

---

JULIE BENETTI

LES PRIMAIRES  
ET NOTRE MONARCHIE  
RÉPUBLICAINE

5

Le débat autour des primaires est le reflet de notre époque : une période de crise. Crise du politique, crise du système représentatif, crise de leadership. Révolu le temps où le chef s'imposait de lui-même et dont l'autorité naturelle, la « domination charismatique », suivant Max Weber, rendait secondaires les modalités de sa désignation. Même l'onction du suffrage universel ne suffit plus à exprimer « la confiance explicite de la nation »<sup>1</sup> envers celui à qui elle remet la charge suprême. La démocratie doit emprunter de nouveaux véhicules, la légitimité se conquérir à tous les niveaux.

Le développement des élections primaires organisées en vue de l'élection présidentielle porte la marque de cette évolution politique profonde (et qui n'est d'ailleurs pas spécifique à la France). Ces primaires transposent dans le cadre du processus préélectoral la logique démocratique qui préside depuis 1962 à l'élection du chef de l'État. Elles anticipent la compétition électorale par une bataille intestine au parti pour désigner le meilleur d'entre les siens. Ce double mouvement de translation du pouvoir de sélection des candidats de l'appareil du parti à la base militante, voire à ses sympathisants, et de légitimation des candidats ainsi désignés explique sans aucun doute le succès grandissant de ces élections qui étaient jusqu'à une période récente étrangères à notre culture politique.

Dans sa conception gaullienne, la V<sup>e</sup> République n'admet pas de médiation entre la nation et son chef. La logique institutionnelle veut

---

1. Charles de Gaulle, allocution du 20 septembre 1962.

que le prétendant à la magistrature suprême se présente au peuple comme n'étant d'aucun parti. Il faut attendre l'échéance présidentielle de 1995, la guerre fratricide entre Édouard Balladur et Jacques Chirac à droite, l'absence de candidat légitime au Parti socialiste (PS) après le refus de concourir de Jacques Delors, pour que la question d'élections primaires se pose réellement. L'idée avancée par le ministre de l'Intérieur d'alors, Charles Pasqua<sup>2</sup>, est écartée au RPR (Rassemblement pour la République), « étrangère qu'elle était à un parti façonné par le gaullisme<sup>3</sup> ». Au PS, en revanche, suivant le principe inscrit dès 1971 dans les statuts du parti mais qui n'avait encore jamais trouvé à s'appliquer sous le leadership de François Mitterrand, le choix du candidat à l'élection présidentielle est soumis au vote des adhérents : Lionel Jospin est préféré à Henri Emmanuelli qui, prenant acte de sa défaite, démissionne aussitôt de son poste de premier secrétaire et remet les clefs du parti à celui qui en est devenu le candidat officiel en vue de l'élection présidentielle de 1995.

Cette première élection primaire livre un enseignement fondamental que n'ont pas remis en cause les expériences suivantes de 2006 et 2011 : « la primaire naît de l'absence de leadership<sup>4</sup> ». Aucune candidature ne s'imposant naturellement, il faut que la légitimité du candidat procède de sa désignation par la base : Ségolène Royal en 2006, François Hollande en 2011. Le ressort de l'élection primaire ne varie pas : il emprunte à celui de l'élection présidentielle. Le corps électoral ne cesse de s'étendre et, avec lui, l'intérêt des médias pour cette compétition interne au parti. En 2006, une campagne d'adhésions au PS porte à plus de deux cent mille le nombre des votants. Ségolène Royal est désignée candidate dès le premier tour de scrutin. En 2011, un pas décisif est franchi : l'élection primaire devient « citoyenne » et s'ouvre à tous les sympathisants de gauche. Près de trois millions d'électeurs se mobilisent au second tour qui voit la désignation de François Hollande. À mi-mandat de ce dernier, la bataille pour 2017 est déjà engagée et ce sont les primaires qui détermineront les scénarios possibles de la prochaine élection présidentielle. À fronts politiques renversés, le principe en est désormais acquis à droite

---

2. Celui-ci n'entendait pas réserver cette procédure à son camp et avait pris l'initiative à l'été 1994 d'un avant-projet de loi visant à l'organisation de primaires ouvertes à tous les électeurs pour les partis qui en feraient la demande. Essuyant de fortes oppositions de part et d'autre de l'échiquier politique, le texte fut rapidement abandonné. Cf. Sylvie Pierre-Brossolette, « Le cactus des primaires », *L'Express*, 7 juillet 1994.

