre de service public à l'ère de la décentralisation au Bénin à travers le manque de volonté politique des élus locaux, l'influence des dirigeants politiques dans l'offre des services public et le jeu de pouvoirs pluriels des élus locaux engendrés par la décentralisation expliquent la non-implication de la commune d'Athiémé dans le sous-secteur de l'AEA. Pour mieux appréhender notre problématique, nous avons utilisé l'approche qualitative, ce qui a permis de réaliser des entretiens individuels avec 91 personnes réparties sur l'ensemble des catégories d'acteurs concernés pour expliquer le phénomène à Athiémé. Au terme de cette recherche, l'analyse a permis de décliner les causes majeures de la non-implication d'Athiémé dans le sous-secteur de l'AEA qui sont entre autres, le contexte de forte politisation du conseil communal par l'intérêt divergent des acteurs politiques locaux, la peur de la perte du pouvoir local des acteurs politiques d'Athiémé.

MOTS-CLEFS: alphabétisation, éducation des adultes, non-implication, politisation, gouvernance.

1 INTRODUCTION

Le Bénin, à l'instar de plusieurs pays du sud du Sahara a mis un accent particulier sur le développement d'une éducation de base de qualité pour toutes les couches socioprofessionnelles de la population. (Garba, 2016). En effet, s'il n'existe plus dans certains pays développés de problème d'accès à une éducation de qualité, l'Alphabétisation et l'Education des Adultes (AEA) continuent de poser problème dans la plupart des pays en développement. Selon l'UNESCO (2008), les services alternatifs d'éducation, tels que l'éducation non formelle et les programmes d'alphabétisation, fournissent des opportunités d'apprendre aux enfants, aux jeunes et aux adultes qui n'ont pas pu accéder à l'école. Toutefois, le plus souvent, ces services sont considérés à tort comme des systèmes de rattrapage ou de second ordre. Dans la plupart des cas, ceux-ci ne reçoivent pas l'appui suffisant des gouvernements, en termes de volonté politique et de ressources humaines, matérielles et financières.

Au Bénin, afin d'amorcer et développement local et la décentralisation des activités d'AEA, des textes législatifs régissant le sous-secteur ont été pris à différentes périodes de la décennie 1997-2007. Il s'agit de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes du Bénin qui, en son article 99 prescrit aux communes de promouvoir les langues nationales à travers des dispositions suivantes: « *la commune doit veiller à la promotion des langues nationales en vue de leur utilisation sous forme écrite et orale* » (Recueil de loi de décentralisation, 1999). Vu que l'enjeu majeur de cette décentralisation reste avant tout le transfert des compétences statutaires de l'État central vers les collectivités locales, les textes sur la décentralisation confèrent beaucoup de compétences aux collectivités locales: compétences exclusives, compétences partagées et compétences déléguées (Kpatchavi, 2009). Parmi les secteurs et sous-secteurs concernés par ces compétences, on peut citer " l'alphabétisation et l'éducation des adultes ". Ces indices (non indicateurs plutôt) confirment que la responsabilité d'assurer l'AEA aux administrés des collectivités locales relève des compétences et des attributions des communes. Cependant, bien que la gestion des services d'activités du sous-secteur de l'AEA relève des compétences et des attributions des collectivités locales, les résultats atteints dans le sous-secteur diffèrent d'une collectivité à une autre au sein du même pays à cause du fait que le développement d'activités du sous-secteur de l'AEA est souvent classé au second plan, voir oublié dans les Plans de Développement Communaux (PDC) (Gaglozoun et Amouzou, 2013). Avec un taux d'alphabétisation de 38,80% (INSAE, 2013), la commune d'Athiémé fait partie des communes qui n'a pas connu de progrès substantiel dans le sous-secteur. Ce constat qui témoigne des disparités observées ces dernières années en matière d'AEA par les services communaux trouve ses sources dans un ensemble de facteur qui favorise la non-implication de la commune dans la délivrance et la gestion des services du sous-secteur de l'AEA, car souvent considérés comme non prioritaire par le conseil communal. On peut constater que la situation de l'offre des services du sous-secteur de l'AEA au niveau de la commune d'Athiémé pose problème. C'est pour comprendre les déterminants de ce phénomène de la non-implication de la Mairie d'Athiémé dans les activités du sous-secteur de l'AEA que nous avons estimé que les pratiques réelles de gouvernance des acteurs locaux en matière de gestion des activités du sous-secteur de l'AEA méritent d'être examinée sous l'angle des considérations sociopolitiques.

2 MONOGRAPHIE D'ATHIÉMÉ

La commune d'Athiémé est située à environ 8km de la ville de Lokossa (par l'axe Lokossa, Athiémé, Cotonou) et à 104 km de la ville de Cotonou. Elle couvre une superficie de 238 km² soit 14,83 % du département Mono. Elle est limitée au Nord par la commune de Lokossa, au Sud par la commune de Grand-Popo, à l'Est par la commune de Houéyogbé et à l'Ouest par la République Togolaise avec laquelle, elle partage une frontière naturelle qui est le fleuve Mono. D'une population estimée à 56.483 habitants dont 27.562 de sexe masculin (48,80%) et 28.921 de sexe féminin (51,20%), la commune d'Athiémé compte 05 arrondissements (Athiémé-centre, Kpinnou, Atchannou, Dédékpòè et Adohoun) qui sont subdivisés en 47 villages et quartiers de ville.

Le peuplement de la commune d'Athiémé reste dominé par deux groupes ethniques majoritaires: *kotafon* (60 %) et *Aja Talla* (30 %). Ce peuplement s'est fait de façon progressive dans le temps et l'espace à travers des courants migratoires. On y trouve d'autres groupes ethniques minoritaires: les Waci (5 %), les Mina, les Pédah, les Sahouè, les Haoussa et les Yorubas.

