

Aziz MOSSI

# L'alphabétisation comme catégorie d'intervention publique au Bénin

Aperçu socio-historique

MARS 2014



## SOMMAIRE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Introduction .....</b>   | <b>6</b>  |
| <b>La période coloniale : l'enseignement dans les langues locales au service de l'évangile et leur exclusion de l'administration coloniale .....</b>                                  | <b>8</b>  |
| <i>L'enseignement dans les langues locales au service de l'évangile.....</i>  | <i>8</i>  |
| <i>Une administration coloniale excluante des langues autochtones.....</i>  | <i>10</i> |
| <b>La période post-indépendance (1960 à 1972) : entre mimétisme de l'État, construction de l'État-nation et émergence des premières initiatives publiques d'alphabétisation .....</b> | <b>13</b> |
| <i>Le mimétisme de l'État postcolonial face à la politique linguistique de l'administration coloniale.....</i>  | <i>13</i> |
| <i>L'indépendance, le projet de construction de l'État-nation et le déni de la diversité linguistique.....</i>  | <i>15</i> |
| <i>L'émergence des premières initiatives publiques d'alphabétisation .....</i>  | <i>17</i> |
| <b>La Révolution et la médiatisation de l'État par l'alphabétisation .....</b>  | <b>22</b> |
| <i>L'alphabétisation comme instrument d'ancrage local de l'État .....</i>   | <i>23</i> |
| <i>L'instrumentalisation politique du programme d'« alphabétisation de masse » .....</i>  | <i>26</i> |
| <b>Le renouveau démocratique et la minorisation de l'État dans le secteur de l'alphabétisation .....</b>  | <b>28</b> |
| <i>Les politiques nationales d'alphabétisation soumises aux effets de la globalisation .....</i>  | <i>29</i> |
| <i>L'adoption de la DEPOLINA et la réduction des prérogatives de l'État : l'avènement de l'État régulateur .....</i>  | <i>31</i> |
| <b>Conclusion.....</b>  | <b>34</b> |

## LISTE DES SIGLES

AOF : Afrique occidentale française

BPA : Brigades provinciales d'alphabétisation

CARDER : Centre d'action régional pour le développement rural

CEMA : Centre d'édition de manuels d'alphabétisation

CENALA : Centre national de linguistique appliquée

CPACA : Chef poste d'animation de coopérative agricole

CRADENF : Cercle de recherche et d'action pour le développement de 'éducation non formelle

CVR : Comité villageois révolutionnaires

DAPR : Direction de l'alphabétisation et de la presse rurale

Dépolina : Déclaration de politique nationale d'alphabétisation et d'éducation des adultes

DEDRAS : Développement et promotion de l'action solidaire

DERANA : Groupe Solidarité

EPT : Education pour tous

MACP : Ministère de l'alphabétisation et de la culture populaire

MAPLN : Ministère de l'alphabétisation et de la promotion des langues nationales

MCAT : Ministère de la culture, de l'artisanat et du tourisme

MJCPS : Ministère de la jeunesse, de la culture populaire et des sports

ONG : Organisation non gouvernementale

PRPB : Parti pour la révolution populaire du Bénin

PTF : Partenaires techniques et financiers

*L'ALPHABÉTISATION COMME CATÉGORIE D'INTERVENTION PUBLIQUE AU BÉNIN.*

PAS : Programme d'ajustement structurel

RÉNOPAL : Réseau national des opérateurs privés d'alphabétisation et de la promotion des langues nationales

UNESCO : Organisation des nations unies pour la science, la culture et l'éducation

USC : Union Suisse des Coopératives

# L'alphabétisation comme catégorie d'intervention publique au Bénin Aperçu socio-historique

*Aziz MOSSI*

## ***Introduction***

La tâche de reconstitution de l'histoire de l'alphabétisation au Bénin s'avère une tâche très difficile. Les données sur le secteur sont très récentes et remontent principalement aux années soixante-dix. Les archives sont en grande partie inexistantes ; celles qui sont disponibles ne sont pas organisées et la grande majorité d'entre elles sont détenues par devers les acteurs qui en sont les auteurs ou les responsables de leurs productions.

Toutefois, on peut affirmer avec plus ou moins de certitude qu'à l'instar de la plupart des services publics dans les États africains, l'alphabétisation relève d'une historicité particulière dont l'origine se situe dans la période coloniale. Celle-ci fait état des ajustements successifs de ce service public qui évolue en dents de scie et dont les fonctions et la légitimité s'évaluent dans le cours des réformes de l'État. Plusieurs initiatives ont été entreprises dans ce secteur par différents acteurs gouvernementaux ou non aussi bien au plan national qu'international. Elles ont conduit à l'adoption de différentes réformes qui marquent l'histoire du secteur.

Le présent numéro d'Études & Travaux, issu des résultats de recherches menées dans le cadre d'une thèse de doctorat en anthropologie, propose une lecture des balbutiements, des enthousiasmes, des erreurs, déceptions et propagandes qui ont marqué l'évolution du secteur de l'alphabétisation et de l'éducation des adultes au Bénin en rapport avec le cheminement historique de l'entité étatique elle-même. L'étude est qualitative et repose sur des entretiens individuels mais surtout sur des sources écrites. Elle tente de retracer l'évolution concrète du secteur de l'alphabétisation dans les différents moments historiques de l'État au Bénin depuis la période coloniale jusqu'à nos jours. Pour ce faire, quatre grands développements historiques seront considérés ici.

Il s'agit respectivement de la période coloniale jusqu'à l'indépendance en 1960 ; de la période de la première décennie postindépendance qui va de 1960 à 1972 ; de la période révolutionnaire qui va de 1972 à 1990 et de la période du renouveau démocratique qui s'étend de 1990 à nos jours. Ces quatre grandes phases paraissent assez significatives pour mieux comprendre les différentes réformes et les origines des errements qui ont caractérisé le secteur de l'alphabétisation et l'État dans sa globalité au Bénin. En effet, l'histoire de l'alphabétisation et plus généralement de l'enseignement dans les langues locales, est faite de répression, de clandestinité, d'ignorance puis de promotion, d'institutionnalisation mais aussi de discours d'intension. Elle se situe largement dans les interstices de l'État et fait son petit bonhomme de chemin suivant les vicissitudes de l'histoire politique nationale et le degré d'autonomie des arènes locales et nationales concernées.

## La période coloniale : l'enseignement dans les langues locales au service de l'évangile et leur exclusion de l'administration coloniale

L'importance de la place réelle de l'alphabétisation dans les processus d'implantation et d'ancrage de l'État au cours de la période coloniale se mesure à son niveau de marginalité par rapport à cet État aux ambitions hégémoniques, autoritaire et centralisateur aussi bien dans ses objectifs que dans ces résultats. L'évolution concrète du secteur et de ses acteurs au cours de la période coloniale est marquée par la prédominance du clergé et le fonctionnement du secteur en marge de l'État colonial. Au cours de cette période, l'alphabétisation est restée un service purement confessionnel et clandestin en raison de la répression dont elle faisait objet de la part de l'administration de l'époque.

### *L'enseignement dans les langues locales au service de l'évangile*

L'occupation de la colonie du Dahomey (actuel Bénin) par les puissances occidentales<sup>1</sup> est accompagnée d'une mission d'évangélisation. La préoccupation majeure des missionnaires commis à cette tâche d'évangélisation était d'apprendre aux autochtones à découvrir Dieu à travers les saintes écritures. Mais l'analphabétisme des fidèles indigènes constituait un handicap important dans la propension de la foi chrétienne. Il leur était difficile d'évangéliser des peuples qui ne savent ni lire, ni écrire ni même s'exprimer dans les langues occidentales, langues de transcription de la Bible. L'alphabétisation apparut alors très tôt comme une condition importante de la réussite de la « mission civilisatrice » des puissances occidentales.

« Ce n'est pas seulement un intérêt pour l'Eglise que de savoir lire et écrire. (...) La parole, l'expression est une dimension essentielle de l'être humain. Donc pour moi communiquer oralement ou par écrit c'est pour moi survivre » (Père Guillaume, Parakou, 14.05.12).

Ainsi, dès la deuxième moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle, renforcés par les expériences déjà initiées au Nigeria, les pasteurs protestants commencent par afficher un grand intérêt pour les langues locales au sein des églises. Ils transcrivent des passages bibliques en langues locales puis initient des cours d'alphabétisation (lecture et écriture) à l'intention des fidèles à partir de ces versets et des missels. Les premiers cours d'alphabétisation démarrent avec les missions protestantes d'origine

---

<sup>1</sup> Depuis le XV<sup>ème</sup> siècle, les côtes béninoises, à l'instar de celles des autres futures colonies des puissances occidentales, étaient explorées dans le cadre du commerce intercontinental. Mais la pénétration vers l'intérieur du pays considéré comme une terra incognita ne s'effectua véritablement qu'à partir du 19<sup>ème</sup> siècle (Hesseling, 1985 : 120 citée par Boutinot, 2005 : 2).



britannique et hollandaise<sup>2</sup> dans les localités frontalières du Nigeria, colonie anglaise voisine (Kétou, Porto-Novo, Pobè, Nikki, etc.). Les premiers syllabaires utilisés étaient en Yoruba et venaient du Nigeria. Comme dans cette colonie anglaise, certains missionnaires inaugurèrent l'enseignement religieux et laïc en Yoruba puis en Gun à travers les Sundays schools dans les régions méridionales de la colonie du Dahomey {da Cruz, 2007 #68}.

L'initiative s'étend progressivement du Sud vers le Nord. Au Nord-est du pays (départements du Borgou et de l'Alibori), c'est autour des années 1940 que les premières tentatives sont enregistrées, grâce aux travaux de quelques missionnaires<sup>3</sup>. Les premiers syllabaires et le premier essai de traduction de la bible en baatonum sont apparus sous la plume des protestants et ont permis de former les premiers moniteurs.

« Ce sont les blancs qui sont venus, des Anglais de l'Angleterre : une dame, son mari et une jeune fille. Ils sont venus pour la parole de Dieu. [...] Ils nous enseignaient la parole de Dieu. Leur souci était comment faire pour que nous connaissions la parole de Jésus, comment comprendre la parole de Dieu. Ce souci de nous apprendre la parole de Dieu les a amenés à voir comment faire pour que nous puissions, nous mêmes, lire et écrire la parole, dans le but d'être capables d'aller aussi apporter la bonne nouvelle aux autres. [...] on apprend à lire la Bible, à chanter les Cantiques. » (A. M. alphabétisé depuis 1953 par les missionnaires, Tchaourou le 13/02/2008).

A l'origine, l'alphabétisation dans les langues locales était un instrument d'évangélisation des indigènes. Elle apparaît, non pas comme un « bien public » relevant de l'État colonial mais comme un service confessionnel à caractère humanitaire initié par des acteurs non étatiques. Les nécessités de la mission évangélisatrice lui confèrent une place centrale dans le dispositif et les stratégies de changement social mis en place par les missionnaires. L'alphabétisation apparaissait comme l'instrument de production d'un nouvel homme « civilisé, connaissant et craignant Dieu »<sup>4</sup>.

« L'Eglise et le Dieu que nous adorons veulent l'homme épanoui dans sa totalité. Donc l'Eglise est très intéressée à ce domaine dans le sens que nous sommes là pour promouvoir l'être humain dans sa totalité...La Bible nous dit de promouvoir

---

<sup>2</sup> L'enseignement des langues locales dans les églises comme dans l'enseignement formel était au début l'œuvre exclusive des missionnaires protestants britanniques et hollandais (fort différents en cela des catholiques qui étaient essentiellement des Français ou des Italiens). Ils exercèrent leur rôle d'évangélisation, non pas en anglais, mais en traduisant la Bible en de multiples langues autochtones.

