

Réflexions critiques sur les promesses électorales

Par Urbain AMEGBEDJI, Sociologue

Les élections constituent le mode de désignation du personnel politique et parfois judiciaire (Amérique) dans les pays qui pratiquent le système démocratique. Elles établissent des relations de mandataire mandant entre l'élu et ses électeurs. La population dans l'impossibilité de se réunir pour décider de ses choix, est amené à confier ce rôle à des élus chargés de représenter le peuple et d'agir en ses lieux et place. Pour ce faire, dans le système moderne d'organisation des élections, une place importante est consacrée à la campagne électorale, période au cours de laquelle les différents candidats sont amenés à présenter leur programme ou faire leurs promesses aux électeurs. C'est le merkato politique, la période des enchères pour les électeurs où c'est à qui va rivaliser le mieux d'astuces pour l'emporter. Les promesses pleuvent, les unes aussi alléchantes que les autres, le but étant bien entendu de paraître le mieux à même de faire le bonheur des populations.

En effet, les promesses électorales sont des engagements, les serments, les annonces, les déclarations faites par les candidats à des fonctions politiques et qui sollicitent le suffrage des électeurs. Elles ont plutôt cours dans des élections démocratiques où les candidats sont en compétition au contraire des régimes monolithiques où le programme est commun au parti et non aux candidats. Depuis le renouveau démocratique en 1990, les compétitions électorales ont mis en compétition plusieurs candidatures aux différentes élections avec des programmes et promesses qui diffèrent très peu d'un candidat à l'autre. Il ne pouvait en être autrement ; car aucun candidat ne peut espérer être élu en ne promettant par le meilleur aux électeurs. Seules la manière et les options idéologiques peuvent induire des différences significatives dans l'atteinte des mêmes résultats. Ainsi, les conservateurs pour réduire le déficit budgétaire et accroître les ressources de l'Etat auront tendance à alléger la fiscalité et les impôts pour les grandes entreprises et les milliardaires tout en les augmentant aux classes moyennes et à la basse population : leur leitmotiv est l'augmentation de la compétitivité des entreprises. Les partis de gauche à contrario ont tendance à accentuer la fiscalité sur les plus riches et les grandes entreprises tandis qu'ils essaient de l'alléger pour les plus démunis et les classes moyennes.

Au cours de cet échange, nous essaierons de cerner la nature du concept, avant de nous intéresser à la pratique sur le terrain. Nous finirons par les limites à la mise en œuvre des promesses dans le contexte béninois.

I. Essai de définition

1.1. Promesses et contrat

La promesse est l'acte par lequel on promet, c'est à dire par lequel on s'engage pour l'avenir à quelque chose : la réalisation d'un évènement, ce qui engage la confiance. C'est en ce sens qu'elle se rapproche beaucoup du contrat, qui est un engagement toujours réciproque de deux ou

plusieurs personnes à faire, ne pas faire ou donner quelque chose dans le futur (c'est la définition de l'article 1101 du Code civil). Il y a le contrat unilatéral où l'un s'engage à l'évènement et l'autre à l'accepter, et il y a le contrat synallagmatique où toutes les parties s'engagent à la réalisation d'un évènement. D'ailleurs Capitant, juriste célèbre de droit civil, définit la promesse comme étant un «engagement de contracter une obligation», ce qui revient donc au contrat constitué d'obligations. Dans un premier temps donc le contrat est composé de promesses, qui se rencontrent et tendent vers une union pour la réalisation de ses intérêts, c'est la convention, qui vient du latin cum venire qui veut dire convenir ensemble de.

C'est ici qu'on voit apparaître la grande différence entre le contrat et la promesse, d'après l'article 1134 du Code civil le contrat tient lieu de loi à ceux qui l'ont formé, tant et si bien que l'on peut recourir à la force publique pour le faire exécuter, c'est à dire pour que l'autre tienne et réalise sa promesse. Tandis que la promesse qui a une force morale, et que l'on se doit de tenir moralement, ne connaît pas de sanction extérieure à soi même si on ne la tient pas, cela relève de la conscience et de la vertu de chacun. Le droit reconnaît d'ailleurs cette distinction: la promesse est reconnue en droit mais n'a pas du tout le même statut que le contrat: par exemple pour la promesse du mariage: les fiançailles, le droit les reconnaît et permet une responsabilité civile en cas d'abus dans la rupture, mais en aucun cas un fiancé est obligé par la loi et par la force publique à se marier, il peut se rétracter sans faire trop de tort à l'autre.