Le pouvoir politique moderne a été créé et fonctionne selon les lois républicaines depuis l'avènement de la décentralisation qui en a fixé les modalités d'exercice. Ainsi les Chef de village, Chef d'arrondissement, le Maire et son Conseil sont installés et fonctionnent selon les prérogatives conférées par le décret 029-99 du 15 Janvier 1999.

Dans la commune d'Athiémé la plupart des familles font le mariage coutumier qui reste en vogue dans la localité. On observe depuis un temps l'apparition de plus en plus de mariages religieux catholiques et très peu de mariages civils.

Basée sur un mode de structuration traditionnelle, la femme d'Athiémé est placée dans un rôle de second rang malgré sa grande implication dans la vie économique du ménage et de la cité.

Du point de vue éducatif, les infrastructures éducatives sont réparties par niveau ci-après:

- 38 écoles primaires;
- 8 Collèges d'enseignement général (CEG);
- 4 Cours d'Eveil et de Stimulation de l'Enfant (CESE);
- 1 centre d'alphabétisation;
- La disponibilité de 66 % de salles de classe en matériaux définitifs et en bon état pour les enseignements maternels et primaires et
- La disponibilité dans les écoles communales de 11 logements d'enseignants et de 3 cantines actuelles.

3 MÉTHODES ET MATÉRIELS

La présente étude porte sur les enjeux de pouvoir local et d'intérêt divergent dans l'offre de service public d'alphabétisation dans la commune d'Athiémé à l'ère de la décentralisation. Elle adopte une démarche qualitative dont l'échantillonnage est fait par choix raisonné parce que le choix des interviewés est basé sur notre jugement (Sanséau, 2005) à partir de certaines caractéristiques. Dans cette condition et compte tenu de la nature de la recherche, seul le procédé de saturation a permis de déterminer la taille de l'échantillon qui est de quatre-vingt-onze (91). Deux techniques de collecte des données sont ciblées: l'observation et l'entretien semi-directif. L'observation des comportements sujets et des centres d'alphabétisation a consisté à regarder de près les attitudes des enquêtés et les formes des infrastructures et matériels d'alphabétisation présents dans la commune d'Athiémé. Le dépouillement des données de terrain a été manuel et a consisté à regrouper les données d'enquêtes par catégorie suivant les différentes applications du guide d'entretien et de la grille d'observation. Ce travail a été saisi et traité dans le logiciel « Word ». Le modèle d'analyse des données brutes dans le cadre de cette étude est l'approche stratégique de Crozier et Friedberg (1970) priorisant le système et met l'accent en effet sur l'acteur (individu ou ensemble d'individus) dans son système d'action.

4 RÉSULTATS ET DISCUSSION

Les services dits publics permettent aux personnes « *titulaires* » du statut de citoyen de bénéficier d'un accès à divers produits ou prestations, selon des conditions régies par la puissance publique. À ce titre, ils concourent à l'équilibre économique et à la cohésion sociale et culturelle de la société (Besnier, 2008). Cependant, diverses pratiques ont émergé au cours de ces dernières années en matière de gouvernance des services publics et varient selon qu'on est dans tel ou tel domaine et selon les compétences des collectivités locales. Dans le secteur de l'éducation de façon générale, les indicateurs des pratiques de gouvernance du sous-secteur de l'AEA dans les collectivités locales, explicatifs de la non-implication à la Mairie d'Athiémé sont liés aux enjeux politiques locaux et d'intérêt divergent engendrés par les contextes sociopolitiques.

4.1 CONTEXTES SOCIOPOLITIQUES ET ENJEUX DE POUVOIR ET D'INTÉRÊT DIVERGENT AUTOUR DE L'ALPHABÉTISATION À ATHIÉMÉ

Ce point de la recherche analyse le poids des enjeux de pouvoir des dirigeants dans la programmation des services publics en général et l'AEA en particulier dans le contexte sociopolitique la commune d'Athiémé. Il scrute enfin l'intérêt divergent que chaque service public de base représente pour les acteurs politiques locaux d'Athiémé, cause de la faible appropriation dans le sous-secteur de l'AEA.

4.1.1 ENJEUX DE POUVOIR DES AUTORITÉS POLITIQUES LOCALES D'ATHIÉMÉ AUTOUR DE L'ALPHABÉTISATION

Les dynamiques politiques liées aux enjeux de pouvoir peuvent être mises en exergue avec un certain nombre de déterminant structurels pour expliquer la faible appropriation d'Athiémé en matière d'AEA. Ces facteurs structurels comme le poids démographique des localités, les modes de diffusion des pratiques politiques locales, la localisation géographique sont des éléments que les élus locaux tiennent compte, de façon plus ou moins implicite, dans la définition de leur politique (Haschar-Noé, 2007). En effet, les pratiques de gouvernance des services publics d'AEA qui s'exercent dans les collectivités locales au Bénin en général et en particulier à Athiémé sont ponctuées de multiples enjeux dont celui de pouvoir. En dehors des compétences et responsabilités reconnues par les textes en vigueur aux collectivités locales en matière de promotion des langues nationales par l'AEA, l'enjeu lié au pouvoir politique local constitue de ressource stratégique que les acteurs politiques développent dans l'offre des activités d'AEA à Athiémé. Cet enquêté le démontre en ces termes:

« Je note toujours qu'avec le conseil communal, la planification d'un service public dans le PDC est souvent liée des enjeux politiques, c'est-à-dire au pouvoir. On programme des projets de délivrance de services publics dans le PDC pour des raisons politiques, partisans et corporatistes. Les domaines dans lesquels ils "parlant des responsables politiques" ne voient pas de l'acquis politique sont laissés sur le carreau. Et toujours, c'est l'AEA qui subissent ça ». (Agent d'alphabétisation, Athiémé).