<sup>3</sup> Dès 1954, un ouvrage intitulé "*Notes on the structure of Bariba*" avait été publié par Welmers.

<sup>4</sup> Souligné par moi-même en référence aux discours ayant justifié la colonisation et qui considéraient les populations africaines comme des peuples qui n'ont pas de civilisation et qui seraient « sans foi ni loi ».

l'être humain. Si nous lisons la Bible c'est pour comprendre dans quelle mesure nous pouvons nous promouvoir pour rester dans cette vision. Donc par rapport à ça, nous utilisons tous les moyens disponibles pour pouvoir faire ce travail d'évangélisation » (Père Guillaume, Parakou, 14.05.12).

C'est pourquoi, même à cette époque marquée par la puissance répressive d'un État colonial qui a le monopole exclusif des actions publiques (s'il y en avait !), il existait des cadres relativement cloisonnés au sein des églises qui permettaient d'alphabétiser les populations autochtones dans leurs langues. Mais de façon implicite, l'alphabétisation était, pour ces missionnaires, un moyen de prosélytisme qui permettait « d'attirer » beaucoup de fidèles mais aussi et surtout un instrument de domination et de contrôle des populations locales.

A cette époque, le prosélytisme religieux utilisait l'écriture pour asseoir son dogme et se répandre dans les échelons locaux. Il consistait à produire une orthodoxie limitant l'usage de l'alphabétisme (la maîtrise de l'écriture et de la lecture) au seul cadre religieux. Cette forme d'enseignement dans les langues locales n'était pas de nature à développer l'esprit critique puisqu'il ne donnait pas accès à des œuvres profanes. Ainsi, tout en promouvant la maîtrise de l'écriture qui devrait permettre une certaine ouverture, la religion produit des effets de clôture en restreignant aussi cette littérature aux textes sacrés. Le but de cette littérature confessionnelle était orienté non pas vers l'intérêt général des populations autochtones –développer leur esprit critique et leur donner l'occasion d'accéder aux connaissances scientifiques - mais vers la réalisation des objectifs spécifiques d'évangélisation.

L'alphabétisation se déroulait sur le modèle du canon biblique. Elle était faite d'un corpus de textes spécifiques, figés contrôlés les prêtres et pasteurs missionnaires qui en détiennent les clés d'interprétation. Cette alphabétisation était marquée par une extranéité socioculturelle par rapport aux réalités des sociétés locales et l'initiative venait d'acteurs extérieurs aux cultures locales (Bayart, 1996). Ses contours, ses contenus et même le personnel sont contrôlés par l'Eglise qui est une institution non étatique. Elle se développait dans la clandestinité en raison de la forte opposition de l'État colonial qui, dans l'objectif du contrôle de tout le territoire de la colonie, a imposé un système d'enseignement homogène exclusif. Un système d'enseignement construit sur le modèle de l'école métropolitaine et avec une seule langue, le français.

Dans ces conditions, l'Eglise a maintenu entre ses mains, pendant longtemps, le monopole et l'expertise de l'alphabétisation. Cette situation explique en partie tous les errements dont le secteur fait l'objet et les difficultés qui jalonnent son appropriation puis sa formalisation par l'État. Le poids de cet héritage colonial continue de marquer ce secteur même à un moment historique où il subit de plus en plus l'influence d'un ordre global et des modèles internationaux.

### ***Une administration coloniale excluante des langues autochtones***

Contrairement, aux colonies britanniques où « la fréquentation scolaire était moins excluante et reposait plus largement sur l'initiative africaine privée » (Bierschenk, 2007 : 261) ; (cf. aussi Bamgbose, 1976 ; da Cruz, 2007 ; Leroux,

2005), le système d'enseignement mis en place dans les colonies françaises n'était pas souple. Il ne donnait aucune marge de manœuvre aux acteurs locaux pour disposer d'un système d'enseignement plus ou moins décentralisé et fondé aussi bien sur les valeurs locales qu'occidentales. Ces colonies étaient sous l'emprise d'une économie d'exploitation fondée sur le « travail forcé » et dans laquelle l'essentiel de la production était destinée à la construction de la métropole. De même, le système d'enseignement mis en place était l'expression de la violence et de l'ambition dominatrice de l'État colonial dont les référents n'étaient pas toujours ceux qui avaient cours dans la métropole à l'époque.

Cet État colonial si entreprenant et aux ambitions hégémonique, était hostile à tout modèle endogène. Il se montre très répressif et réserve un accueil défavorable aux initiatives d'enseignement en langues locales. Il a abordé de façon unitariste tous les grands registres de l'organisation sociale : un seul Dieu, un seul État, une seule nation, une seule langue. Comme le travail forcé, l'école était déclarée obligatoire dès 1903 avec le français comme unique langue d'enseignement dans toutes les écoles, y compris les écoles confessionnelles. Les langues locales ne pouvait pas être promues dans ce contexte parce qu'elles relèvent des valeurs endogènes. Sur la base de l'arrêté n°806 du 24 novembre, le système scolaire est laïcisé, nationalisé et professionnalisé avec comme principes centraux l'exclusion et la ségrégation raciale (les écoles des enfants des colons sont séparées des écoles des enfants des indigènes) (Bierschenk, 2007 :261). Dès lors, au système économique basé sur l'exploitation et la violence s'est superposée une politique éducative basée sur la violence et l'exclusion.

Le système éducatif était fortement centralisé avec un programme d'enseignement consacré à 80% à l'apprentissage de la langue française et à 20% à celui des mathématiques, de l'agriculture et de l'histoire de la France<sup>5</sup>. L'école s'illustre comme un instrument de contrôle social, intellectuel et idéologique. Elle était à la fois une école imposée (tout comme la culture du coton, de l'arachide au Dahomey ; du cacao ou de l'hévéa en Côte d'Ivoire...) mais elle exprimait aussi l'autorité, la puissance et le besoin de contrôle de l'État colonial fortement centralisé. Le même programme est enseigné dans toutes les écoles de la colonie. A cette époque, seules quelques grandes agglomérations disposaient d'une école. L'instruction scolaire était un privilège auquel avaient accès seulement les princes et les fils des chefs locaux. Elle s'est vu assigner une double ambition ainsi que la décline le gouverneur général de l'Afrique occidentale française (AOF), Paul Brévié :

« Il s'agit d'une part de former des cadres indigènes qui sont destinés à devenir nos auxiliaires dans tous les domaines, et d'assurer l'ascension d'une élite soigneusement

---

5 Ces informations statistiques sont inscrites sur un panneau informatif implanté par le ministère en charge du tourisme devant la toute première école coloniale à Abomey.

choisie ; il s'agit d'autre part d'éduquer la masse, pour la rapprocher de nous et transformer son genre de vie ... » (Bakary 1993 : 74).

Il s'agit donc d'une politique éducative « assimilationniste » qui visait à fabriquer dans un moule occidental quelques bureaucrates, essentiellement de niveau moyen, choisis par le colon sur la base de rapports d'interconnaissance, pour prendre en charge les administrations publiques. Les produits de l'école coloniale étaient destinés exclusivement à assurer des tâches administratives subalternes. Ils servaient en tant que commis et interprètes, instituteurs et moniteurs, médecins auxiliaires et vétérinaires auxiliaires, infirmiers, employés de commerce ou encore ouvriers...Mais cette minorité d'autochtones qui a appris à lire, écrire et parler français s'est constituée très rapidement en une élite sociale qu'on appelait les "évolués" ou les "lettrés".

On comprend dès lors l'origine des rapports asymétriques ou les complexes de supériorité qui existent entre ces « évolués » et la masse analphabète. Ces rapports sociaux inégaux empreints des attitudes de condescendance des « évolués » à l'égard des autres catégories sociales ne sont rien d'autre que la reproduction à l'identique de rapports qui prévalaient entre colonisateurs et colonisés. L'enseignement du français aux autochtones légitime cette langue et traduit une prise de conscience politique aussi bien chez les colonisateurs que chez les colonisés (Lacoste, 2007). L'usage du français est pour les premiers l'outil et le symbole de leur domination politique et pour les seconds le moyen d'une petite promotion sociale et d'obtention de quelques droits. Dès lors, la langue est perçue comme un instrument de domination politique et c'est cela qui explique l'exclusion des langues locales et la limitation de l'enseignement du français à quelques privilégiés.

## La période post-indépendance (1960 à 1972) : entre mimétisme de l'État, construction de l'État-nation et émergence des premières initiatives publiques d'alphabétisation

L'indépendance du Dahomey (aujourd'hui Bénin) est survenue le 1er août 1960. La première décennie suivant cette indépendance est marquée par de fortes effervescences idéologiques et politiques qui ont plongé le pays dans une période de grandes instabilités politiques. Celles-ci n'ont pas permis aux acteurs de réaliser les ambitions affichées au départ<sup>6</sup>. Globalement, la situation du secteur de l'alphabétisation se caractérise, au cours de cette période, par le maintien du *statu quo*. Les mêmes perceptions et attitudes qui ont prévalu à l'égard des langues locales au cours de la période coloniale, ont été reproduites par les élites nationales et on a assisté à un mimétisme de l'État face à la politique linguistique.

### *Le mimétisme de l'État postcolonial face à la politique linguistique de l'administration coloniale*

A l'indépendance, le destin du nouvel État est pris en mains par des générations d'auxiliaires, d'instituteurs et de commis de l'administration coloniale. Ils sont les purs produits de la colonisation et ont intériorisé l'héritage colonial. Ils ont appris auprès des « anciens maîtres » à marquer une distance vis-à-vis de leurs propres langues. La capacité à s'exprimer en français devient la marque de la modernité et le signe distinctif entre les « Noirs civilisés » ou les « évolués » et les autres. Ces nouveaux « cadres africains » qui relèvent de la catégorie émique des Akowe - i.e. "sachant lire et écrire sur papier"- ont entretenu et promu cet héritage colonial ayant fait du système éducatif à la fois une affaire d'élites mais aussi excluant les langues locales. Malgré les discours idéologiques et les espoirs suscités, l'indépendance n'a pas pu apporter un changement dans la politique de promotion des langues locales au titre de langues d'enseignement. L'administration publique postcoloniale demeure marquée par l'exclusion des langues autochtones au profit du français.

Les « petits fonctionnaires africains »<sup>7</sup> qui accèdent au pouvoir politique héritent de la charge de la gestion des responsabilités publiques. Ils adoptent officiellement

---

<sup>6</sup> Généralisation de l'alphabétisation en langues locales, développement d'une alphabétisation fonctionnelle, création d'un environnement lettré, développement de programmes intégrés de la post-alphabétisation, etc.

<sup>7</sup>L'expression est (Olivier de Sardan, 2004 : 154)

un système économique libéral pour s'inscrire dans la même ligne que le pays colonisateur. Mais dans la pratique, on a plutôt affaire à une gestion publique qui s'inscrit plus dans une sorte de continuité avec la machine administrative coloniale que dans une perspective libérale.