3. Alain Bergounioux, « Primaires or not primaires », *Pouvoirs*, n° 138, septembre 2011.

4. Olivier Duhamel et Olivier Ferrand, *Pour une primaire à la française* (rapport), Terra Nova, 2008, p. 18.

où sévit la guerre des chefs et des prétendants, tandis qu'au PS la perspective d'une candidature du président sortant rend hypothétique – mais sans l'exclure complètement – la tenue d'une nouvelle élection primaire.

Par un retournement surprenant, les primaires se sont fondues dans la V<sup>e</sup> République et tendent à s'imposer comme première étape naturelle de l'élection présidentielle qu'elles reproduisent trait pour trait, quitte à confondre équation personnelle et onction médiatique, suffrage universel et « jubilation participative »<sup>5</sup>. La crise d'autorité au sein des deux grands partis de gouvernement dont témoignent les primaires retranscrit en réalité celle de la fonction présidentielle elle-même qui avait été taillée en 1958 pour un homme providentiel. Sous ce rapport, les élections primaires ne renouvellent pas seulement le mode de désignation du président de la République, elles reflètent en même temps qu'elles tentent de l'enrayer l'affaiblissement du leadership présidentiel.

7

## PRIMAIRES ET ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

### *Primaires versus parrainages*

Dût-on sacrifier à une évidence, il faut rappeler que l'élection primaire est littéralement celle qui vient en premier dans une série de scrutins. Appliquée à l'élection présidentielle, la primaire anticipe la sélection officielle des candidats par une compétition initiale entre prétendants à l'investiture d'une même formation ou famille politique. Cette élection préalable du candidat admis à concourir au nom du parti ne va pas sans incidences sur le système institutionnel des parrainages qu'elle pourrait à terme concurrencer.

Dans son rapport remis au chef de l'État en novembre 2012, la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, dite commission Jospin, avait préconisé de « confier aux citoyens le parrainage des candidats<sup>6</sup> » à l'élection présidentielle. Cette proposition tirait la conséquence des critiques récurrentes entourant les règles de qualification préalable à l'élection présidentielle dont la légitimité est de plus en plus discutée (cinq cents signatures d'élus, provenant d'au moins trente départements ou collectivités d'outre-mer, rendues publiques dans la limite des cinq cents présentations requises par candidat). S'il avait semblé à cette commission « le plus conforme à l'esprit de l'élection

5. *Ibid.*, p. 37.

6. Lionel Jospin, *Pour un renouveau démocratique. Rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique*, Paris, La Documentation française, 2012, p. 13.

présidentielle », le parrainage citoyen avait aussi sa préférence pour être « en cohérence avec la volonté actuelle d’impliquer de manière croissante les citoyens dans le fonctionnement des institutions démocratiques »<sup>7</sup>. Et le rapport de mentionner l’élection primaire ouverte de 2011 au PS comme étant emblématique de ce mouvement de fond. Dans le même temps, la commission Jospin considérait que les primaires « relèvent exclusivement du libre choix des partis et ne sauraient avoir vocation à constituer un mode institutionnel de qualification préalable »<sup>8</sup>. On ne saurait mieux souligner l’équivoque résultant de la cohabitation et, partant, de la concurrence potentielle de deux systèmes de sélection à l’élection présidentielle.

8 En l’état du droit, deux hypothèses pourraient poser une difficulté sérieuse : celle de l’échec d’un candidat désigné à l’issue d’une primaire ouverte à recueillir les cinq cents signatures requises pour être admis à concourir à l’élection présidentielle<sup>9</sup> et celle, exactement inverse, d’un candidat battu lors d’une élection primaire (ou refusant d’y participer) mais qui ne renoncerait pas à se porter officiellement candidat et obtiendrait les présentations d’élus nécessaires<sup>10</sup>. Une telle distorsion ne manquerait pas de tourner au désavantage du mode institutionnel de qualification : que pèserait le choix des élus habilités à présenter un candidat à l’élection présidentielle face à celui des citoyens sollicités dans le cadre d’une primaire ? Le parrainage citoyen n’écarterait pas tout risque de concurrence avec l’option des partis, mais au moins le système officiel de qualification serait auréolé d’une légitimité indiscutable. Il n’est pas certain en revanche qu’il dissuaderait les formations politiques d’organiser des élections primaires tant celles-ci semblent s’être imposées comme seul mode possible de sélection du candidat dans les partis privés de leader incontesté. Il faut y ajouter la couverture médiatique dont les primaires bénéficient et qui assure pour la suite de la compétition un avantage non négligeable aux formations qui en organisent.