De ces types de discours, on peut comprendre que la délivrance ou l'office des services publics par cette approche d'opération sociale basée sur l'enjeu politique, est perçue sous l'angle de sa récupération idéologique contextualisée par des logiques et des jeux d'intérêts et de pouvoirs locaux pluriels (Yao, 2010). Ainsi, l'implication dans les activités de l'AEA par les autorités politiques locales comme approche de changement social, implique ici l'analyse des relations sociales qui le sous-tendent notamment, la politisation de l'offre de service public, le clientélisme politique. Cette tendance de la gouvernance des services publics sur la base de ces enjeux constitue des obstacles à des secteurs moins porteurs de crédit politique auprès des acteurs comme l'AEA.

Dans cette perspective, l'AEA, sous-secteur que les collectivités locales délaissent dans la planification des projets de développement local dans le PDC, subissent le procès des enjeux de pouvoir, toute chose qui handicape l'implication de la Mairie en vue de la contribution effective du sous-secteur au processus de développement à la base.

Aussi, l'autre déterminant explicatif de l'enjeu de pouvoir en matière d'implication des acteurs politiques d'Athiémé dans le sous-secteur de l'AEA est le fait que le sous-secteur est confronté à des problèmes en matière de mise en œuvre des programmes d'AEA à cause des difficultés liées à la mesure de leurs impacts. Pour eux, les difficultés d'appréciation de la performance d'un programme d'AEA revient à apprécier si ses résultats seraient efficaces après la mise en œuvre et efficace dans l'atteinte des objectifs définis. Ils peinent à mesurer la performance d'un programme d'AEA au moyen des indicateurs comme des faits, mesures, quantités, opinions ou perceptions qui aident à mesurer les progrès entre les changements. A Athiémé, les acteurs avancent ces raisons pour justifier la faible appropriation dans le sous-secteur en jouant sur les impacts de l'AEA pour les actions politiques de développement et sur l'incidence sur le quotidien des populations. Ce manque d'intérêt motivé par des enjeux politiques ne sont pas de nature à créer des conditions pour une implication de l'AEA dans les projets de développement de la commune. Ces analyses nous renseignent sur le niveau réel d'implication des collectivités locales dont Athiémé en matières d'AEA.

4.1.2 MANQUE DE VOLONTÉ POLITIQUE DES ÉLUS LOCAUX D'ATHIÉMÉ DANS LE SOUS-SECTEUR DE L'ALPHABÉTISATION ET DE L'ÉDUCATION DES ADULTES

Au nombre des multiples facteurs de la faible appropriation d'Athiémé dans le sous-secteur de l'AEA, nous avons constaté que le manque de volonté politique des élus locaux d'Athiémé occupe une place non négligeable. En effet, sur l'ensemble des sites investigués dans la commune d'Athiémé, la plupart des populations analphabètes ont pointé du doigt le manque de volonté politique des membres du conseil communal censés intégrer les projets relatifs au sous-secteur de l'AEA dans les documents de planification, en occurrence le PDC. Pour ces populations, les acteurs politiques d'Athiémé manquent pour la plupart de volonté à allouer des ressources et des financements au sous-acteur de l'AEA. On comprend mieux cette conception à travers les déclarations de cet informateur:

« Le plus grand mal dont souffre le sous-secteur de l'AEA à Athiémé, c'est avant et après tout le manque de volonté politique des dirigeants politiques. Ils (les membres du conseil communal) ne voient aucune importance à accorder des ressources financières à ce sous-secteur. J'assiste aux sections du conseil communal. Je défends le sous-secteur. Ils prévoient de ligne budgétaire à l'AEA, mais dans le PDC, aucune ressource financière n'est dédiée pour un programme d'AEA. Dans les plans de travail annuel, rien n'est réservé pour le volet alphabétisation. Et ceci pendant des années. Dans ce cas, on peut croire que c'est un manque de volonté politique qui en est la cause de cet état de chose qu'on observe à Athiémé ». (Agent d'Alphabétisation, Athiémé).

De ces propos, on peut comprendre qu'Athiémé, lorsqu'un domaine de développement à la malchance de n'être pas important pour les autorités politiques en exercice, il y a plus de risques que ce domaine ne recueille l'assentiment du conseil communal pour être inscrit dans les documents de planification comme projets de développement. De ce point de vue, il se dégage un lien très étroit entre la volonté politiques des élus locaux d'Athiémé et la faible appropriation dans le sous-secteur de l'AEA. Par ailleurs, selon CONFINTEA (2007), comme au Bénin, le financement des activités d'éducation et de formation des adultes relève du rôle régalién de l'Etat qui a toujours alloué des ressources dont l'importance variait en fonction des priorités de développement, la commune d'Athiémé s'inscrit dans cette logique qui consiste à allouer des moyens aux services publics en fonction de leur importance et de leurs priorités pour le développement local. Cette conception qui s'apparente progressivement comme une norme sociopolitique entraîne pour conséquence, le délaissement de certains domaines de

développement au profit d'autres. De ce fait, la volonté politique affichée par les acteurs politiques au début de la mise en œuvre du processus de décentralisation se trouve aujourd'hui confronter à un désengagement sociopolitique des acteurs pour une implication favorable à tous les secteurs de développement dont l'AEA, sous-secteur relevant de leurs domaines de compétences. Pour cet enquêté:

« On a tendance à croire que les services publics qui sont du ressort des communes conformément à la loi de décentralisation trouvent leurs raisons d'être en fonction de leur poids politiques pour les politiciens. La politique est entrée dans tout, même planifier un projet au profit des populations fait objet de calcul politique. Dans ce cas, le sous-secteur de l'AEA dont les retombés politiques sont difficiles à mesurer pour les dirigeants politiques du point de vue réalisation politique est délaissé, oublié même ». (Responsable d'ONG intervenant dans le sous-secteur de l'AEA à Athiémé).