Cette période est caractérisée surtout par le report à nouveau des soldes des pratiques de l'État colonial. Dans le système éducatif, les rapports des nouvelles élites autochtones sont restées les mêmes vis-à-vis de l'école, des langues locales et des populations. Autant le travail forcé est maintenu autant le « signal » (appelé pendant longtemps en France le « symbole ») n'a pas disparu dans les écoles ainsi que les sévices corporels ou les dénigrement verbaux à l'encontre des élèves qui s'expriment en langues autochtones. La priorité éducative était l'instruction scolaire dans le système formel en vue de la formation de cadres pouvant prendre en charge les administrations publiques. Le système éducatif est donc resté élitiste avec très peu d'intérêt pour les langues locales. Le projet d'unification de l'État dont les élites autochtones étaient porteuses constitue aussi un facteur non moins important de la reproduction de la culture d'infériorisation des langues locales en faveur du français.

Avec les élites autochtones, le nouvel État se révèle répressif à peu près au même titre que l'État colonial vis-à-vis des langues locales. Les enseignants ont souvent recours aux méthodes répressives datant du temps de la colonisation française. Ils se sont appropriés les idées, les savoirs, les représentations culturelles, les pratiques sociales des colonisateurs puis les ont mélangés à leurs propres vécus et pratiques quotidiens. En fait les élites autochtones ne se sont familiarisées que tardivement et superficiellement avec le modèle institutionnel que leur a légué l'ancien maître. Beaucoup ont mal assimilé le rapport à l'État dont elles ont une idée presque dogmatique. Ils ont ignoré le côté idéologique de l'État qui devrait permettre de prendre un peu de recul à son égard et de l'adopter à leur contexte national particulier. Il en a découlé une conception très fervente, autoritaire et suffisamment normative de l'État. Le modèle « unitariste » de l'État est pris au pied de la lettre : à un État doivent correspondre un seul système d'éducation nationale<sup>8</sup>, une seule langue d'enseignement.

Les pratiques des élites autochtones dirigeantes découlent donc de rituels idéologiques hérités de la colonisation et dont l'objectif semble être de montrer la supériorité des valeurs occidentales sur celles des pays colonisés. Ces comportements ritualisés visent à représenter symboliquement le modèle de la société occidentale incarné par des acteurs sociaux, tentant d'imposer leur interprétation de la réalité sociale comme l'unique façon de voir les situations sociales. Cette façon de voir le monde relève de stratégies sociopolitiques classiques généralement observées dans les colonies d'Afrique à l'époque (Bierschenk, 1995). Ils visent à ranger les langues locales dans le domaine de

---

<sup>8</sup> C'est d'ailleurs dans cet esprit que jusque dans les années 2000 le seul Ministère de l'éducation nationale regroupait tous les ordres d'enseignement

l'indigène et à empêcher leur utilisation comme médias d'enseignement. Cette attitude des élites nationales s'inscrit justement dans le projet de construction d'un État hégémonique.

### ***L'indépendance, le projet de construction de l'État-nation et le déni de la diversité linguistique***

L'un des principaux défis auxquels devaient faire face les dirigeants du nouvel État dahoméen indépendant était la poursuite de la construction de l'État-nation dont le projet a démarré sous la colonisation. Cette ambition était également un des obstacles majeurs ou du moins le principal argument qui empêche la promotion des langues locales. En effet, l'État béninois, comme la plupart des États de l'Afrique de l'Ouest, est un agrégat pluriethnique constitué d'une multitude de nationalités parfois émietées et entretenant entre eux des rapports plus ou moins conflictuels. L'ambition de l'État était donc de construire une nation unifiée dans ce contexte de multiplicité de parlers locaux. Cet effort hégémoniste est passé entre autres par l'institutionnalisation des « travaux forcés » et la répression de toute initiative tendant à exprimer un particularisme ethno-linguistique ou culturel au sein des différents groupes sous l'emprise de l'État.

Le maintien et la promotion du français comme langue nationale symbole de l'État-nation moderne sont apparus comme des défis politiques majeurs que s'est assignés l'État. Plutôt que de se lancer dans une démarche de construction d'un modèle linguistique endogène pluraliste inspiré de la pluralité des parlers locaux qui caractérise le pays, les élites intellectuelles nationales postcoloniales font le choix d'une homogénéité linguistique d'origine exogène basée exclusivement sur le français. Il n'y a eu de tentative de codification d'aucune langue locale en vue de son utilisation sous forme écrite comme langue d'État, contrairement à l'exemple de plusieurs pays colonisés du Magreb africain, de l'Asie ou de quelques pays de l'Afrique de l'Ouest comme la Guinée Conakry. En conséquence, jusqu'à aujourd'hui, le Bénin est un des rares pays en Afrique à ne pas avoir une langue véritablement nationale.

Le nombre élevé des langues locales<sup>9</sup> et leur caractère de langues très peu instrumentées sur lesquelles il y avait très peu de connaissances disponibles sont les prétextes de leur exclusion. Cette multiplicité des langues locales est perçue par les élites autochtones dirigeantes de la période de l'indépendance, d'une part comme un handicap à l'érection d'une administration moderne, compétitive et ouverte à l'extérieur ; d'autre part, comme une menace au projet de construction de l'État-nation. Elles n'envisagent la construction d'un État moderne qu'à travers une unicité et non dans un pluralisme linguistique.

L'usage des langues locales est présenté comme complètement dichotomique dans le processus de construction du nouvel État-nation. Le lien entre l'État et les

---

<sup>9</sup> On compte aujourd'hui au Bénin environ soixante-deux (62) parlers locaux.

langues autochtones est apparu totalement non permissif voire inexistant. Le français et les langues locales sont perçus dans leurs rapports comme occupant des domaines différents basés sur l'opposition entre l'écriture et l'oralité. Le français (représentant l'État) est décrit comme langue systématisée, moderne et international (malgré son extériorité à l'ensemble du peuple) alors même que les langues locales (représentant la nation) sont présentées comme informelles, traditionnelles et locales, limitées à de petites portions de terres cloisonnées, renfermées sur elles-mêmes en raison des difficultés d'intercompréhension. Cette politique linguistique contribue ainsi à créer l'image d'un État-nation à deux visages. D'un côté la minorité dominante constituée des élites scolaires capables de s'exprimer en français et qui sont identifiés à l'État<sup>10</sup> ; de l'autre la majorité dominée des citoyens incapables de parler le français et relégués dans le domaine populaire de la nation.

L'héritage colonial est ainsi pleinement assumé par les élites nationales. Celles-ci déploient des efforts pour que l'État s'infilte dans maints domaines de la vie des populations : construction de réseaux de communication (terrestres, ferroviaires) pour désenclaver les régions périphériques, la mise en place d'un maillage administratif de plus en plus fin du territoire à travers la création de nouvelles circonscriptions scolaires, de nouvelles écoles, de nouveaux collèges, de nouveaux lycées techniques, la création d'une université et surtout l'adoption du français comme seule langue officielle. Les nouveaux dirigeants devaient construire l'espace de l'État et en rassembler les parties hétérogènes pour en faire un système unifié, homogène et fonctionnel.

Bien évidemment, ce maillage administratif est caractéristique de l'ensemble des pays de l'Afrique subsaharienne mais avec des variations dans les modes d'encadrement du territoire. Ces variations dépendent de la trajectoire historique de chaque État, de la nature des ressources qu'il parvient à exploiter et, bien entendu des cultures étatiques nationales (favoritisme, clientélisme, prébendes, etc.) qui caractérisent les pratiques gestionnaires des nouvelles élites autochtones. Ces élites s'approprient et reproduisent rapidement les discours coloniaux sur l'impossibilité de promouvoir autant de langues à la fois. Ce qui leur permet de justifier leur marginalisation. Il semble aussi que l'utilisation de ces langues dans les administrations soit perçue par les nouvelles élites comme un facteur de remise en cause, d'abord des rapports de condescendance qu'elles entretiennent avec les autres citoyens puis du partage du pouvoir et des ressources dans un contexte national marqué par des luttes ethno-régionalistes pour le partage des rentes de l'État<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Au Bénin les élites scolaires sont généralement accusées par la masse analphabètes de tous les maux, notamment des pratiques corrompues au sein de la République.

<sup>11</sup> La distribution inégalitaire des services éducatifs entre le Sud et le Nord, instaurée depuis la période coloniale, a favorisé le Sud avec l'émergence d'un nombre important d'élites au détriment du Nord. Or dans le Bénin contemporain comme dans la plupart des États modernes



En conséquence, l'attitude de l'État postcolonial est restée une attitude conformiste vis-à-vis de l'alphabétisation. Il s'est investi principalement à assumer durant presque toute la décennie post-indépendance le legs colonial d'exclusion des langues locales (interdiction formelle aux élèves de parler leurs langues à l'école, choix du français comme unique langue officielle parlée dans toutes les administrations et institutions publiques, abandon de l'enseignement des langues locales aux mains du clergé, etc.). Le projet de construction d'un État-nation à partir d'un agrégat pluriethnique, le rythme accéléré de reproduction du secteur éducatif formel et le mimétisme des élites nationales sont apparus comme les facteurs structurants ayant contribué au maintien des langues locales dans le domaine de « non État ».

### ***L'émergence des premières initiatives publiques d'alphabétisation***

Les missions protestantes et catholiques ont gardé le monopole de l'alphabétisation depuis la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle jusqu'après l'indépendance. Mais leur initiative est restée très limitée et relevait d'une approche d'écriture des langues qui ne s'inscrivait ni dans une perspective de développement économique ni dans celle de la connaissance sur ces langues. A travers cette forme d'alphabétisation, les langues locales ne sont pas perçues comme moyens de transmission des acquis de la science, de la technologie et de la technique capable de conduire à un véritable développement. Elles ne sont pas utilisées aux fins d'en assurer la promotion comme vecteurs de connaissances et outils d'épanouissement culturel et de développement, au même titre que le français. L'approche des confessions religieuses telle que pratiquée ne favorise pas l'installation et la promotion d'un système démocratique d'alphabétisation et d'éducation des adultes qui permette l'enseignement des sciences et techniques modernes au service des intérêts des bénéficiaires et qui intègre leurs cultures en les adaptant à leurs besoins.

C'est vers la fin de la première décennie postindépendance qu'on assiste à des tentatives de connexion entre l'alphabétisation des adultes et l'État. En effet, à cette époque le regard du monde sur l'alphabétisation a changé profondément grâce aux travaux de Freire qui ont émergé au début des années 1960. Les approches de Freire révèlent le rôle important de l'alphabétisation dans la « prise de conscience critique permettant le passage de la compréhension à l'action. [Elles ont] séduit et nourritôt les réflexions des chercheurs, des intervenants [extérieurs],

---

de l'Afrique francophone, le diplôme constitue un facteur déterminant dans l'occupation des postes clés dans l'administration. Dès lors, l'administration béninoise se caractérise par la prédominance des ressortissants de la partie méridionale du pays et une sous représentation de ceux de la partie septentrionale. En conséquence, on note souvent des attitudes de frustrations et des sentiments de domination des nordistes par les sudistes qui s'expliquent en partie par l'inégalité d'accès aux services éducatifs dont l'origine se situe dans la période coloniale. Cela constitue un des facteurs explicatifs du régionalisme qui caractérise l'accès aux postes dans l'administration publique béninoise (cf. Asiwaju, 1975).

ainsi que les activistes et les organisations non gouvernementales impliquées dans le développement » (Calvès, 2009 :738 in Alhassoumi, 2012 : 23). Les approches d'alphabétisation conscientisante de Freire ont donné des résultats avérés ayant reçu d'ailleurs un accueil favorable au sein des institutions internationales comme l'UNESCO et la Coopération suisse qui ont consenti des appuis financiers pour expérimenter des programmes pilotes dans certains pays dont le Bénin.