1.2. Promesses et programmes

Les notions se confondent en effet. Les promesses électorales sont l'ensemble des engagements pris par un candidat à travers ou dans son programme de société. Même si par ailleurs, il est fréquent que dans la fougue de la campagne électorale, de nouvelles promesses sont faites et qui ne sont pas contenues dans le programme de société du candidat. Ainsi en principe, un candidat va au devant des électeurs avec un programme qui n'est autre que l'ensemble de ses promesses de réalisation à la population s'il était élu. Pour les élections de mi mandat du 02 novembre dernier les républicains qui l'ont d'ailleurs emporté haut la main au congrès, ont présenté leur programme aux américains sous le titre bien évocateur de « **promesses pour l'Amérique** ». Ce qui fait dire à François Bayrou dans son ouvrage intitulé « projet d'espoir » que le « programme électoral c'est trop souvent un catalogue de promesses disparates dont le seul but est de séduire des électeurs ». Cette déclaration venant de la part d'un homme politique de la trempe de Bayrou nous amène à nous rendre compte finalement qu'avec les hommes politiques nous sommes dans un marché de dupes. Pour nous gens de la société civile qui enseignons et sensibilisons nos compatriotes à voter non en fonction du sang ou de l'argent mais en fonction des programmes politiques, nous voilà bien servis. Le programme électoral n'est qu'une simple formalité faite par les hommes politiques pour nourrir les rêves et illusions des populations. En parcourant les programmes de société des 26 candidats à la présidence de la République en 2006, il m'a été difficile de déceler la moindre divergence entre les candidats qui veulent tous lutter contre la corruption, promouvoir l'emploi des jeunes, offrir une meilleure éducation aux jeunes et à la population une meilleure santé. Finalement le programme consiste à servir aux populations ce qu'elles veulent entendre, faire des promesses pour les faire rêver d'un

lendemain meilleur. C'est pourquoi à la différence des pays africains, les journalistes européens mettent plus l'accent pour les candidats de démontrer comment et avec quelle ressources ils pourront réaliser leurs programmes ou promesses électorales. Ce qui amène inexorablement à la question des impôts. Augmenter ou réduire les impôts et pour qui ? Ainsi le citoyen comprendra mieux le programme du candidat en sachant l'impact que cela pourra avoir sur ses propres revenus.

1.3. Promesses/programmes électorales ou vœux pieux ?

Un programme n'est véritablement sérieux et engageant pour le candidat que lorsqu'il remplit à notre humble avis quatre critères essentiels :

- Il est mesurable
- Il est réaliste et réalisable
- Il est fait avec une estimation des coûts
- La source des revenus est clairement identifiée

Des 26 candidats aux élections présidentielles de 2006, presque aucun n'a réellement rempli ces critères qui puissent permettre une évaluation de leur action une fois élue. Les promesses sont faites de manière globale et vague sans indicateur de suivi. Nous prendrons ici les promesses faites par trois candidats aux élections présidentielles dernières dans le domaine de l'emploi notamment les candidats Boni Yayi Adrien Houngbedji et Celestine Zanou.

Pour la candidate Celestine Zanou, « le développement de la culture de l'investissement et l'initiation à l'entrepreneuriat vont modifier le comportement mercantile et générer des emplois et la prospérité. Nous devons réussir la saine occupation de la jeunesse. L'emploi sera créé au sein des communes en vue par là même de renforcer les capacités des communes à créer de la richesse et s'autogérer ».