Il ressort de ces discours qu'une forme de réticence sur la mesure des résultats politiques de l'AEA s'est emparée des élus locaux, toute chose qui s'explique par le manque de volonté dans le sous-secteur à Athiémé. Plus encore, même les quelques mutations politiques intervenues au sein des différents conseils communaux n'ont pas fait avancer la situation du sous-secteur de l'AEA dans la commune. Cette tendance a fortement limité la capacité des rares structures encore fonctionnelle dans le sous-secteur à répondre de façon adéquate à la demande des besoins en terme d'acquisition de notion en AEA pour quelques associations villageoises encore déterminées à se faire alphabétiser. Toute chose qui fait observer à ce stade que le sous-secteur de l'AEA à Athiémé n'a bénéficié, dans le cadre de la politique communale de développement, de l'appui sectoriel des acteurs politiques à divers niveaux.

De ce point de vue, il ressort que les discours des acteurs ont fait observer jusqu'à une part considérable des acteurs investigués que, la faible appropriation de la commune d'Athiémé dans le sous-secteur de l'AEA est dû à un manque de volonté politique de la part des dirigeants politiques locaux. De cette analyse, il est intéressant de retenir ici que le manque de volonté politique des dirigeants politiques d'Athiémé a un lien avec la faible appropriation dans le sous-secteur de l'AEA, chose qui est contraire aux dispositions juridiques relatives aux contributions des structures décentralisées qu'est la commune à la promotion des langues nationales par le sous-secteur de l'AEA.

Par ailleurs, le manque de volonté politique des autorités locales s'est encore manifesté, notamment par le manque d'ambition des élus locaux dans les initiatives favorables à une implication intégrante de la commune d'Athiémé en matière de l'AEA. En effet, les autorités politiques locales manquent de volonté politique pour appuyer par exemple, la création de statut de personnel des métiers d'AEA tant au niveau des cadres que des praticiens de terrain. Aussi, manquent-elles de volonté politique pour accompagner le quelque personnel des métiers d'AEA qui résiste encore à constituer un corps de métier professionnel et à bénéficier de formation adéquate. Ces constats qui, constituant des limites des actions politiques à la base, témoignent que le manque de volonté politique des autorités locales explique l'inaction de la commune d'Athiémé en faveur de l'AEA.

4.1.3 INFLUENCE DES DIRIGEANTS POLITIQUES DANS L'OFFRE DES SERVICES PUBLICS DE L'ALPHABÉTISATION

L'influence politique des autorités locales depuis le choix et l'offre de services publics est un facteur assez important de la faible appropriation de la commune d'Athiémé en matière de l'AEA. Cette pratique explique le retrait de la commune de son rôle de promotion des langues nationales pour de véritables programmes d'AEA au profit de ses populations. Elle trouve ainsi son origine dans les ingérences politiques liées au choix des services publics à offrir aux populations. Du coup, les services publics dont ils ne trouvent pas l'intérêt politique à des fins électoralistes sont souvent délaissés, car classés comme non important. C'est dans cette catégorie que se retrouve le sous-secteur de l'AEA à Athiémé, où depuis l'avènement du processus de décentralisation, la commune d'Athiémé n'a initié depuis, dans le PDC (1^{ère}, 2^{ème} et 3^{ème} génération) un projet de financement d'un programme d'AEA au profit des populations. Les discours ci-dessous de cet enquêté l'explique plus davantage en ces termes:

« Souvent, les élus sont associés à l'élaboration des documents de développement de la commune. C'est généralement sous la conduite d'un cabinet d'étude, mais à la validation, après présentation du projet de document, c'est là que tout se joue. A ce niveau, ce n'est plus l'utilité d'un service public qui compte, c'est son incidence politique qui intéresse les élus. Ils sont beaucoup plus sensibles à la visibilité du service auprès des populations, donc de leur électorat. Alors, comme les résultats de l'AEA sont difficile à démontrer aux populations par les élus pendant leur réélection, elles (AEA) subissent les prix de cette pratique: l'influence politique ». (Personnel administratif, Mairie Athiémé).

De ces déclarations, il est important de comprendre que l'influence des autorités politiques à un impact défavorable à un domaine de compétence de la collectivité locale dont la mesure où ces résultats paraissent politiquement difficiles à mesurer. De ce point de vue, le sous-secteur de l'AEA, domaine dont les effets sont difficiles à peser dans la balance politique des autorités politiques locales se voient retirer l'approbation pour être admis comme projet dans le PDC de la commune d'Athiémé. Les déclarations de cet interviewé renseignent :

« En principe, le sous-secteur ne devrait pas subir ce classement de défaveur. Mais si nous assistons à tout ça aujourd'hui, c'est à cause des politiques. Ils veulent être présent partout. Ils ont leur nez partout. Ils veulent que tout soit dans leur compte. C'est pour ça qu'ils influencent les propositions des techniciens pour imposer leurs décisions. Dans ce cas, ce sont les services qui les profitent qui sont programmés dans les documents de planification locale. Ceux dont ils ne trouvent pas l'utilité sont classés sans suite comme l'AEA ». (Membre de coopérative et Sage, Athiémé).