Cette évolution globale a suscité à l'intérieur, diverses préoccupations et réactions de type nationaliste. Celles-ci visent, soit une quête d'identité nationale et une réhabilitation des valeurs africaines durement malmenées au cours de la période coloniale, soit la défense des intérêts socioéconomiques de différents groupes ethniques regroupant des populations encore largement analphabètes à cette époque (Hagnonnou, 2009). La nécessité de l'alphabétisation en faveur des adultes analphabètes et de l'introduction des langues locales dans l'enseignement formel est exigée à travers des mouvements de revendications sous la conduite de certains intellectuels et activistes. Elle se réfère d'une part aux symboles de la modernité que sont la lecture et l'écriture restées longtemps le privilège des seules élites scolaires et, d'autre part aux « traditions » des différents groupes ethniques composant la nation béninoise (Bierschenk, 1995).

Ces luttes visent à sortir les masses de leur « obscurantisme » (ibid.) et à leur fournir plus d'outils pour mieux comprendre leur environnement et le fonctionnement d'une bureaucratie étatique qui a fait le choix de s'exprimer dans un langage inaccessible pour la majorité. Elles s'inscrivent dans un vaste mouvement d'éveil de la conscience des couches sociales défavorisées sur les nouvelles perspectives que l'instruction dans les langues locales pourrait donner à leur situation. Dès lors, l'alphabétisme commence par être perçu comme un important instrument dont l'État devrait se saisir pour son développement. Il revêt un caractère utilitaire pour l'État. On avance des arguments selon lesquels les masses alphabétisées ou instruites dans leurs langues maternelles pourraient réfléchir et mieux se prendre en charge elles-mêmes. Elles pourraient devenir ainsi des citoyens à part entière, conscients de leurs droits et devoirs et ayant une bonne connaissance du fonctionnement d'une administration publique qui ne semble pas être intégrée dans les codes sociaux de ces populations.

La nature des groupes d'intérêts, les arguments développés et le contexte international favorable étaient les principaux facteurs du changement de la politique du pays en matière d'alphabétisation. En effet, pour la première fois, les défenseurs de la politique de promotion des langues autochtones sont recrutés parmi les élites elles-mêmes qui ont su rallier à leurs causes les masses populaires dépourvues de grandes capacités de mobilisation par elles-mêmes. Ensuite, l'argument qui consiste à faire le pont entre l'alphabétisation et le développement national a capté l'attention des décideurs qui ont fini par se rendre compte que malgré les efforts qu'ils ont déployés pour promouvoir le système formel, ils n'ont pas pu amorcer le développement souhaité. Ce lien a émergé des couloirs des institutions internationales, notamment de l'UNESCO, au cours des années 1960. Ces nouvelles politiques considèrent que les pays du Tiers-Monde sont sous

développés parce qu'ils ont des taux très élevés d'analphabétisme. Il y aurait donc un lien étroit entre alphabétisme et développement économique. Dès lors, des programmes pilotes sont initiés dans ces pays, découlant principalement de la politique de l'UNESCO adoptée par le « Congrès mondial des ministres de l'éducation nationale sur l'élimination de l'analphabétisme » qui s'est tenu en 1965 à Téhéran en Iran. Le concept d'alphabétisation est muté en outil du développement et corrélé aux exigences de développement socio-économique. L'alphabétisation est investie d'une dimension fonctionnelle, c'est-à-dire qu'elle se met en place en « interrelation avec les vicissitudes et les aspirations des populations dans la quotidienneté de leur existence » (Verhaagen, 1999 : 1)

Cette nouvelle vision de l'alphabétisme a eu des répercussions sur les politiques nationales d'alphabétisation au Bénin. Elle a, en effet, permis de sortir le secteur du cadre purement confessionnel pour le rendre laïc dès 1966. Les premières expériences d'alphabétisation fonctionnelle ont commencé en français dans le Borgou, au profit de personnes ayant dépassé l'âge de scolarisation <sup>12</sup> (cf. MCAT, 2001). Mais elles échouent très tôt justifiant ainsi le passage à une alphabétisation en langue *baatonum*<sup>13</sup> dès 1968 au profit des producteurs de coton et consacrent la réorientation de la mission ainsi que de l'approche d'alphabétisation. A partir de ces initiatives, le secteur de l'alphabétisation est ouvert à des espaces autres que confessionnels. Désormais l'alphabétisation vise la maîtrise de connaissances techniques laïques en liaison avec les activités économiques des bénéficiaires. Elle consiste à enseigner aux paysans des calculs pour leur permettre de contrôler la pesée et la vente de leur coton par eux-mêmes. Elle donne ainsi les moyens et de nouvelles compétences aux producteurs pour se libérer des encadreurs ruraux qui les grugeaient. L'objectif de ces programmes d'alphabétisation était de permettre aux paysans d'acquérir des compétences pour être autonomes, améliorer leur situation socio-économique et être utiles à leur environnement. Ils visaient à compenser chez les agriculteurs sans instruction, le manque d'accès à la formation de base en leur donnant des connaissances pratiques pour améliorer leurs techniques professionnelles et accroître le rendement.

La mise en œuvre de cette nouvelle vision s'est concrétisée par l'installation des premiers foyers ruraux à Ganou (aujourd'hui, quartier de Parakou) et à Komiguéa (commune de N'Dali). Dès 1970, sous l'impulsion de la Coopération suisse, le service connaît son extension à d'autres communes du Borgou notamment à Nikki au profit des structures organisées par l'Union Suisse des Coopératives

---

12 Ces premières expériences furent conduites par un Coopérant Suisse du nom de Jean-Pierre Grossembacher, communément appelé *Amon Sori*. D'après les explications locales, pour encourager ses apprenants, Grossembacher leur montrait des pièces de 100f toutes neuves. Ainsi, pour inciter, un apprenant à réagir il leur disait "*Amon Joli*" au sens de "si tu as cette pièce de 100f, c'est joli !". Cette expression déformée en "*Amon Sori*" est désormais utilisée par les apprenants pour le désigner.

13 Le parler des Bariba

(USC) pour la culture attelée. Cette expérience initiée « par le bas » (*bottom-up policy*) connaît un succès remarquable pendant quelques années. Ce succès favorise son application dans les langues *fongbe*<sup>14</sup> et *yoruba* au profit des producteurs de palmiers à huile dans les régions du centre et du sud du pays au cours de la même période.

Mais au fil du temps, ces programmes ont échoué, d'abord parce que la vertu de l'alphabétisation n'est pas ressentie de l'intérieur. Elle est imposée de l'extérieur et il n'est pas certain de convaincre les populations de quelque chose qui n'est pas ressenti comme besoin (Millican, 1993). Ensuite, la dimension fonctionnelle de l'alphabétisation était sous-tendue par une vision universaliste. On considérait que « l'alphabétisme pouvait être enseigné comme un ensemble universel de compétences, applicables partout, et qu'il n'y avait qu'un seul alphabétisme que tout le monde devait apprendre de la même manière ». Ainsi, les mêmes programmes d'alphabétisation sont enseignés du Nord au Sud aux producteurs de coton comme aux producteurs de palmiers à huile ou aux groupements de femmes formatrices de produits tropicaux, en *baatonum*, en *fongbe* ou en *yoruba*. L'alphabétisme était considéré comme neutre et indépendant du contexte social, des acteurs et de leurs activités économiques. Les programmes ne prenaient pas en compte la réaction, quoiqu'imprévisible, des bénéficiaires. Or, dans toute politique publique l'attitude du public cible est un facteur déterminant qui devrait être prise en compte tant elle peut modifier les effets concrets de la politique ou sa signification (Hassenteufel, 2011 : 109).

Aussi, l'expérience d'alphabétisation fonctionnelle était-elle conduite principalement par des chefs projets et des planificateurs extérieurs aux réalités locales. Les initiatives sont développées et contrôlées par l'extérieur à travers les coopérations bilatérales ou multilatérales. L'État n'était présent que faiblement à travers la mise à la disposition des coopérants de quelques agents d'appui. Cette prégnance de l'extérieur dans les politiques d'alphabétisation n'est pas récente. Depuis son origine coloniale, le domaine de l'alphabétisation est toujours resté soumis aux enjeux globaux définis et contrôlés par des acteurs globaux. Les approches et les contenus des programmes sont toujours conçus à partir d'enjeux qui ne sont pas toujours en adéquation avec les besoins nationaux encore moins avec les réalités locales et les besoins des bénéficiaires. Ils sont souvent sélectifs aussi bien dans leurs finalités, leurs contenus que dans les zones d'implantation, par rapport au public visé (les agriculteurs seuls étaient concernés) et à la démarche prônée.

Contrairement à beaucoup d'autres services publics comme le service forestier, la santé, l'éducation formelle ou encore la justice qui, dès l'origine sont intimement liés à l'État colonial dont ils étaient le symbole et l'expression de la puissance, le service de l'alphabétisation des adultes n'était pas à ses débuts un instrument aux mains de l'État. Il n'était pas un instrument d'ancrage de l'État. Il s'est développé

---

<sup>14</sup> Le parler des Fons

en marge de l'État et même, à des moments donnés, contre la volonté de l'État. Il est le fruit d'enjeux supra-nationaux produit par de nombreux acteurs internationaux (les missionnaires ressortaient de plusieurs pays occidentaux). Ces acteurs globaux opèrent par l'intermédiaire d'institutions de gestion autonome par rapport à l'administration (les Eglises et les institutions de coopération multilatérale). L'incorporation de l'alphabétisation dans les interventions publiques a commencé à la faveur de l'avènement du régime marxiste-léniniste.

## La Révolution et la médiatisation de l'État par l'alphabétisation

Après une dizaine d'années d'indépendance la grande majorité de la population béninoise reste analphabète et participe très peu à la vie et à l'articulation des différentes arènes. Malgré les efforts déployés depuis plusieurs décennies au sein des églises et par l'État pour étendre l'école à travers le territoire national, la grande partie de la population ne sait ni lire ni écrire. Des pressions nationales et internationales commencent par peser sur les décideurs politiques qui, au regard des expériences à succès relatifs tentées dans le Borgou par les coopérants, finissent par manifester progressivement une certaine ouverture à l'égard de l'alphabétisation en langues locales.

La période allant de 1972 à 1990 connaîtra le plus haut degré d'étatisation du secteur de l'alphabétisation des adultes. Cette période est marquée par l'omniprésence de l'État. Pour accélérer le développement socio-économique du pays, les autorités nationales adoptent le slogan mobilisateur du « comptons sur nos propres forces ». L'économie est basée sur la production agricole. La population active dont la majorité est analphabète et exerce dans le secteur primaire devait jouer un rôle central dans cette nouvelle économie politique. Le système productif est principalement régenté par l'État avec le reversement de tous les moyens de production dans le patrimoine étatique. La plupart des unités de production sont nationalisées. L'État se positionne comme le principal employeur, créateur de la richesse et la fonction publique est devenue la « principale industrie ». Les initiatives privées encore embryonnaires sont étouffées. L'État s'octroie le monopole exclusif de l'intervention publique surtout dans les secteurs sociaux comme l'éducation, la santé, l'eau, l'emploi, etc. Le système éducatif est nationalisé et contrôlé depuis le sommet de l'État. Le sous secteur de l'alphabétisation est considéré comme une priorité nationale relevant des prérogatives de l'État.