Pour le candidat Adrien Houngbedji, « composante essentielle de la population béninoise, les jeunes en âge de travailler sont désœuvrés et mal formés. Mon gouvernement s'attachera à renforcer les capacités de la jeunesse et à créer les conditions favorisant son insertion harmonieuse dans le monde du travail ... »

Pour le candidat Boni Yayi « Accorder un rang de priorité élevé à la question de l'emploi et mettre en œuvre une politique incitative de création d'emplois. »

Comme on peut s'en rendre compte aucune de ces promesses ne répond aux quatre critères cités ci-dessus. Et ce n'est pas que les candidats ignorent ou que leurs états major ignorent ces critères, mais la budgétisation des promesses les rend en générale irréalistes et démagogiques. Ainsi, les candidats évitent soigneusement, je dirais à dessein de prendre de réels engagements qui les obligent lors du bilan à rendre compte faisant de leurs promesses de simples vœux pieux.

II. Le contraste entre la théorie et la pratique

Les candidats une fois arrivés au pouvoir sont confrontés à la réalité du pouvoir qui reste bien loin des promesses électorales. Les engagements bilatéraux et multilatéraux, les contraintes budgétaires

et la crise économique, les revendications syndicales et les multitudes priorités, obligent les nouveaux élus à s'en remettre à un programme d'action de gouvernement bien encadré par les institutions de Breton Wood et bien loin des promesses de campagne.

Le gouvernement ne peut pas fabriquer l'argent, il ne peut non plus changer ses concitoyens, il peut tout au moins mieux les organiser. Et c'est alors que tous les échecs sont la cause de la crise économique ou des opposants. En cote d'ivoire, la guerre est l'argument favori du candidat Gbagbo pour expliquer la non tenue des promesses électorales. En Afrique en général et au Bénin en particulier, la crise économique a bon dos pour justifier toutes les mauvaises performances. Le 30 décembre 2009, dans son discours sur l'état de la nation, le chef de l'Etat qui dans sa campagne a promis une croissance à deux chiffres aux béninois justifiait la faible performance de l'économie (croissance 2009 est de 2,7% contre 5% en 2008) par « la contraction de la demande mondiale, la chute des cours des matières premières notamment le coton de même que le flux des investissements directs étrangers, l'aide publique au développement et l'assèchement des transferts des travailleurs migrants qui ont affecté la stabilité du cadre macroéconomique ».

Nicolas Sarkozy lors de sa campagne présidentielle en 2007 a promis la construction d'un second porte-avions français d'une valeur de 3,5 milliards d'euro. Un an plus tard, son ministre de la défense Hervé Morin déclarait "la situation budgétaire de la défense française rend difficile la construction d'un second porte-avions".

Maya MacGuineas, directrice du Committee for a Responsible Federal Budget, une association de surveillance budgétaire apolitique affirme que les promesses du républicain John McCain pourraient creuser le déficit budgétaires de l'ordre de 414 à 482 milliards, tandis que les baisses d'impôts promises par son adversaire démocrate Barack Obama se traduiraient par un manque à gagner de 360 milliards.

Selon des chercheurs de l'Inetia Institute « les promesses avancées par les partis seraient bien difficile à financer si elles étaient concrétisées ». Il s'ensuit que les réalités du pouvoir ne sont pas celles des campagnes électorales. Les candidats à la recherche de voix, sont amenés à faire des promesses somme toute irréalistes pour charmer les électeurs et obtenir leurs suffrages. Mais au fond les électeurs votent-ils en fonctions des promesses faites ?

III Les limites aux promesses électorales

3.1. Le phénomène ethnique

Selon une étude faite par Afro Barometer sur **Démocratie au Bénin : le point de vue de la population béninoise à partir de l'Enquête Afrobaromètre 2005**, publié en juillet 2005, « le profil des intentions de vote des candidats pour les élections de 2006 indique que l'électorat proche de la Renaissance du Bénin (RB) est à 89% Fon, 5% Adja et 5% Bariba. Celui du PRD est à 82% Fon, 5% Adja, 5% Bariba et 10% Yoruba. Celui du Parti Social Démocrate (PSD) est à 14% Fon, 81% Adja et 5% Bariba, Celui du Mouvement Africain Pour la Démocratie et le Progrès (MADEP) est 28% Fon, 6% Adja, 11% Bariba, 44% Yoruba et 11% Ditamari.