---

7. *Ibid.*, p. 16.

8. *Ibid.*, p. 13.

9. Si l’on doit *a priori* l’exclure s’agissant du candidat qui serait investi par l’UMP (Union pour un mouvement populaire) ou le PS, une telle hypothèse pourrait se vérifier pour une personnalité auréolée d’une audience nationale significative mais issue d’un parti – émergent ou non – dont la représentativité locale serait insuffisante en vue de recueillir les parrainages nécessaires.

10. Par exemple dans l’hypothèse d’une primaire très disputée dont les résultats seraient contestés au point même de se solder par la scission du parti et la création d’une nouvelle formation politique autour du candidat battu.

*La campagne continue*

L'élection présidentielle n'avait sans doute pas besoin de ce surcroît d'intérêt que lui attirent les primaires. On sait l'attachement quasi atavique des Français à cette élection dont les enjeux sont déjà surdimensionnés en comparaison des autres pays en Europe qui la pratiquent également. La polarisation de la vie politique française autour de l'élection présidentielle ne date évidemment pas des élections primaires mais ces dernières ont encore amplifié le phénomène. Jusqu'alors, le choix des compétiteurs se réglait au sein des partis, quitte pour faire bonne mesure à adouber le candidat à l'occasion de grands-messes singeant les conventions nationales américaines. Avec l'avènement des primaires, la compétition présidentielle commence avant même qu'en soient connus ses protagonistes par un premier *round* qui doit sélectionner les compétiteurs et où, plusieurs mois avant l'échéance officielle, se joue déjà l'élection présidentielle à venir.

9

Les primaires « engagent le processus électoral [...] par anticipation <sup>11</sup> ». Point de départ véritable de la compétition, elles étirent la séquence électorale, rétrécissant d'autant le temps utile du quinquennat dans l'intervalle de deux campagnes présidentielles. Aux États-Unis, combinée à la fréquence des élections, l'institution des primaires renforce « le sentiment de “campagne permanente” au détriment d'un travail politique de fond dans la durée <sup>12</sup> ». En France, le mandat présidentiel déjà écourté de deux ans avec l'instauration en 2000 du quinquennat est parasité de plus en plus tôt par l'engagement d'une précampagne qui retient et même focalise d'autant mieux l'attention des médias et du public que s'appliquent peu ou prou les mêmes règles que celles suivies pour l'élection présidentielle elle-même.

La « charte d'organisation » de la primaire dont s'est dotée l'UMP en vue de l'élection présidentielle de 2017 est exemplaire de ce mimétisme pour lequel avait déjà opté le PS lors de l'organisation des primaires de 2006 et 2011. Les règles du jeu fixées par le parti pour la désignation de son candidat sont toutes inspirées des dispositions applicables à l'élection présidentielle : l'institution d'un seuil de parrainages nécessaires pour être admis à concourir, le règlement du calendrier des opérations électorales, la tenue d'un scrutin à deux tours, le choix d'un vote papier,

11. Bernard Lamizet, « Les primaires sont une fausse bonne idée », *Le Monde*, 6 septembre 2011.

12. Olivier Duhamel et Olivier Ferrand, *Pour une primaire à la française*, rapport cité, p. 35-36.

l'exigence d'un compte de campagne et l'instauration d'un plafond de dépenses, l'intervention d'une Haute Autorité, succédané du Conseil constitutionnel, chargée d'établir la liste des candidats, de proclamer les résultats et de veiller à la régularité du scrutin, en particulier au respect d'une stricte égalité entre les candidats <sup>13</sup>.

La pratique des élections primaires a été à ce point codifiée par les partis politiques qu'on en vient à douter de l'intérêt de les doter d'un cadre juridique législatif sinon, suivant les recommandations de la commission Jospin, pour préciser « les conditions dans lesquelles les partis organisateurs peuvent accéder aux listes électorales, ou encore utiliser les bâtiments publics <sup>14</sup> » comme bureaux de vote. Il serait également souhaitable que la loi tranche la question délicate de l'imputation ou non des dépenses exposées à l'occasion d'une élection primaire sur le compte de campagne du candidat investi <sup>15</sup>. En revanche, on comprend mal en quoi il faudrait que le législateur institue une faculté d'organiser des primaires que les partis politiques exercent déjà <sup>16</sup>. Si une telle initiative devait aboutir, les élections primaires accéderaient à une reconnaissance institutionnelle qui les ancrerait durablement dans la pratique et modifierait sensiblement les fondements d'une légitimité présidentielle de plus en plus contestée.