Le contexte politique et économique de cette période a donc permis à l'État de jouer le rôle de principal acteur des politiques publiques dans le secteur éducatif comme dans tous les domaines de la vie sociale. Il a pu faire émerger des politiques visant la généralisation et la prise en compte de l'alphabétisation dans le développement national. La stabilité relative du pouvoir politique au cours de cette période a favorisé une certaine clarté dans les politiques d'alphabétisation permettant ainsi de rompre avec les hésitations qui ont marqué le secteur. Cette période est marquée par le développement et la mise en œuvre de plusieurs initiatives visant à donner une place importante aux langues locales et à renforcer l'idéologie politique de l'époque.

L'alphabétisation est très tôt apparue pour le régime politique révolutionnaire comme un nouvel enjeu dont l'État s'est saisi. Le secteur a connu aussitôt une forte bureaucratisation par la mise en place des dispositifs administratifs

permettant à l'État d'étendre son domaine d'action et ses tentacules à l'intérieur de la société. L'État a gardé un monopole quasi exclusif du secteur au moyen d'un système institutionnel centralisé. Il est resté le seul maître de l'élaboration et de la mise en œuvre de toutes les politiques d'alphabétisation. Même les interventions sous forme de projet dans le secteur sont contrôlées par l'administration publique. Le personnel des projets d'alphabétisation est recruté parmi les agents de l'État pour mettre en œuvre les programmes.

Le secteur qui est resté longtemps géré par des acteurs non étatiques, a revêtu la forme d'une intervention publique massive et fortement centralisée. La définition des politiques du secteur, les règles de fonctionnement, la construction des centres, le recrutement et la formation des animateurs et le contenu des curricula relèvent des prérogatives de l'État. Des structures étatiques assurent l'encadrement des cours et contrôlent les outputs. Les différents représentants locaux de l'État dans les autres secteurs (santé, éducation, environnement, agriculture...), interviennent dans les cours d'alphabétisation et développent des modules ou des causeries concernant leurs secteurs respectifs.

« Il y a souvent des fonctionnaires d'autres secteurs qui viennent nous entretenir sur des thèmes relatifs à la santé, l'agriculture, la scolarisation des enfants, etc. Ainsi, le vétérinaire, l'infirmier, l'instituteur le forestier venaient par moment pour nous dire ce qu'on peut faire dans ces différents domaines pour vivre mieux. Nous leur posions aussi des questions d'éclaircissement sur les parties des cours qui concernent leurs domaines respectifs » (I. G., ancien apprenant dans les années 1980 à Tchatchou, le 10/05/07)

Tout le secteur est ainsi intégré mais dans la pratique le service a fini par être instrumentalisé. Il est transformé en un objet de propagande politique incapable de donner aux apprenants des aptitudes pouvant leur rendre service dans leur entourage immédiat. Les programmes d'alphabétisation et les matériels écrits étaient utilisés comme des moyens d'endoctrinement des populations pour qu'elles adhèrent au système politique de l'époque. L'alphabétisation perd son caractère fonctionnel pour servir de support de diffusion et d'ancrage de l'État dans les sociétés locales.

### ***L'alphabétisation comme instrument d'ancrage local de l'État***

Les changements politiques intervenus en octobre 1972<sup>15</sup> accordent une place de choix à l'alphabétisation. Ils marquent l'engagement plus résolu de l'État qui lui confère un caractère de service public d'intérêt général et procède à son institutionnalisation. Le gouvernement militaire fait de l'alphabétisation des adultes une préoccupation importante. Dans le discours programme du 30 novembre 1972, ce gouvernement fait de l'alphabétisation de masse dans les langues nationales, un instrument de promotion de la culture populaire et un

---

<sup>15</sup> Date du coup d'État militaire dirigé par les jeunes militaires révolutionnaires et qui a connu l'avènement du commandant Mathieu Kérékou au pouvoir.

facteur de développement. Les langues locales sont ainsi prioritaires dans la plupart des activités communautaires et l'alphabétisation devient un secteur fortement bureaucraté avec des interventions top-down<sup>16</sup> et monopolistes de l'État.

Depuis lors, l'alphabétisation devient un domaine de manifestation de l'État et de ses modes opératoires à travers ses démembrements installés çà et là dans les arènes locales et qui assurent l'imposition des normes. L'État investit les échelons locaux à travers la construction de foyers ruraux, la réglementation, la conception des programmes ou l'affectation des fonctionnaires dans le sous secteur. Dès 1973, certaines langues locales sont introduites dans le programme de formation des enseignants à l'école normale. En 1974, la Direction de l'alphabétisation et de la presse rurale (DAPR) est créée au sein du Ministère de la jeunesse, de la culture populaire et des sports (MJCPS). En 1980, l'État crée le Ministère de l'alphabétisation et de la culture populaire (MACP) qui élabore un programme de généralisation de l'alphabétisation {MCAT, 2001 #113} au cours de la même année. En 1981, le Centre d'édition de manuels d'alphabétisation (CEMA) est installé avec l concours technique et financier de la Coopération Suisse. L'État met également en place des structures administratives déconcentrées pour aider ce ministère dans sa tâche de mise en œuvre de la politique culturelle. Au niveau départemental, les Brigades provinciales d'alphabétisation (BPA) sont créées avec des démembrements au niveau des districts d'alors (actuelles communes). Dans les villages, la médiatisation du secteur repose sur les maîtres, les Comités villageois révolutionnaires (CVR), les Chefs postes d'animation des coopératives agricoles (CPACA), les responsables locaux de la DAPR et d'autres agents en charge des autres services publics.

La création de ces structures locales d'alphabétisation (foyers ruraux, postes d'animations de coopératives agricoles, brigades provinciales, etc.), quoiqu'étroitement contrôlée à partir du centre étatique, constitue néanmoins une innovation institutionnelle. Elle a engendré une rupture avec l'attitude observée jusque-là par les autorités publiques vis-à-vis du secteur. Cette innovation institutionnelle s'inscrit dans une stratégie plus globale d'infiltration de l'État au niveau local marquée en particulier par la mise en place à partir de 1975 de services agricoles d'État que sont les ex-Centres d'action régional pour le développement rural (CARDER). Ce maillage de proximité par les services agricoles et les structures d'alphabétisation s'étend à tout le territoire et les compétences recouvrent quasiment tous les domaines de la vie rurale.

Au plan législatif, l'État élabore et adopte des textes de lois pour soutenir également la politique de promotion des langues autochtones. Il s'agit notamment de l'ordonnance N° 75/30 du 30 juin 1975 portant loi d'orientation de l'Éducation nationale (Capo-Chichi, 1982) ; de la Loi Fondamentale adoptée le 26 août 1977 et qui accorde à chaque « nationalité » le droit et la liberté d'utiliser sa langue dans la communication orale et écrite, puis de développer sa culture ; de l'arrêté No

---

<sup>16</sup> Les décisions venaient du sommet de l'État pour être appliquées dans les échelons locaux.



45/MCC/CAB/DA/SA portant attribution, organisation de l'alphabétisation et fonctionnement de la direction de l'alphabétisation; de l'arrêté N°467-C/MESRS/DGM/SP de 1984, portant création et organisation du Centre national de linguistique appliquée (CENALA), etc. La Constitution du 11 décembre 1990 en tant qu'instrument qui cristallise les nouveaux changements intervenus au Bénin en 1990, contient également des dispositions relatives à la valorisation des langues nationales. L'article 11 de cette loi fondamentale dispose en son alinéa 1er que « toutes les communautés composant la Nation béninoise jouissent de la liberté d'utiliser leurs langues parlées et écrites et de développer leur propre culture tout en respectant celles des autres ». Il prescrit à l'alinéa 2 que « l'État doit promouvoir le développement des langues nationales d'intercommunication ». L'article 40, quant à lui, mentionne expressément l'alphabétisation comme un moyen que l'État doit utiliser pour enseigner les « droits de la personne humaine ». Le même article prescrit à l'État, en son alinéa 3, de faire connaître et d'enseigner les droits de l'homme dans les langues nationales sur les mass média. L'État béninois se dote également d'une Charte culturelle définie par la Loi N°91-006 du 25 février 1991 et qui met l'accent sur la promotion des langues locales. Par cette charte, l'État reconnaît l'impérieuse nécessité de développer les langues nationales, vecteurs des cultures des différents peuples et instruments privilégiés du développement culturel et social.

Ainsi, entre 1972 et 1990 et surtout avec la création du MACP, le secteur de l'alphabétisation est totalement intégré à l'État et bénéficie d'une visibilité jusque dans les hameaux reculés. L'État a adopté une politique d'intervention directe marquée par la création de structures administratives permettant de mettre en place et d'étendre ses interventions dans ce domaine. Le contenu de cette politique d'intervention directe était aisément identifiable par l'existence des mesures prises (d'ordre institutionnel, juridique, financier...) et mises en œuvre par une administration publique tentaculaire qui recourt parfois à la coercition car à l'époque l'alphabétisation avait un caractère obligatoire.

Ces interventions centripètes de l'État lui ont permis de mettre en place un système de contrôle du secteur pendant près de deux décennies. Elles lui ont permis d'affirmer son pouvoir régalien dans un secteur aux origines informelles, initié dans des espaces non étatiques et resté longtemps géré par des acteurs extérieurs non-étatiques ou paraétatiques. Les interventions de l'État visaient à uniformiser toutes les interventions dans ce secteur, à unifier celui-ci en vue de construire, en fin de compte, une identité nationale par la promotion de valeurs collectives partagées par tous. C'est d'ailleurs dans cette perspective que le programme enseigné était partout le même dans toutes les langues nationales.

On peut dire que l'intervention de l'État a permis de mettre en ordre la délivrance de ce service mais en même temps elle a constitué un moyen de contrôle sur les populations vivant dans les zones reculées, conformément à l'idéologie politique de l'époque (Mohamadou, 2009). Cette intervention révèle l'ambition l'hégémonique d'un État en quête de représentativité et de légitimité plus larges.

La conquête du territoire national au moyen de l'ouverture de centres d'alphabétisation dans toutes les localités ainsi que l'adoption dès 1976 d'une politique d'« alphabétisation de masse » exprimaient ambition. Le service d'alphabétisation est imposé, de façon systématique, à tous les citoyens dans toutes les régions du pays. Dès lors, la politique d'alphabétisation revêt très tôt un caractère instrumental avec une finalité politique implicite pour les décideurs.

### ***L'instrumentalisation politique du programme d'« alphabétisation de masse »***

A partir de 1974, l'alphabétisation fonctionnelle portée par les institutions internationales et expérimentée au cours de la deuxième moitié des années 1960, est abandonnée au profit de la généralisation de l'initiation à la lecture et à l'écriture. L'objectif était une éradication rapide, mais aussi hypothétique, de l'analphabétisme. Cette vision ignore complètement la dimension économique des compétences à acquérir par les apprenants. Cette nouvelle politique opte pour la promotion d'une « alphabétisation de masse » qui s'adresse sans distinction à tout Béninois et prend, dès 1981, la résolution principale d'éliminer en cinq ans l'analphabétisme (MCAT, 2001).

L'élaboration et la mise en œuvre de ce programme national de généralisation de l'alphabétisation témoignent du fort engagement de l'État dans la politique d'alphabétisation. Il a abouti à des résultats non négligeables tant il a favorisé l'émergence de spécialistes de littérature en langues locales et d'une presse rurale avec l'apparition de nombreux journaux en langues locales (Mossi, 2008). Ce programme a permis de noter une certaine renaissance des cultures locales dans toutes les régions, notamment par les chansons, les journaux paraissant en langues locales et qui étaient dans une proportion importante, l'œuvre des alphabétisés en langues locales.