De ces propos, on note que l'influence des autorités politiques dans la programmation et la planification de services publics de base est une norme à Athiémé et entraîne des conséquences sur l'organisation et le mode de gestion au sein de la commune. C'est cela qui explique le fait que les différentes contributions financières, qu'elles proviennent de l'Etat ou des autres PTF, sont utilisées dans de diverses rubriques de fonctionnement du sous-secteur (CONFINTEA, 2007). En effet, cette option est faite dans le mode de gestion du sous-secteur dans l'intention de produire des résultats mesurables. C'est ainsi que quelques ressources sont affectées à la production de matériel didactique, à l'acquisition des biens d'équipement et de carburant du matériel roulant de la coordination communale. Par contre, la mise en œuvre d'une véritable politique de promotion des langues nationales par l'AEA au profit des populations pose problème à cause de faible appropriation de la Mairie dont l'influence de ces autorités politiques locales en est le facteur déterminant. Cette pratique, marquée par un contexte politico-administratif local très politisé en l'absence de loi de décentralisation, tente à relever que les influences des autorités politiques sont selon Le Meur (1999), une conception large de la politique comme compétition entre acteurs politiques et groupes sociaux. Elle fait recourir aux concepts empiriquement connexes de fonctionnalisme et de la corruption (Le Meur, 1999) dans la gestion des services publics. Ces concepts, dans leurs manipulations pour justifier la non implication de la commune en matière d'AEA, se pratiquent par des actions de nature à remettre en cause l'ordre sociopolitique en matière de fonctionnement de l'institution locale et de ses structures.

4.1.4 JEU DE POUVOIRS PLURIELS DES ÉLUS LOCAUX ENGENDRÉS PAR LA DÉCENTRALISATION

Une autre raison explicative de la faible appropriation d'Athiémé en matière d'AEA est le jeu de pouvoir pluriel des acteurs politico-administratifs. En effet, conformément à la loi n°97-029 du 15 Janvier 1999 qui reconnaît aux communes la compétence en matière de promotion des langues nationales par l'AEA au profit de leurs populations, les autorités politiques, pour des raisons relationnelles et politiciennes détournent les modes de gestions qu'ils sont censés mettre en œuvre dans leurs populations à la base. A Athiémé, l'offre de services publics est conditionnée par la préférence des acteurs basée sur un système de jeu de pouvoir pluriel. La pénétration de cette innovation sociopolitique communale à Athiémé a permis de comprendre ce phénomène de relations de jeu de pouvoir par le courtage et le clientélisme politique, avec comme effet induit, l'équipement en infrastructures des localités rurales en vue de maintenir l'électorat, comme le précise ces déclarations d'un enquêté :

« Le constat ici est très simple: les autorités politiques choisissent, planifient et offrent le service qui arrange d'abord leurs localités, et ensuite leur intérêt politique. Ils veulent tous être réélu par les populations. Ils veulent tous revenir. Ils veulent être vu comme celui qui a changé le visage des localités. Ils disent en coulisse qu'elles ne pourront pas convaincre leur électorat de les réélire avec à la clé un programme d'alphabétisation en lieu et place d'une maternité construite, de panneaux solaire offert, Pour eux, le sous-secteur de l'AEA ne fait pas le poids politique. C'est pourquoi, elles (autorités politiques) ne l'inscrivent pas souvent dans le PDC ». (Cadre de l'Administration locale, Athiémé).

Par ces discours, on peut comprendre que l'offre de service public est conditionnée par le jeu politique des acteurs basé sur l'enjeu électoral. Par-là, on observe que le service est planifié par son poids politique, par sa capacité à être visible aux yeux des populations. De ce point de vue, le sous-secteur de l'AEA dont les résultats sont difficiles à évaluer selon les acteurs apparaît comme son prioritaire pour les acteurs dans les documents stratégiques de développement local, notamment le PDC.

En effet, il faut noter que les pratiques qui s'exercent à Athiémé en matière d'offre de services publics sont ponctuées par des logiques de priorités politiques, notamment d'enjeu électoral en violation de l'esprit des dispositions règlementaires. Outre les compétences dévolues aux collectivités locales conformément à la loi sur la décentralisation, on observe à Athiémé que la planification des services publics en occurrence les services dont les résultats sont difficiles à mesurer comme l'AEA, constituent

des enjeux stratégique-politiques pour les dirigeants politiques opérant dans la prise de décision en terme de planification, et de gestion. C'est ainsi que par une approche interactionniste, cette opération de développement est perçue sous l'angle de sa récupération idéologique contextualisée par des logiques et des jeux d'intérêts des pouvoirs locaux pluriels (Yao, 2010). De cette analyse, il est clairement établi que le sous-secteur de l'AEA, dans cette logique de développement, manque de perspectives encourageantes pour faire objet d'une véritable implication aux projets de développement à l'échelle de la commune. D'où le phénomène de la faible appropriation de la commune d'Athiémé en matière d'AEA est lié au jeu de pouvoirs pluriels des acteurs politiques locaux.

Aussi, il ressort des données d'entretiens de terrain que, la majorité des enquêtés adhèrent à l'unanimité que le jeu de pouvoir pluriel des autorités politique d'Athiémé est en lien avec la faible appropriation de la commune en matière de l'AEA. De toute analyse faite des données qualitatives recueillies, du terrain, il ressort que les facteurs de la faible appropriation de la commune d'Athiémé dans le sous-secteur de l'AEA sont liées à un certain nombre de variables, non pesant, mais qui exercent une influence politique importante en défaveur au sous-secteur, notamment le jeu de pouvoir pluriels des acteurs politiques locaux d'Athiémé.