C'est dire donc que l'appartenance ethnique est un déterminant important dans le vote du citoyen. La plupart des grands partis, FCBE, RB, PRD, PSD, FARE Alafia MADEP pour ne citer que ceux là n'obtiennent des scores significatifs que dans leurs régions. Est-ce à dire que seuls les fils du terroir ont le meilleur programme pour leur région ? Rien n'est moins sur. D'ailleurs le renouvellement du mandat ne se fera pas en fonction du bilan des promesses électorales, mais de la capacité à remobiliser les électeurs autour de préoccupations d'ordre ethnique.

3.2. *L'analphabétisme*

Le taux d'analphabétisme au Bénin est estimé à 70%. Ce taux élevé est un handicap à un débat programmatique entre les candidats pour faire prévaloir le meilleur candidat. La majorité des électeurs n'ont ni la capacité de lire les programmes, ni de les comprendre de manière à en faire une comparaison objective. Ainsi les populations préfèrent voter pour le fils du terroir à défaut de participer pleinement à un réel débat sur les promesses électorales et leur évaluation. Les hommes politiques conscients de ce fait, mettent peu d'effort dans la confection de programmes plutôt destinés à une classe d'élite dont l'impact sur l'issue du scrutin est peu significatif. C'est donc plus à une formalité que nous assistons qu'à des plans de développement pour la classe dirigeante.

3.3. Le Clientélisme

« Notre système de vote proportionnel et l'éclatement des familles politiques produisent des effets imprévus et tout à fait funestes, par la formation d'une poussière de partis, dont chacun est sans force pour gouverner, mais très puissant pour empêcher » selon Isabelle Martin et Jean Hindriks de Itinera Institute. Cette déclaration convient bien à notre système politique dans lequel le programme politique joue un rôle somme toute mineur. Les partis politiques sont bien conscients qu'aucun d'eux n'a la capacité tout seul de gagner quelque élection au Bénin, mais savent qu'ils ont une capacité de blocage utile à leur survie politique. Aussi se replient-ils sur dans leur fief ou du moins leur ethnie avec pour arme fondamentale le sang et le clientélisme. En effet, à trois mois de l'élection présidentielle de 2011 (5mars 2011), aucun candidat, aucun parti politique même pas ceux déjà en campagne, n'a présenté le moindre programme à soumettre aux électeurs. Ils savent en effet, que c'est moins le programme que les subsides distribués lors des campagnes électorales et surtout la veille sont plus déterminantes que le meilleur programme que ne comprendraient pas les électeurs. Ce que ceux-ci comprennent c'est bien le langage des billets, des dons en nature qui permettent aux gens de dire « nous avons pris notre part ».

3.4. L'absence d'une presse libre, professionnelle et responsable

La presse et la presse d'investigation joue un rôle primordial dans la formation de l'opinion publique qui a une influence notable dans l'orientation des électeurs. Ceci suppose que la presse est capable de lire, d'analyser et de synthétiser et d'apprécier pour l'opinion le contenu des programmes des candidats. Ceci permettra à l'opinion de mieux connaître le candidat et de savoir ce qu'il propose de faire pour la nation. Une presse peu professionnelle et peu responsable ne permet pas à contrario de mettre en valeur les promesses électorales comme c'est le cas aujourd'hui dans nos médias. Le même fait est qualifiée de façon totalement contradictoire par différents médias et

ce n'est pas d'angle d'analyse qu'il s'agit mais de faits, d'événements. (exemple de l'installation des structures de l'UN qualifiée de franc succès pour les uns et d'échec cuisant pour les autres). C'est dire donc qu'une presse instrumentalisée et utilisée comme des mercenaires de la plume par les hommes politiques reste un handicap majeur à la prise en compte des promesses et programmes comme déterminant du choix des candidats aux fonctions politiques.

IV. Quelques pistes de réflexion

La période de la campagne électorale au cours de laquelle les promesses électorales sont faites nous paraît une étape importante du processus de l'élection démocratique qu'il faut maintenir et améliorer. Comment faire en sorte que le vote soit plus déterminé par le programme présenté en corrélation avec les qualités intrinsèques du postulant ? Telle est me semble –t-il la question essentielle de ce débat.