Mais, dans le même temps, ce programme d'« alphabétisation de masse » a permis de constater une inadaptation des pratiques pédagogiques et des curricula à des publics dont les besoins étaient diversifiés. Le programme est progressivement réduit à l'objectif de promotion des cultures des différents peuples. Les activités d'alphabétisation sont associées avec les arts et cultures et ont perdu leur aspect fonctionnel. L'analphabétisme est ainsi réduit en un instrument de promotion culturelle massive à caractère essentiellement folklorique et a perdu ses liens avec les autres segments de développement de l'État. Les agents des autres secteurs ont mis fin à leurs interventions, laissant le secteur aux mains de quelques « professionnels col-bleu » formés sur le tas. Cette nouvelle politique a donc connu beaucoup de dérives dont les deux principales sont d'avoir fait de l'alphabétisation un créneau d'apprentissage des gestes et attitudes folkloriques et un instrument de domination au service du pouvoir. On alphabétisait les masses paysannes pour leur donner, non pas des compétences pratiques immédiatement utilisables, mais des connaissances excessivement instrumentales et idéologiques. L'alphabétisation est devenue un canal de vulgarisation des cultures locales des

différentes communautés et de l'idéologie de la Révolution à travers les concours culturels, les chants, danses, contes et proverbes.

L'alphabétisme devient, de ce fait, un instrument de propagande politique au profit du Parti pour la révolution populaire du Bénin (PRPB), ex-parti unique au pouvoir. Les centres d'alphabétisation deviennent aussitôt des lieux de formation à la vie politique, au militantisme et à l'idéologie marxiste-léniniste où les slogans marxistes et les chants en l'honneur de la révolution sont enseignés. L'inscription et la participation régulière au cours étaient quasiment obligatoires et tous ceux qui y dérobaient volontairement pouvaient être interpellés.

« On avait un maître qui s'appelait TOROU. [...] C'est le gouvernement qui lui avait confié cette tâche. Donc si les gens refusaient d'aller au cours, le maître les signalait au maire qui les convoque pour leur demander les raisons » (I. G., op.cit.).

L'alphabétisation permettait ainsi au pouvoir de rallier les populations aux idéaux du PRPB et d'asseoir sa domination sur toute l'étendue du territoire national. La plupart des apprenants militaient dans les CVR qui sont des creusets politiques et instances villageoises de résonance du PRPB. L'offre du service d'alphabétisation est déconnectée des priorités globales de développement du pays.

Au total, la présence de l'État comme l'acteur influent dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'alphabétisation, au cours de la période révolutionnaire, a eu l'intérêt de donner une visibilité dans les politiques et une uniformité dans les programmes d'action. La stratégie de dirigisme mis en place par l'État central pendant cette période a permis au Bénin d'avoir des politiques d'alphabétisation plus ou moins clairement ficelées avec un engagement politique fort. Cependant, cette forte présence de l'État n'a pas constitué une garantie pour le succès total des politiques publiques dans le sous secteur. Cette stratégie a également abouti aux dérives de l'instrumentalisation des politiques pour servir les intérêts politiques des acteurs réunis au sein du parti unique de l'époque. L'existence de l'État comme le seul acteur fort et très influent a conduit à une configuration moniste de l'espace public de décision où des dérives sont vite apparues et ont engendré de nombreuses remises en causes. Celles-ci justifient le recours à la libéralisation du secteur au lendemain de la conférence des forces vives de la nation.

## Le renouveau démocratique et la minorisation de l'État dans le secteur de l'alphabétisation

Au milieu des années 1980, le pays était en proie à une crise généralisée qui suscite çà et là des soulèvements politiques contre l'autoritarisme, le centralisme, la corruption, l'impunité ou la faiblesse de l'État. Cette crise de l'État engendre celle plus profonde de la gouvernance publique qui voit émerger de nouvelles « catégories sociales » regroupées sous le label « société civile ». Celle-ci est apparue comme une ressource de réappropriation du politique ainsi que du social dans ces États en déliquescence (Onana, 2007). Elle s'est très tôt vue attribuer volontiers une capacité théorique à construire l'intérêt général, laquelle se fonde sur un présumé échec ou une déchéance de l'État. Les signes avant coureurs de cette déchéance de l'État ont commencé par s'annoncer dans certains secteurs de la vie publique nationale, notamment celui de l'agriculture auquel est intimement lié le secteur de l'alphabétisation. L'État a commencé par montrer des signes de faiblesse et d'inefficacité. Sa place dans les politiques publiques est profondément remise en cause au profit d'un libéralisme vertigineusement émergente.

Cette situation a conduit à l'adoption des Programmes d'ajustement structurel (PAS) qui ont connu la redéfinition du rôle de l'État. Celui-ci est poussé à geler le recrutement des effectifs dans la fonction publique, à diminuer celui existant et considéré comme pléthorique. Il doit également se retirer progressivement du secteur productif pour se positionner dans un rôle de facilitateur, de régulateur, de collecte d'information statistique sur le fonctionnement des divers domaines publics. Les sociétés d'État sont privatisées permettant ainsi aux entreprises privées de s'installer et de prendre en mains la production de la richesse. Désormais le rôle de l'État revient essentiellement à garantir à chaque acteur la liberté d'action, à produire les statistiques sur les politiques publiques puis à les diffuser auprès de tous les acteurs. Le rétrécissement de l'État est concomitant avec l'hypertrophie de la société civile dans le champ de l'action publique. Celle-ci hérite progressivement de nombreuses prérogatives relevant autrefois de l'État. Elle se positionne dans le système éducatif en général et dans le sous-secteur de l'alphabétisation en particulier où la nouvelle politique est basée sur le « **faire-faire, accompagner et contrôler** ». Le rôle de l'État dans ce sous-secteur se réduit donc à l'accompagnement et au contrôle des actions des opérateurs privés. L'État y perd le monopole au profit des acteurs privés. La politique d'intervention directe de l'État disparaît au profit d'une politique publique constitutive<sup>17</sup> marquée par la

---

<sup>17</sup> Selon la typologie de Theodore Lowi, les politiques constitutives ou procédurales (contrainte collective indirecte) concernent les cas de politiques où les autorités fixent des procédures à suivre que doit respecter l'ensemble des acteurs concernés. Elles se traduisent généralement

mise en place de nouveaux instruments d'action publique. Désormais, l'État « fait faire plus qu'il ne fait lui-même, il agit plus en interaction avec des acteurs non étatiques qu'il n'agit par lui-même » (Hassenteufel, 2011 : 16). Les politiques d'alphabétisation sont depuis lors construites collectivement par une grande diversité d'acteurs. Ce renouvellement du cadre institutionnel et donc des instruments d'action publique correspond à l'émergence d'un « État régulateur » (Hassenteufel, 2011) qui intervient indirectement dans l'action publique par la production des normes. Cette transformation est imposée à la fois par l'épreuve des faits mais aussi par les pressions des institutions de Breton Wood.

Ces réformes de l'État ont conduit à la résurgence de multiples acteurs internationaux dans le secteur par le biais d'ONG et de projets. Depuis lors, le secteur de l'alphabétisation est devenu un champ socio-éducatif éclaté qui connaît, çà et là, une offre émietlée par une multitude de nouveaux acteurs dont les divers objectifs et stratégies se mettent en œuvre tantôt sous forme de coopération, tantôt sur fond de compétition et d'affrontements.

### ***Les politiques nationales d'alphabétisation soumises aux effets de la globalisation***

Depuis le succès de la Conférence nationale en 1990, le Bénin a regagné la confiance des institutions internationales. Il est apparu comme un pays crédible qui, en guise de « primes à la démocratie », bénéficie d'importants appuis tant financiers que techniques pour accompagner son développement socio-économique. Dans ce cadre tous les secteurs de la vie publique nationale sont devenus des théâtres d'expérimentation de réformes successives. Le secteur de l'éducation en général et le sous-secteur de l'alphabétisation sont particulièrement soumis à une multitude de réformes permanentes dont l'essentiel est arrimé aux politiques éducatives initiées au plan international.

- La conférence mondiale sur l' « éducation pour tous » et ses implications au plan national

La Conférence Mondiale sur « l'Éducation pour tous. Répondre aux besoins éducatifs fondamentaux », tenue du 5 au 9 mars 1990 à Jomtien (Thaïlande) reconnaît que l'éducation sous toutes ses formes constitue un véritable facteur de progrès, de compréhension, de tolérance et de paix à l'échelle mondiale. Elle recommande la création et le développement de contextes nationaux favorables aux opportunités qui sont de nature à permettre à tous les citoyens de jouir de ce droit humain fondamental (MCAT, 2001). Au cours de cette conférence, les institutions internationales en charge de l'éducation au plan mondial ont reconnu l'éducation comme un droit fondamental tel que soutenu par la Déclaration

---

par la création de nouveaux cadres institutionnels. Pour plus de détails et les critiques de cette typologie) (cf. (Hassenteufel, 2011 : 10-13).

universelle des droits de l'homme et elles se sont engagées à tenir leurs promesses et à réaliser l'éducation pour chaque citoyen dans chaque société.

Au Bénin, cette conférence a été un grand coup d'accélérateur dans la mise en route de réformes successives dans le secteur de l'éducation. Des réformes importantes sont engagées très tôt par l'État dans le secteur éducatif au cours de l'année 1990. Ces réformes sont consacrées par les « États Généraux de la Culture, de la Jeunesse et des Sports » de mai 1990 et des « États Généraux de l'Éducation » organisés en octobre 1990 et par un certain nombre de séminaires nationaux<sup>18</sup>. L'ensemble de ces réformes a suscité beaucoup d'espoirs pour le développement du secteur. Globalement, elles visent à impulser une nouvelle dynamique en extirpant le secteur du monopole étatique qui n'a pas permis d'atteindre des résultats convaincants.

En 1997, une « Table ronde du secteur de l'éducation » a été organisée à Cotonou. Celle-ci a été particulièrement décisive dans l'ouverture du secteur aux acteurs non étatiques. Elle fait suite aux résolutions de la Conférence Internationale organisée à Hambourg (Allemagne) en Juillet 1997 et auxquelles le Bénin a souscrit. Cette Conférence fait de l'éducation non seulement un droit mais aussi un processus permanent, un devoir pour les individus vis-à-vis d'eux-mêmes et de la société. Dans ce sens, il est réaffirmé au Bénin que le succès des programmes d'alphabétisation et d'éducation des adultes nécessite, entre autres, la mise en place de partenariats dynamiques entre tous les départements ministériels, les collectivités locales, les acteurs du secteur privé et du secteur associatif ; la mobilisation puis la responsabilisation des groupes-cibles pour un développement humain durable ; le renforcement de la lutte pour une réduction des inégalités sociales et de la pauvreté ; l'instauration de la « bonne gouvernance » ; l'habilitation de la femme ; la promotion d'emplois durables et la gestion rationnelle de l'environnement (MCAT, 2001). La libéralisation du secteur de l'alphabétisation fait ainsi une place importante aux acteurs non gouvernementaux et à la société civile en général

- Le « Forum mondial sur l'éducation » et ses implications au plan national

Le « Forum mondial sur l'éducation » s'est tenu à Dakar du 26 au 28 avril 2000 et a été consacré à la plus large évaluation de l'éducation jamais réalisée. Il a produit une analyse détaillée de l'état de l'éducation de base dans le monde. Il est assorti d'un cadre d'action qui met le cadre national au « cœur de l'activité de l'EPT ». Le Forum a également fait la promesse ferme qu'aucun pays qui a pris un engagement sérieux en faveur de l'éducation de base ne verra ses efforts contrariés

---

<sup>18</sup>Il s'agit notamment du « séminaire national sur la redéfinition des objectifs et stratégies d'alphabétisation et d'éducation des adultes » organisé à Cotonou en juin 1992 ; de « l'atelier de réflexions sur les orientations et les perspectives en matière d'alphabétisation et d'éducation des adultes » tenu à Cotonou en avril 1993 ; du séminaire organisé à Porto-Novo en mai 1994 et portant « réflexion sur la nouvelle stratégie d'alphabétisation pour les années à venir au Bénin » ; de la « Conférence Économique Nationale » organisée en décembre 1996.

par le manque de ressources. De ce fait, il a prescrit l'année 2002 comme date butoir pour tous les pays participants pour établir ou renforcer leur plan national d'éducation afin de réaliser les objectifs et les buts de l'éducation pour tous au plus tard en 2015.