#### PRIMAIRES ET AFFAISSEMENT DU LEADERSHIP PRÉSIDENTIEL

L'institution des élections primaires marque un profond changement de paradigme politique. La V<sup>e</sup> République gaullienne s'est construite sur le mythe d'une unité nationale dont le chef de l'État placé au-dessus

---

13. « Présidentielle de 2017 : l'UMP fixe les règles du jeu de la primaire à droite », *Le Monde*, 3 avril 2015.

14. Lionel Jospin, *Pour un renouveau démocratique*, *op. cit.*, p. 13.

15. En ce sens, cf. le quinzième rapport d'activité (2012-2013) de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (La Documentation française, 2013). Dans un avis n° 388003 du 31 octobre 2013, le Conseil d'État a considéré que les dépenses exposées par un candidat à l'occasion d'une élection primaire ne devraient être imputées sur son compte de campagne que si elles peuvent être regardées comme ayant été engagées ou effectuées en vue de l'obtention des suffrages de l'ensemble des électeurs et non des seuls adhérents du parti politique auquel appartient le candidat. Tel serait le cas des dépenses faites par un candidat à l'occasion d'une élection primaire ouverte à l'ensemble des électeurs de la circonscription de l'élection.

16. Cf. la proposition de loi 2915 déposée par le député Roger-Gérard Schwartzberg le 28 février 2006 (et au Sénat, avec le même objet, la proposition de loi 208 du 21 février 2006 présentée par Jean-Michel Baylet), dont l'article 1<sup>er</sup> disposait : « Un parti ou un groupement politique peut organiser des élections primaires en vue de désigner son candidat à l'élection présidentielle. »



des partis est seul garant. À travers l'indivisibilité du corps électoral, l'institution en 1962 de l'élection présidentielle au suffrage universel maintient intacte cette fiction de l'unité nationale en même temps qu'elle doit la perpétuer contre les vicissitudes de l'histoire : il faut que le chef de l'État « soit entièrement en mesure et complètement obligé de porter la charge suprême » en en recevant « mission de l'ensemble des citoyens »<sup>17</sup>. La V<sup>e</sup> République renoue avec la tradition bonapartiste et le précédent de 1848<sup>18</sup>. L'élection présidentielle au suffrage universel conte une histoire, celle d'une rencontre, de la communion d'un homme avec le pays dont l'évidence exclut tout entremetteur. Imagine-t-on en 1965 un autre candidat gaulliste que de Gaulle lui-même<sup>19</sup> ?

Le mythe gaullien a vécu et avec lui une certaine conception de la légitimité présidentielle. Loin, nous semble-t-il, d'être un épiphénomène conjoncturel et médiatique, le succès des élections primaires marque la fin de cette convention sur laquelle s'était fondée la V<sup>e</sup> République : la relation immédiate de la nation et de son chef. En remettant à des électeurs le soin de choisir le candidat du parti, les primaires introduisent dans la désignation du chef de l'État un corps intermédiaire de primo-électeurs dont procèdent les candidats admis à concourir et *in fine* le président lui-même. Sous ce rapport, les primaires fermées, réservées aux adhérents du parti, parasitent sans doute moins l'expression du suffrage universel que les primaires ouvertes, dites « citoyennes », dont le succès dépend d'abord du nombre d'électeurs mobilisés<sup>20</sup>.

On rétorquera que les partis politiques intercédèrent dans la désignation de leur candidat à l'élection présidentielle bien avant l'institution des primaires. Mais c'était alors son autorité dans le parti qui qualifiait *ipso facto* son chef pour l'élection présidentielle. Le parti devait supporter son candidat en même temps que s'effacer devant lui. L'opération était d'autant plus facilitée que le parti connaissait un seul chef dont il était le candidat officiel. François Mitterrand le comprend bien qui, dès

17. Charles de Gaulle, allocution citée.

18. Louis-Napoléon Bonaparte avait été élu à la présidence de la République dès le premier tour avec près de 75 % des suffrages exprimés.

19. Sauf peut-être – si de Gaulle avait renoncé à briguer un second mandat – son Premier ministre, Georges Pompidou, qu'il aurait adoubé. Cf. Jean-Jacques Chevallier, Guy Carcassonne, Olivier Duhamel, *Histoire de la V<sup>e</sup> République*, 14<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2012, p. 106 et suiv.

20. Au point d'y faire participer des mineurs pourvu que ceux-ci atteignent l'âge de la majorité au jour du premier tour de l'élection présidentielle (chartes d'organisation des élections primaires du ps de 2011 et de la droite pour 2016) ou des étrangers sous condition d'être membres du parti (charte d'organisation de l'élection primaire du ps de 2011).