4.2 CONTEXTE DE FORTE POLITISATION DU CONSEIL COMMUNAL PAR L'INTÉRÊT DIVERGENT DES ACTEURS POLITIQUES LOCAUX D'ATHIÉMÉ

Outre les pratiques et les modes de gouvernance ainsi que les stratégies défavorables à une réelle implication d'Athiémé dans le sous-secteur de l'AEA, la question liée aux intérêts divergents des autorités politiques constitue un autre déterminant capital qui explique la faible appropriation de la commune d'Athiémé en AEA.

4.2.1 POLITISATION DU CONSEIL COMMUNAL BASÉE SUR DES LOGIQUES D'INTÉRÊT POLITIQUE ET PARTISAN

Après des membres du conseil communal, les questions d'intérêts en terme d'acquis politique sont des discours courant observés. Il y a parmi les acteurs politiques, ceux qui sont favorables à la programmation des projets en fonction des intérêts politiques. Les autorités politiques qui adoptent de tels discours dans les pratiques politiques justifient leur comportement par l'absence de résultats politiques de certain secteur comme l'AEA. Elles estiment en bref, que les conditions minimums pouvant faire du sous-secteur de l'AEA un domaine à fort impact politique ne sont pas souvent réunies pour permettre d'allouer des ressources pour l'opérationnalisation des programmes d'AEA à sur le terrain. Il y a ainsi donc ces discours qui considèrent l'investissement en AEA comme sans intérêt sur lequel l'affectation de ressources est perçue comme inutile. Les collectivités locales dont Athiémé où ces discours sont entretenus, connaissent une situation critique dans le domaine de la promotion des langues nationales, par l'AEA avec une condition de travail déplorable de l'équipe de terrain, comme le déclare cet enquêté :

« Le sous-secteur de l'AEA est le seul domaine dans lequel le conseil communal n'affecte pas de ressource financière. La cause en est que le sous-secteur n'est pas un domaine d'intérêt politique pour les autorités dans leur ensemble. En résumé, c'est la politique qui a tout dominé à Athiémé. Ils préfèrent rénover les écoles, les équiper en mobilier avec les inscriptions à l'effigie de la commune, ou encore, réhabiliter les pistes rurales que d'allouer des ressources pour l'AEA ». (Chef coutumier, Athiémé).

Il en résulte de ces avis, l'ingérence de la politique dans les questions de développement. Il est apparu à travers ces propos que les acteurs politiques, appelés à planifier les projets de développement, dont celui de l'AEA dans les PDC, confondent action de développement local et action politique. On retient que l'action politique a pris le dessus sur l'action de développement, créant alors des espaces de jeu d'intérêt divergent entre acteur politique dans la programmation des actions de développement. Cette tendance qui s'apparente à la politisation à outrance dans les questions de développement trahit l'esprit des textes régissant le fonctionnement des collectivités locales à l'ère de la décentralisation. A Athiémé, la forte implication des dirigeants politiques dans le renouvellement de leur mandat les empêche de s'investir entièrement dans leurs missions communautaires.

Les actions visant à une réelle implication de la commune dans le sous-secteur de l'AEA s'en trouvent ainsi perturbées et complètement bloquées à cause des conflits qui naissent de cette recherche d'intérêt. Ce faisant, les conditions devant créer des cadres budgétaires en lien avec la planification du sous-secteur dans le PDC sont manifestement sous-tendues par des attitudes politiques des dirigeants. En cela, ils trouvent parfois l'incompatibilité du sous-secteur de l'AEA avec les exigences de développement de la commune. D'où l'inexistence d'une planification financière pluriannuelle, permettant de voir se déployer les effets du sous-secteur dans le temps. Tout ceci fait ressortir que les conditions préalables pour une réelle implication de la commune dans le sous-secteur de l'AEA sont souvent liées aux choix des stratégies pour l'obtention des résultats politiques. Il s'agit de comportements politiques qui sont sources de démotivation pour le rare personnel d'AEA qui trouvent qu'ils ont

perdu du temps en s'engageant dans la dynamique de valorisation du sous-secteur, qui à termes, conduit à l'inaction du pouvoir politique local, comme le témoignent ces propos sur la question :

« Pendant l'élaboration du récent PDC, c'est-à-dire 3^{ème} génération, on avait tenu plusieurs réunions à la Mairie avec tous les membres conseil communal. Au cours des séances, chacun des membres défend des projets d'infrastructures pour sa localité: route, école, maternité, électricité, adduction d'eau villageoise, terrain de sport, etc. Ma surprise a été que, aucun n'a fait cas de programme d'AEA pour une association ou une coopérative de sa localité ». (Responsable d'ONG intervenant dans l'Alphabétisation, Athiémé).

De cette déclaration, on dénote clairement que les acteurs politiques locaux d'Athiémé ont une grande préférence des actions intérêt politiques au détriment des actions de développement communautaires.

« Une fois, on nous a annoncé qu'une ligne budgétaire a été dégagée pour le sous-secteur de l'AEA; les autorités même en ont parlées. Mais après, on n'a plus rien compris. Les fonds ont disparu vers d'autres actions dont l'intérêt est certainement plus supérieur pour les autorités ». (Coutumier, Kpinnou).

Un autre enquêté de poursuivre:

« Dans certaines circonstances, certains acteurs politiques martèlent l'importance des infrastructures comme le seul gage de développement des localités de la commune. Ils disent qu'ils sont élus pour transformer les villages, les hameaux, pour changer l'aspect des localités par des infrastructures modernes, et non investir dans des projets sans impact concrets sur les localités ». (Maitre alphabétiseur, Adohoun).