Avec une telle détermination des institutions internationales à accompagner les pays engagés, au regard aussi de la persistance de l'analphabétisme au sein de la population notamment féminine et surtout en application des résolutions, recommandations et plans d'action issus des différents fora aux plans mondial (Jomtien, Hambourg, Dakar), régional (Hararé, Nairobi, Dakar) et national, le Bénin s'est décidé à élaborer la DEPOLINA. Cette nouvelle politique a connu la forte participation et l'adhésion massives des PTF et des ONG nationales et internationales. Théoriquement, elle constitue une phase décisive dans le processus de libéralisation du secteur auquel elle insuffle de nouvelles dynamiques à la base. Elle a consacré l'intervention des acteurs non étatiques nationaux et surtout internationaux dans le sous secteur. Elle permet de définir des règles de jeu plus ou moins claires, même si celles-ci sont constamment contournées, négociées ou remises en cause dans la pratique.

Dans leur ensemble, les différentes politiques successives initiées dans le secteur au plan national font généralement échos aux décisions internationales. De la politique d'alphabétisation fonctionnelle à l'élaboration de la DEPOLINA, en passant par la politique d'« alphabétisation de masse », les différents « États Généraux » et séminaires sur le secteur éducatif, il est aisé de constater que les initiatives officielles au plan national constituent toujours des réponses nationales aux injonctions ou recommandations des institutions et des fora internationaux. Les décideurs nationaux sont généralement sous l'emprise d'un certain nombre de structures, que ce soit à travers des mécanismes d'ordre historique, institutionnel, économique, social, culturel ou cognitif (pouvant se recouper) qui encadrent, de manière stabilisée dans le temps, les initiatives qu'ils cherchent à prendre. Les décisions publiques nationales constituent dans une certaine mesure des relais plus ou moins fidèles d'intérêts de coalitions de causes plus globales.

### ***L'adoption de la DEPOLINA et la réduction des prérogatives de l'État : l'avènement de l'État régulateur***

La DEPOLINA annonce une rupture avec la perception instrumentale de l'alphabétisation (accès à l'écrit) et s'inscrit dans une vision holistique de l'éducation des adultes axée sur les activités de développement. Elle donne de grandes marges de manœuvres aux nouveaux acteurs privés et paraétatiques qui y interviennent désormais. La vision est clairement exprimée, les responsabilités sont définies, les méthodes et les stratégies d'actions sont précisées.

Cette nouvelle politique d'alphabétisation fondée sur une stratégie du "Faire faire", répond aux logiques de délégation du pouvoir politique de régulation de l'État aux ONG locales. Celles-ci devraient agir désormais comme des « mandataires » du gouvernement dans le processus de l'action publique. A travers

cette politique, les autorités publiques délèguent la responsabilité d'édicter des règles du jeu à des organismes privés. Même si ces règles n'ont pas d'emblée force de loi, elles présentent tout de même un caractère contraignant d'une certaine façon, y compris pour l'État lui-même. Cette délégation traduit la volonté de mettre en place des stratégies d'action publique reposant sur un partage des fonctions de régulation entre les secteurs public et privé (Borraz, 2004 : 125-126).

Cette nouvelle tendance dans l'action publique est marquée par des interventions massives d'acteurs globaux, représentant des intérêts supranationaux, dans les espaces et processus décisionnels aux niveaux national et local. Elle apparaît comme « une réponse aux difficultés rencontrées par l'État pour assumer ses missions, qu'il s'agisse d'élaborer une réglementation, de l'imposer à l'ensemble des acteurs de la société, d'assurer et d'en contrôler la mise en œuvre, ou d'en mesurer les effets. Elle permet à l'État de résoudre le problème de son incapacité d'assurer ses tâches de commandement et de contrôle (command and control), (...), de disposer des instruments adéquats pour répondre aux problèmes qu'il rencontre » (Borraz, 2004 : 147).

Il s'agit d'un « nouveau mode de production de l'action publique fondée non plus tant sur l'imposition de normes forgées par les acteurs étatiques, mais par une transaction systématisée entre les différentes parties concernées par l'action [...]. La légitimité n'est plus recherchée dans la conformité de l'action à des valeurs centrales, mais dans le bon fonctionnement des procédures réglant l'interaction ». En un sens, cette délégation, aux acteurs privés, du soin de mettre en œuvre les politiques d'alphabétisation, constitue une forme de dépolitisation de l'action publique. L'adoption d'une telle stratégie est le signe d'une modification profonde dans les capacités d'action de l'État qui manque d'instruments adéquats et surtout de ressources pour faire face aux nombreux besoins des populations (Borraz, 2004 : 157).

Le fait que l'État délègue une partie des tâches autrefois assurées par ses administrations constitue un indicateur parmi tant d'autres des transformations qui le traversent. Ce nouveau mode de régulation de l'action publique se situe dans un cadre global de désengagement de l'État qui s'observe dans tous les secteurs. Il constitue de façon globale, la nouvelle forme de construction de l'action publique autour de laquelle se recomposent les relations que l'État entretient avec différents groupes d'intérêts. Il est la conséquence à la fois de la crise de l'État-providence, dépourvu de ressources financières et de ses acteurs les plus compétents puis des pressions du contexte international. Il illustre une situation d'enchevêtrement entre acteurs publics affaiblis par leur manque de ressources et de compétences techniques et acteurs privés dotés de plus de ressources et de compétences techniques.

Désormais les politiques d'alphabétisation sont fortement influencées par ces nombreux acteurs non-étatiques. Ils disposent d'un pouvoir technocratique grâce auquel ils ont une maîtrise des données techniques dans le secteur, détiennent les informations les plus récentes et exercent un quasi monopole sur les fonctions d'expertise au détriment de la majorité des agents de l'État. Ce quasi monopole



constitue en soi une véritable source de pouvoir et leur confère une légitimité incontestée (Mathiot, 1995-1998). Les acteurs les plus compétents sont donc hors du navire État. Ils se retrouvent à la tête d'ONG ou de bureaux d'études et délivrent des prestations de consultation au profit de l'État ou d'autres organismes internationaux (RÉNOPAL, CRADENF, DERANA, Sia N'Son, Potalmen, DEDRAS, etc.)<sup>19</sup>.

Les acteurs privés détiennent les informations et les compétences au détriment des pouvoirs publics. Ils définissent des règles et des codes de conduite dans le secteur qui régissent leurs interventions. L'émergence de ces dynamiques d'autoréglementation par les acteurs non-étatiques et leur généralisation bouleversent les postures habituelles qui définissent la réglementation comme une activité exclusivement gouvernementale. Avec cette montée en puissance des acteurs privés, on assiste à un brouillage des frontières entre le public et le privé et à un enchevêtrement des logiques bureaucratiques (Borraz, 2004 : 127). Dans cette situation, les agents de l'État dans le secteur ne se prévalent que d'un certain pouvoir politique en ce sens que ce sont eux qui valident la décision des technocrates privés. On en veut pour preuve l'adoption par l'État, des différentes approches expérimentées localement par des acteurs privés (Nouvelle méthode, approche PdT, Reflect, etc.). La mise en œuvre de la stratégie du « faire faire » repose sur ces différentes approches locales.

Au total, cette perspective socio-historique montre tout d'abord que le processus d'alphabétisation au Bénin date de longtemps. Ces racines remontent à la période coloniale mais les rapports de ce service avec l'État sont très récents et se réfèrent seulement à l'administration postcoloniale, notamment autour des années soixante-dix. Aussi, cette démarche socio-historique permet-elle de voir les contours composites et flous de la politique nationale d'alphabétisation. Cette analyse permet de comprendre ce pourquoi l'alphabétisation « comme catégorie d'intervention publique ne se stabilise que dans le flou structurel » qui l'a caractérisée tout le long de l'histoire de sa genèse (Hassenteufel, 2011 : 14).

---

<sup>19</sup> Le RENOPAL par exemple, est devenu le principal interlocuteur national de l'État en matière de mise en œuvre des politiques d'alphabétisation. Il est d'ailleurs chargé de la mise en œuvre de la stratégie du « faire faire » depuis fin 2011. Au niveau local, les ONG partenaires de la Coopération suisse demeurent les principaux acteurs de la mise en œuvre des politiques d'alphabétisation dans les communes du Borgou.

## Conclusion

L'étude de l'évolution du secteur de l'alphabétisation montre que l'État n'est qu'un construit social qui se fait et se défait au fil du temps, au gré des positions, des rôles des acteurs en charge de la puissance publique, de la hiérarchisation et des diverses formes de dynamiques internes qui le traversent. Le statut et la place du service d'alphabétisation sont intimement liés aux différentes évolutions historiques de l'institution étatique elle-même. Les politiques d'alphabétisation au cours de leur développement historique n'ont pas joué une fonction unique dans le processus de construction de l'État. Les fonctions sont multiples et varient dans le temps avec l'État lui-même et avec ses préoccupations fondamentales de chaque moment.

Ce rapport montre que le secteur de l'alphabétisation a renfermé tous les répertoires fonctionnels (religieux, économique, culturel, politique) dans le processus de construction permanente de l'État. Chacune de ces fonctions résulte d'un processus de hiérarchisation des impératifs économiques, politiques et sociaux et traduit un certain type particulier d'ajustement entre les différentes dimensions de l'intégration sociale. Ces processus de hiérarchisation et les vacillations qui les caractérisent, reflètent les contradictions qui marquent non seulement l'État mais l'ensemble de la société béninoise.

L'alphabétisation constitue tantôt un enjeu politique important pour un groupe d'élites, un gouvernement, un régime ou une idéologie. Elle reflète tantôt la préoccupation sociale, caritative voire sentimentale de générations d'acteurs de la société civile (nationale ou internationale), de coopérants ou d'experts, tous issus de la globalisation. Elle constitue parfois la réponse formelle du gouvernement aux sollicitations d'institutions internationales décidant de lancer une année de l'alphabétisation, un programme expérimentale, une opération de mobilisation. Elle figure parfois dans les discours pseudo-novateurs. Elle est parfois aussi une composante indispensable d'un discours politiquement correct. Tout ceci permet ainsi de dégager deux caractéristiques fondamentales du service d'alphabétisation et partant de la politique de promotion des langues locales au Bénin.

D'abord, l'alphabétisation dans les langues locales s'est développée dans des contextes micro-locaux autour des parlers locaux sans prendre en compte des ensembles plus vastes de territoires couvrant plusieurs communautés partageant la même culture et une intercompréhension linguistique (Fon/Gun, Bariba/Boo ou Adja/Guin par exemple). La politique n'a pas été orientée vers la promotion de langues d'intercommunication. On a ainsi assisté à la promotion de façon autonome des micro-parlers dans les différentes régions du pays (apparition de syllabaires puis de la bible dans plusieurs langues locales). En récupérant la politique dans les années 1970, l'État a construit également la politique nationale sur cette approche en inscrivant dans la loi fondamentale du régime révolutionnaire puis dans la constitution du 11 décembre 1990, que chaque communauté a le droit de promouvoir sa propre langue. La politique officielle du

Bénin peut donc s'interpréter comme une politique de non ingérence dans les affaires linguistiques intérieures.