Au regard de ce qui précède, il est clair que le premier handicap des électeurs étant leur incapacité à apprécier par eux-mêmes les contenus des programmes, ils sont à la merci de toutes les manipulations possibles. Il importe donc :

- 1- D'assurer l'éducation de la population. Car pour Emmanuel Kant « on est réellement homme que lorsqu'on est éduqué ». Ceci va au delà de la simple scolarisation pour intégrer l'éducation dans tous ses aspects pédagogiques et moraux.
- 2- Elaborer des indicateurs d'évaluation des programmes par un observatoire indépendant qui apprécie sans parti pris les promesses et donne des avis scientifiques comme c'est le cas dans les pays européens;
- 3- Encourager et prendre les dispositions pour réduire le repli identitaire sur l'ethnie. (fonctionnaire partout où besoin sera, grandes écoles nationales avec des bourses pour les étudiants venant d'autres régions etc.... Ne pas nommer des préfets, chefs de sécurité, directeurs départementaux originaires de leur région etc...)
- 4- Accentuer l'éducation civique des jeunes dans les écoles et dans les ateliers pour en faire de réels citoyens ;
- 5- Orienter le financement des partis politiques vers la formation de leurs membres ;
- 6- Mettre en place un observatoire politique composé de scientifique qui produise des analyses et rapports indépendants sur les faits politiques ;
- 7- Elargir la période officielle de la campagne électorale et éviter l'hypocrisie actuelle qui fixe deux semaines pour la campagne mais ferme les yeux sur tout le temps que prennent les politiques à violer la loi sur la campagne électorale. (Aux Etats-Unis on peut faire campagne tout le temps y compris le jour de l'élection).
- 8- Contribuer à l'émergence d'une presse libre, responsable et professionnalisée qui travaille à faire éclore dans notre pays un opinion publique libre et éclairée.

En Conclusion,

- **Les promesses électorales ne sont pas élaborées de manière quantifiables et évaluables ;**
- **Les promesses électorales sont faites comme une formalité pour les hommes politiques ;**
- **Les promesses électorales ne déterminent pas le choix des électeurs ;**
- **L'éducation et pas seulement la scolarisation reste la solution indispensable pour rendre le pouvoir réel aux électeurs pour un choix de dirigeants et de programme de société conséquent qui leur permette de voir leurs conditions de vie améliorées ;**
- **La responsabilité de la presse est grande dans la formation d'une opinion publique forte et influente capable de démasquer les promesses qui ne sont que de chimères et vagues rêves sans consistance pour leur opérationnalisation.**

Somme toute, « les promesses électorales n'engagent que ceux qui y croient » est encore plus vérifiée dans le contexte béninois qu'ailleurs pour autant que les électeurs sont dans leur majorité analphabètes et livrés aux manipulations diverses. C'est alors que prolifèrent sur un terreau déjà fertile, tous les parvenus, tous les escrocs bien connus mais aux poches bien pleines, tous les repris de justice ou encore tous ceux qui ont besoin de la couverture de l'immunité pour couvrir leurs forfaitures. La place des promesses ou programmes dans le choix des dirigeants reste encore peu déterminante dans le vote des citoyens.

Notes bibliographiques

- REJE-PLT, annuaire des candidats : Elections présidentielles de mars 2006, Février 2006
- Fondation Friedrich Ebert, Le programme des partis politiques au Bénin, PLM Aledjo, Mars 1994
- Centre Afrika Obota, Rapport d'évaluation du processus électoral de la présidentielle de Mars 2006 au Bénin
- Bayrou François, Projet d'espoir, Plon, 2007, pp 193
- Urbain Amegbedji, la problématique de la participation des ONG au processus électoral au Bénin, mémoire, UNB, 1997
- Carlier Guy, Sauf le respect que je vous dois, ed Michel Lafon, 2007
- Viard Jean, Delannoy Pascal et al, Le président a promis, une France qui change, Seuil, 2007