Outre l'intérêts divergents et pluriels des dirigeants politiques d'Athiémé dans la planification des actions de développement à la base, les personnes enquêtées indiquent avec insistance l'inaction des autorités politiques dans le domaine de l'alphabétisation. Du coup, elles se disent en phase avec l'esprit du pouvoir central et se considèrent comme des exécutants de sa volonté dans le domaine de l'AEA, justifiant aisément leur inaction en AEA, alors qu'elles devraient se comporter comme des acteurs de développement et participer avec engouement au choix, à la planification et à la programmation des différentes actions dans le PDC.

4.2.2 FORTE POLITISATION AUTOUR DE L'ALPHABÉTISATION VU COMME UNE ABSENCE DE LECTURE ET D'IDENTIFICATION DES ENJEUX DE LA DÉCENTRALISATION

La décentralisation, comme politique publique appelle à des degrés divers, toutes les catégories d'acteurs, y compris des élus locaux. Cela fait observer une absence de lecture et d'identification des enjeux de la décentralisation, surtout au niveau local. Cette absence de lecture des enjeux de la décentralisation a plusieurs conséquences. Chez certains acteurs, cela renforce leur désintérêt, leur indifférence face au « local » qui est perçu comme un espace lointain, peu digne d'intérêt. Chez d'autres, cela entraîne une survalorisation des enjeux négatifs (ce que chacun a à perdre avec cette réforme de l'Etat), par peur du changement et de l'inconnu. Dans tous les cas, cela contribue au blocage du processus à un ralentissement du rythme des réformes. De ce point de vue, la décentralisation disparaît de l'agenda politique réel. Dans la continuité de cette méconnaissance des enjeux de la décentralisation, on constate une grande difficulté des acteurs à se projeter dans un système de gouvernance locale (micro locale, locale) basé sur la négociation, la concertation, la participation entre l'Etat et les acteurs du territoire et non plus sur une logique hiérarchique de commandement et de décision solitaire (Mestre, 2015). Cela justifie non seulement la non-coordination des programmes de développement à la base, mais aussi et surtout, la peur de l'intervention dans le champ de la politique intérieure des localités, étant donné que la décentralisation est un champ éminemment politique, dans le sens où il s'agit de la gestion de la cité mais aussi de la lutte pour la conquête du pouvoir.

4.2.3 PEUR DE LA PERTE DU POUVOIR LOCAL DES ACTEURS POLITIQUES D'ATHIÉMÉ

La peur de la perte du pouvoir local amène les acteurs politiques locaux à s'abstenir et à identifier les réels enjeux de la décentralisation. Pour beaucoup de dirigeants au niveau local, les processus de décentralisation vont dans le sens de permettre à des leaders locaux d'accéder au pouvoir politique et donc d'accéder à une tribune publique leur permettant d'exister sur le plan local et ainsi de se renforcer dans leur rôle d'acteurs publics. C'est ce que cet enquêté explique :

« Les acteurs politiques n'aiment pas perdre le pouvoir, quel que soit le niveau de pouvoir. Ils sont prêts à tout pour sauvegarder leur mandat et assurer leur réélection. C'est pourquoi ils tiennent compte peu des ambitions des populations et de leurs aspirations en choisissant des domaines dans lequel ils ont leur intérêt personnel en jeu ». (Membre Association villageoise de développement, Agbobada-Athiémé).

Ceci est d'autant plus fortement ressenti quand, comme dans de nombreuses localités, il est acquis que les associations de pouvoirs locaux risquent d'être présidées par des élus locaux afin d'avoir une main mise sur les populations et contrôler leur décision. Cette peur politique de l'alternance recouvre bien entendu également la peur de la perte des avantages qui vont avec le pouvoir (avantages financiers, impunité, prestige...).

4.2.4 LOGIQUE POLITIQUE QUI NE CHERCHE PAS L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

La logique politique qui prévaut chez les acteurs politiques locaux n'est pas de fournir le meilleur service public aux citoyens. Il s'agit de faire le choix des actions à prendre en compte dans le PDC susceptible de satisfaire les ambitions politiques. Les propos de cet informateur témoignent:

« La recherche de l'intérêt personnel est devenue une logique politique locale chez les acteurs politiques de notre commune. Toutes les interventions locales ont d'abord une intention guidée par des intérêts politiques, souvent en faveur des politiciens locaux ». (Elu local, Athiémé).

Ces discours montrent que la recherche de l'intérêt personnel sur la base politique se conçoit comme une logique collective qui s'observe chez les acteurs politiques locaux d'Athiémé. Ceci hypothèque la possibilité de garantir la qualité et l'opportunité de la dépense publique et de contribuer à l'émergence du territoire de la commune en capacité de définir les politiques publiques en fonction des spécificités politiques, humaines, sociales et économiques. A ce titre, promouvoir des politiques de développement conformément aux réformes de la décentralisation qui iraient dans ce sens reste secondaire pour les acteurs politiques locaux qui sont guidés par des intérêts particuliers, familiaux, politiques ou corporatistes. La décentralisation, comme mode de gouvernance plus efficace et efficient que l'Etat centralisé n'est alors pas vue comme une priorité, mais comme un outil de recherche de profit. Il dénote de ceci que les freins à la décentralisation sont donc considérables au niveau local à travers la peur de perte du pouvoir, la méconnaissance des textes, l'absence de conviction de l'intérêt de la politique de la décentralisation. L'intérêt premier de nombreux élus locaux n'est pas de défendre l'intérêt général, mais de garantir autant que faire se peut sa réélection et donc le maintien de ses avantages. Les élus locaux vont alors souvent faire du suivisme par rapport à d'autres acteurs politiques et à son parti ou sa mouvance plutôt que de défendre et de prioriser des réformes qui vont dans le sens de l'intérêt général. Par exemple si l'AEA ne sont pas une priorité politique de décentralisation des autres collectivités, la commune ne s'impliquera alors sur ce chantier qu'à la marge; ce qui freinera les réformes dans de ce sous-secteur et ralentira le processus de décentralisation.