1971, lors du congrès d'Épinay, « adapte le ps à la logique présidentielle des institutions de la V<sup>e</sup> République<sup>21</sup> » et entend que le premier secrétaire du parti soit son candidat naturel à l'élection présidentielle<sup>22</sup>. Les primaires sont nées, au contraire, de l'absence de chef indiscuté obligeant à transférer à un corps électoral, plus ou moins étendu, le choix du candidat. Cette crise de leadership au sein du parti précède inévitablement celle du leadership présidentiel. À la légitimité personnelle – sinon même providentielle des débuts de la V<sup>e</sup> République – succède une entreprise de légitimation qui révèle et porte en elle-même les écueils d'une compétition présidentielle qui certes échappe aux partis mais pour être livrée à la démocratie d'opinion.

12 Cette évolution, qui est emblématique de cette incapacité « peut-être structurelle dans le monde contemporain à désigner un leader naturel<sup>23</sup> », a des effets contrastés sur le système politique de la V<sup>e</sup> République et son biais présidentieliste. Telles qu'elles se dessinent en France (à défaut d'être théorisées), les primaires accusent l'affaiblissement de l'autorité présidentielle en même temps qu'elles tentent de l'endiguer. Leur succès grandissant et probablement irréversible marque sans doute la fin d'une tradition bonapartiste dans laquelle avait puisé la V<sup>e</sup> République. Les élections primaires cassent les ressorts classiques de la légitimité présidentielle en même temps qu'elles fragilisent le futur président dont l'autorité est incertaine sur son parti comme d'ailleurs sur le gouvernement qui accueille ses anciens compétiteurs. Mais elles perpétuent aussi, sous des modalités nouvelles, l'appel au peuple, le plébiscite électoral qu'elles accordent au « besoin contemporain de personification de la politique<sup>24</sup> ». Elles renouent avec cette idée que le prétendant à la magistrature suprême ne doit pas être l'homme ou la femme d'un parti, elles s'inscrivent dans la logique même de l'élection présidentielle en donnant forme neuve à la rencontre et au dialogue avec le peuple.

Dans son rapport *Pour une primaire à la française*, la fondation Terra Nova avait distingué deux modèles de primaire: le premier, « de type présidentiel », inspiré de l'exemple américain; l'autre, « de type

---

21. Olivier Duhamel et Olivier Ferrand, *Pour une primaire à la française*, rapport cité, p. 16.

22. La règle paraissait si bien admise que, trois semaines après avoir annoncé sa candidature à l'élection présidentielle de 1981, Michel Rocard laissait la voie libre au premier secrétaire du ps en déclarant que, si François Mitterrand décidait de se porter lui-même candidat, « bien sûr » il se retirerait.

23. *Ibid.*, p. 55.

24. *Ibid.*, p. 11.



parlementaire», tiré de l'exemple britannique<sup>25</sup>. Dans le premier cas, la primaire est organisée en fin de mandature et ouverte au plus grand nombre pour désigner le candidat du parti à l'élection présidentielle. Dans le second cas, le parti se donne un chef, en début de mandature, lequel sauf accident a vocation à en devenir le candidat à la prochaine élection. La primaire est normalement disputée dans la première hypothèse, de simple ratification dans la seconde.

On retrouve à grands traits dans le modèle de type présidentiel l'option choisie par le PS en 2006 et par l'UMP pour 2016. C'est dire si les primaires obéissent en France à la logique de présidentialisation de notre système qui fait de l'élection présidentielle l'alpha et l'oméga de la vie politique. Mais à plus long terme elles fragilisent sans nul doute l'institution présidentielle livrée aux diktats de l'opinion publique et n'ayant plus prise sur le parti. L'infortune de la présidence Hollande n'a peut-être pas d'autres causes.

13

---

25. *Ibid.*, p. 74 et suiv.

---

#### R É S U M É

*Étrangères jusqu'à un passé récent à la culture politique française façonnée depuis 1958 par la relation immédiate de la nation et de son chef, les élections primaires connaissent un succès grandissant, peut-être irréversible, dont les incidences seront profondes sur le système politique de la V<sup>e</sup> République. En voie de s'installer comme première étape naturelle de l'élection présidentielle, qu'elles anticipent et reproduisent trait pour trait, elles sont aussi symptomatiques de l'affaiblissement du leadership présidentiel qu'elles reflètent et tentent en même temps d'endiguer.*