Ensuite, la deuxième caractéristique fondamentale de ce processus tient à son externalité. Les politiques d'alphabétisation et de promotion des langues locales au Bénin sont initiées puis portées dès le départ par des acteurs non étatiques et organisée autour d'objectifs d'évangélisation. Ces politiques sont essentiellement impulsées par des forces extérieures dans la logique des stratégies sociopolitiques et économiques internationales tout au long de l'histoire de ce secteur (des missionnaires de la période coloniale aux institutions internationales actuelles en passant par les coopérants suisses ou autres). Les politiques d'alphabétisation ont toujours été de longs processus institutionnels, politiques, économiques et même culturels résultant avant tout de dynamiques et pressions externes de type top-down réappropriées par les acteurs nationaux et locaux chargés de leur diffusion sur le territoire national. Elles apparaissent comme des formes d'actions politiques exogènes imposées à l'État sous influence d'un ordre global et des modèles internationaux.

Bibliographie

Ahohounkpanzon, M., (1994). « L'alphabétisation au Bénin : Etat des lieux et perspectives ». in DA & BUCO, eds., Réunion pour la réflexion sur la nouvelle stratégie d'alphabétisation pour les années à venir au Bénin: Porto-Novo, p. 30-34.

Alhassoumi, H. (2012). *Innovations, dynamiques et mutations sociales : les femmes productrices de sésame de la Sirba (Ouest du Niger) et leurs initiatives collectives*, (Thèse de doctorat de l'Université de Toulouse Le Mirail (UT2 Le Mirail), Toulou. Toulouse: Université de Toulouse Le Mirail (UT2 Le Mirail).

Anonyme, (2005). *La politique linguistique*, Université Laval.

Asiwaju, A., I., (1975). "The colonial education heritage and the problem of nation-building in Dahomey": IFAN, (T. 87), Série B, n°2, p. 340-357.

Badié, B., (1992). *L'Etat importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*. Paris, Fayard.

Bako-Arifari, N., (2007). *Rapport ECRIS programme Etat local quatre pays : Alphabétisation (Bénin – Tchaourou)*. Parakou, LASDEL: 34 p.

Bamgbose, A., (1976). *Enseignement et langues maternelles en Afrique Occidentale*. Paris, UNESCO, 137 p.

Bayart, J.-F., (1996). « L'historicité de l'Etat importé ». in J.-F. Bayart, ed., *La greffe de l'Etat: Hommes et sociétés*: Paris, Karthala, p. 11-39.

Bierschenk, T., (1995). « Rituels politiques et construction de l'identité ethnique des Peuls au Bénin » : *Cahiers des sciences humaines*, (2), 31, p. 457-484.

Bierschenk, T., (2007). « L'éducation de base en Afrique de l'Ouest francophone. Bien privé, bien public, bien global ». in T. Bierschenk, Blundo, G., Jaffré, Y., Tidjani Alou, M., ed., *Une Anthropologie entre rigueur et engagement. Essai autour de l'œuvre de Jean-Pierre Olivier de Sardan*: Paris, Karthala, p. 261-286.

Bierschenk, T., Chauvau, J.-P. & Olivier De Sardan, J.-P., eds., (2000). *Courtiers en développement, les villages africains en quête de projets*. Paris, APAD-Karthala, 326 p.

Borraz, O. (2004). « Les normes : Instruments dépolitisés de l'action publique. In Lascoumes, P. & Le Galès, P. *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 123-161.

Boutinot, L., (2005). « De la complexité de la décentralisation. Exemple de la gestion des ressources forestières au Sénégal ». In Le Meur P.-Y. & Chauveau,

J.-P. (eds.), Gouvernance foncière au quotidien en Afrique (Bulletin n°22): Paris, APAD, [En ligne], mis en ligne le : 15 décembre 2005, Consulté le 5 août 2008.

Calvès, A.-E. (2009). « Empowerment : généalogie d'un concept clé du discours contemporain sur le développement ». In Cartier-Bresson, J. Destremau, B. & Lautier, B. Les mots du développement. Trajectoires et pouvoirs. Paris: Revue Tiers-Monde, n°200.

Capo-Chichi, T., G., (1982). « Pour des solutions réalistes et acceptables à l'épineux problème de déséquilibre dans les échanges culturels entre pays du Nord et du Sud. (Déclaration du Ministre de l'alphabétisation et de la culture populaire) ». *Ehuzu*, n°16,

Capo, H., B., C., (2007). *Enseignement en langues maternelles pour le développement durable et un Bénin émergent, Conférence de tronc commun de la promotion 2006-2007 de DEA à l'Ecole Doctorale Pluridisciplinaire*, FLASH, UAC, EDP.

Coste, J. & Egg, J. (1994). « Dynamiques régionales et efficacité des politiques économiques : le cas des marchés céréaliers ouest-africains ». In Benoît-Cattin, M. Griffon, M. & Guillaumont, P. (eds.), *Economie des politiques agricoles dans les pays en développement*. Paris, Revue française d'économie, p. 1-24

Da Cruz, M., (2007). *Langues nationales et nouveaux programmes d'études, Conférence de tronc commun la promotion 2006-2007 de DEA à l'Ecole Doctorale Pluridisciplinaire*, FLASH, UAC, EDP.

Guingnido, G., J., (2004). *Rapport de suivi sur l'éducation pour tous 2003/04 : cas de la République du Bénin*. Cotonou Bureau UNFPA.

Hagnonnou, B., (2009). *Etude analytique de la situation de l'alphabétisation au Bénin dans le cadre de l'initiative LIFE*, Institut ALPHADEV: 41 p.

Hall, B. & Stock, A., (1985). « Tendances de l'éducation des adultes depuis 1972: Perspectives », Revue trimestrielle de l'éducation, (Volume XV), n°1, p.1-20.

Hassenteufel, P. (2011). *Sociologie politique : l'action publique*. Paris: Arman colin.

Hesseling, G., (1985). *Histoire politique du Sénégal. Institutions, droit et société*. Paris, Karthala-ASC.

Insee, (2003). *Troisième Recensement Général de la Population et l'Habitation (RGPH-3)*, Ministère du Plan, Direction des Etudes démographiques. Tome1, 2 et 3, Octobre 2003,

Lacoste, Y. (2007). Enjeux politiques et géopolitiques de la langue française en Algérie : contradictions coloniales et postcoloniales. *Hérodote-La découverte*, III (126), 17-34.

Le Meur, P. Y., (2006). « Décentralisation et développement local - Espace public, légitimité et contrôle des ressources ». In Blundo G.& Mongbo, R. (eds.), *Décentralisation, pouvoirs sociaux et réseaux sociaux* (Le Bulletin de l'APAD n°16): Paris, APAD, Consulté le 19 octobre 2009.

Leroux, A., M., (2005). *L'éducation sociale dans les Nouveaux Programme d'Etudes. Quel impact sur la promotion et la valorisation des langues nationales?*, UAC, DSLC (FLASH). Abomey-Calavi.

Lipsky, M., (1980). "Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services": Russell Sage Foundation p. 3-25. 27-28, 81-86, 159-162.

Long, N., (1996). "Globalization and Localization: New Challenges to Rural Research". In Moore, H. (ed.), *The Future of Anthropological Knowledge*: London, Routledge, p. 37-59.

Mathiot, P. (1995-1998). *Les politiques gouvernementales. Sociologie des acteurs des politiques publiques et analyse de l'action publique. Séminaire Optionnel, 3ème année*. Lille: Institut d'Etudes Politiques de Lille, Séminaire Optionnel, 3ème année.

Mcat, (2001). *Déclaration de Politique Nationale d'Alphabétisation et d'Education des Adultes au Bénin, Ministère Culture Artisanat Tourisme*. 1re édition, 7 mars, 40.

Médard, J.-F., ed., (1991a). *États d'Afrique Noire, formations, mécanismes et crise*. Paris, Karthala.

Mohamadou, A. (2009). Foncier, pouvoirs locaux et décentralisation dans le département de Dakoro (Niger). In Hagberg S., *Inventer et mobiliser le Local*. Paris, Dakoro Niger: APAD Bulletin n°31-32, LIT, pp. 105-135.

Mossi, A. A., (2008). *L'offre des services d'alphabétisation entre Etat et collectivités locales dans la commune de Nikki, au Nord-Bénin*, UAC, FLASH, EDP. Cotonou, 131 p.

Niane, B., (2003). « Du gouvernement des ONG au Sénégal ? » in Y. Lebeau & al., eds., *Etat et acteurs émergents en Afrique*: Paris & Ibadan, Karthala – Ifra, p. 87-108.

Olivier De Sardan, J. P., (2004). « Etat, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique » : *Politique Africaine*, n°96, p. 139-162.

Onana, J., (2007). « Contre l'État, l'ONG ou la figure vertueuse de la société civile ? A propos du désenchantement de l'État contemporain en Afrique subsaharienne : JANUS (Revue camerounaise de droit et de science politique), 2.

Petrella, R., éd., (2003). *L'eau, Res publica ou marchandise?* : Paris, La Dispute, 219 p.

Rassekh, S., (1990). *Regards sur l'alphabétisation : sélection bibliographique mondiale*. Paris, UNESCO.

Tidjani Alou, M., (2001). « Globalisation : l'Etat africain en question: Afrique contemporaine, numéro spécial sur la décentralisation », p. 11-24.

Unesco, (1960). *Final report, UNESCO World conference on adult education, Montréal, Canada, 21-31 august Paris, UNESCO: 54 p.*

Unesco, (1965). *L'alphabétisation au service du développement. Congrès mondial des ministres de l'éducation sur l'élimination de l'analphabétisme*. Téhéran, 8-19 septembre 1965. Paris, UNESCO.

Unesco et Ministères de l'éducation, (2007). *Forum national sur le secteur de l'éducation. Thème n° 8 : Alphabétisation et éducation des adultes*. Document de travail du forum,

Verhaagen, A., (1999). *Alphabétisation 1919-1999. Mais ... que sont devenues nos campagnes?* Etudes IUE. Paris, Institut de l'UNESCO pour l'Education (IUE), 223 p.

Warin, P., ed., (1997). *Usagers et réformes du service public. Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes* : Paris, La découverte, 360 p.

Welmers, W. E., (1954). *Notes on the structure of Bariba*, 28, Language.

Yaovi Tassovi, T., (2004). *Les ONG locales dans l'espace public international. Une sociologie de l'engagement non gouvernemental et ses critiques au Bénin*, EHESS, Paris.





*Ce rapport est issu de la recherche qualitative sur le programme « État local, gouvernance quotidienne et réformes du service public dans quatre pays africains : Bénin, Burkina-Faso, Mali, Niger », financée par la Direction du Développement et de la Coopération Suisse (DDC).*

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, etc.), les pouvoirs locaux et la décentralisation, et l'intervention des institutions de développement. Le LASDEL recourt à des méthodes qualitatives fondées sur les 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](http://www.lasdel.net)) ou en vente à son secrétariat.

Derniers numéros parus :

N° XXX .....  
N° XXX .....  
N° XXX .....  
N°XXX .....

**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](http://WWW.LASDEL.NET)