5 CONCLUSION

La Commune d'Athiémé, dans le département du Mono en République du Bénin, connaît un grand retard en terme d'AEA de ses populations en comparaison avec le niveau national. En effet, sur l'ensemble des collectivités locales que compte le Bénin, Athiémé fait partie de celles qui n'ont pas substantiellement connu de progrès sur le plan des indicateurs d'accès, de rétention et de participation des populations au programme d'AEA. Le taux d'alphabétisation est de 38,80% (INSAE, 2013), bien que le taux d'analphabétisme au niveau national chez les adultes est de 59,5% (UNESCO, 2013) classant donc Athiémé au rang non satisfaisant au plan national pour les indicateurs d'AEA. Cette étude qui a pour objectif d'analyser les facteurs sociopolitiques, à travers les enjeux de pouvoir et d'intérêt divergent des autorités politiques explicatifs de la non-implication de la commune d'Athiémé dans le sous-secteur de l'AEA, a adopté une approche qualitative dans la collecte des données de terrain et appuyée par des recherches documentaires. Une telle approche nécessite une analyse des données documentaires secondaires pour mieux cibler le problème et permettre de faire une analyse qualitative rigoureuse des données empiriques. L'analyse de la situation de l'inaction de la commune d'Athiémé dans le sous-secteur de l'AEA nous a permis de nous rendre compte que le phénomène de non-implication dans le sous-secteur à Athiémé tient à multiples facteurs. Les facteurs liés aux pratiques de gouvernance des services publics à l'échelle communale qui favorisent la non-implication de la commune d'Athiémé dans le sous-secteur de l'AEA observés sont la résultante des modes de gestion des services publics du sous-secteur de l'AEA. Ainsi, la mauvaise gestion de la politique communale d'AEA à la Mairie d'Athiémé, marquée par une absence de mécanisme de coordination du sous-secteur, une insuffisance en capacité des structures institutionnelles de gestion du sous-secteur, une inappropriation des programmes par les acteurs locaux, la dispersion des rares initiatives dans le sous-secteur, l'absence de cohérence et de complémentarité des initiatives à cause des enjeux de pouvoir local et d'intérêt divergent des acteurs politiques locaux, constituent des handicaps à une véritable implication de la commune dans le sous-secteur de l'AEA. En outre, une quasi-absence de mécanisme de suivi-évaluation des rares actions du sous-secteur et un déficit chronique en ressources humaines et en infrastructures d'AEA hérités d'une mauvaise politique de gouvernance du sous-secteur sont considérés comme des facteurs explicatifs de la non-implication d'Athiémé en matière de l'AEA.

REFERENCES

- [1] BERNIER, P. Rapport utile de quelques fondamentaux sur les services publics à l'heure de la remise en cause. Paris: L'Harmattan.
- [2] CONFINTEA VI, (2007). Rapport national du Bénin sur les tendances récentes et situations actuelles de l'éducation et de la formation des adultes (Edfoa). Paris: Editions de UNESCO.
- [3] GAGLOZOU, A & AMOUZOU, G. (2013). Formation du capital humain dans les communes de Porto-Novo, de Cotonou et de Sème-Podji: responsabilités et pratiques. Porto-Novo: INJEPS/UAC.
- [4] GARBA, K. (2016). Scolarisation des enfants à l'école primaire en République du Bénin: Les résistances du Département de l'Alibori. Abomey-Calavi: Université d'Abomey-Calavi.
- [5] HASCHAR-NOÉ, N. (2007). L'aménagement des Chemins de randonnée: un instrument d'identification et de gouvernance territoriale. In *Espaces et sociétés*, N° 138. (pp. 115-133). Paris: Presses Sciences Po.
- [6] INSAE, (2013). Synthèse des résultats du Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH 4).
- [7] KPATCHAVI, A. (2009). Décentralisation et contrôle citoyen de l'action publique au Bénin: leçons et défis pour la promotion de la gouvernance dans les services publics au cours du prochain cinquantenaire. Cotonou: Ablodé.
- [8] LE MEUR, J-Y. (1999). Coping with institutional uncertainty: contested local public space and power in rural Benin. In *Africa spectrum* 34 (2). (pp. 187-211). Hambourg: GIGA Journal Family.
- [9] MESTRE, C. (2015). Atelier thématique: « La panne des processus de décentralisation ». Porto Novo 05 - 13 février 2015.
- [10] SANSEAU, P-Y. (2005). Les récits de vie comme stratégie d'accès au réel en sciences de gestion: pertinence, positionnement et perspectives d'analyse. *Recherches qualitatives*. 25 (2), pp. 33-57. Grenoble: Grenoble Ecole de Management.
- [11] UNESCO, (2008). Recueil de données mondiales sur l'éducation 2005: Statistiques comparées sur l'éducation dans le monde. Institut de statistique de l'UNESCO. Montréal: Edition de l'Institut de Statistique de l'Unesco.
- [12] UNESCO, (2013). Rapport Mondiale sur l'éducation.
DOI: http://www.unesco.org/french/sowc01/pdfs/rapport_mondiale_sur_l'éducation_girl_ed.pdf. (Consulté le 13 mai 2018).
- [13] YAO, L. Y. (2010). Décentralisation et gouvernance locale; analyse socio-anthropologique de la participation communautaire en matière d'hydraulique villageoise en Côte-d'Ivoire, In *Revue africaine d'anthropologie*, Nyansa-Pô, n°10. (pp14-26). Abidjan: EDUCI.