

PRIMAIRES
OR NOT PRIMAIRES ?

Au moment où cet article est écrit, à la fin de mars 2011, la décision prise par le Parti socialiste d'organiser des élections primaires ouvertes dans l'électorat pour choisir son candidat à l'élection présidentielle paraît difficilement réversible hormis des circonstances exceptionnelles. Les modalités d'organisation sont fixées : le calendrier, les organismes de mise en œuvre et de contrôle, la mise en place des bureaux de vote et l'établissement des listes électorales. Pourtant, une incertitude demeure sur leur effectivité. En tout cas, le débat continue. Il est entretenu par des socialistes mêmes qui regrettent que ces primaires ne réunissent pas les autres partis de gauche, comme il était prévu initialement, qui redoutent surtout les risques que fait courir, dans l'opinion, le spectacle des divisions de la campagne des primaires. C'est l'argument mis en avant, par exemple, par Michel Vauzelle, président de la région PACA, qui tente d'obtenir leur annulation pour revenir à la désignation dans un congrès du parti. Les questions non résolues, qui plus est, ne s'arrêtent pas là. Faut-il, en effet, être encore sûr du caractère des primaires qui se tiendront : vont-elles être véritablement compétitives et les résultats ne pas s'imposer d'avance, ou seront-elles faites pour ratifier une candidature privilégiée ? Ce serait toute la différence entre des primaires de type américain, comme celles de 2008 qui ont vu l'émergence victorieuse de la candidature d'Obama, ou de type italien, qui, en 2005, ont permis à Romano Prodi de prendre la tête de la coalition dite de l'Olivier. La participation des électeurs, décisive pour assurer un succès – forte, elle porte le candidat, faible, elle peut être un handicap –, peut dépendre de cette alternative.

47

La nouveauté de l'expérience explique largement les termes de ce débat, les hésitations et les allers et retours constatés jusqu'à présent.

48 La possibilité de primaires ouvertes avait été envisagée à droite, en 1994, par Charles Pasqua, face à l'affrontement qui se dessinait entre Édouard Balladur et Jacques Chirac, mais elle avait été rapidement écartée, étrangère qu'elle était à un parti façonné par le gaullisme où les adhérents avaient jusqu'à cette date le droit d'approuver ; et, aujourd'hui, elle n'est plus réellement d'actualité tant que la candidature de Nicolas Sarkozy n'est pas remise en cause... À gauche, jusqu'à présent et seulement dans le Parti socialiste, les primaires n'ont été que des procédures fermées, réservées aux militants, même si en 2006 le cercle a été élargi à des adhérents nouveaux ayant payé une cotisation modeste, « les adhérents à 20 euros » qui, au nombre d'environ 80 000, n'ont pourtant pas changé la nature du phénomène. Pourquoi donc cette évolution ? Et précisément aujourd'hui ? Les promoteurs principaux du projet, la fondation Terra Nova depuis 2008, avec quelques politologues et journalistes, ont défendu le caractère adapté de cette procédure au nouvel état de notre démocratie qui appellerait un élargissement de celle-ci au-delà des modes traditionnels de représentation par les partis¹. Mais la décision du Parti socialiste, l'année suivante, a obéi davantage à des logiques propres qui tenaient à sa situation interne après le congrès de Reims de novembre 2008. Il importe donc de revenir sur les raisons qui rendent compte du moment de cette première tentative d'expérimenter des élections primaires ouvertes dans notre pays. C'est une condition pour mener une discussion sur les problèmes que posent la mise en œuvre des élections primaires et l'organisation du scrutin. Leur issue décidera de leur possible généralisation ou non à d'autres forces politiques et, sans doute, des caractères que pourront prendre les partis politiques à l'avenir.

Ce n'est pas surprenant que cette possibilité d'élections primaires ait été finalement décidée par le Parti socialiste. La désignation du candidat à l'élection présidentielle par les militants a été prévue dès 1971, dans les statuts du parti au congrès d'Épinay. Cela relevait de la volonté de redonner une légitimité militante au parti, en attirant à lui une génération marquée par les formes démocratiques d'engagement politique, social, culturel exprimées en mai 1968, et dans les années qui ont suivi. Pour François Mitterrand, il s'agissait également d'adapter le nouveau Parti socialiste aux institutions de la V^e République en donnant à son leader une force supplémentaire. Il paraissait alors évident que le Premier

1. *Pour une primaire à la française. Rapport de la fondation Terra Nova*, Olivier Duhamel et Olivier Ferrand, présidents du groupe de travail, Mathias Felk, rapporteur, 2008.

secrétaire serait le candidat. Mais, potentiellement, d'autres candidatures étaient possibles. Les circonstances exceptionnelles du printemps 1974, avec la mort brutale de Georges Pompidou, amenèrent la désignation de François Mitterrand seul candidat, non seulement du Parti socialiste mais de toute la gauche, par un congrès extraordinaire sur proposition du comité directeur du parti. Mais, en 1979, au congrès de Metz, se tinrent des primaires qui ne disaient pas leur nom. Dans l'affrontement entre Michel Rocard et François Mitterrand, qui avait d'abord une dimension idéologique et stratégique, la future candidature était aussi en cause. La victoire politique de François Mitterrand entraîna sa désignation en janvier 1981, cette fois-ci par un vote militant – Michel Rocard ayant renoncé à présenter une candidature alternative dans le parti (et peut-être hors du parti comme l'auraient voulu quelques-uns de ses amis). Pour l'élection présidentielle de mai 1988, une primaire déséquilibrée s'esquissa, Michel Rocard menant une discrète campagne à distance alors que la décision du président était déjà prise. Ce dernier s'impose sans difficulté après avoir cependant conclu un accord politique avec son concurrent potentiel qu'il nomma Premier ministre après sa victoire.

49

La dimension conflictuelle, présente dans les années 1970, pour la désignation du candidat à l'élection présidentielle se moulaient dans les procédures traditionnelles du parti. La confrontation a pris cependant une autre tournure dans les années 1990. Ce fut l'impossibilité pour les socialistes de dégager une majorité stable et un leader reconnu, après la grave défaite aux élections législatives du printemps 1993 et le renoncement tardif de Jacques Delors, qui se serait sinon imposé, et qui provoqua cette fois une première primaire officielle entre le Premier secrétaire, Henri Emmanuelli, qui venait de recueillir une large majorité au congrès de Liévin en novembre 1994, et Lionel Jospin, ancien Premier secrétaire de 1981 à 1988, quelque peu « marginalisé » depuis 1993. La campagne interne au parti fut brève, trois semaines à peine, et limitée, sans débats contradictoires, avec l'envoi d'une seule profession de foi par les candidats, mais menée par leurs équipes comme dans la préparation d'un congrès, mobilisant les fédérations départementales et les élus. Le net résultat en faveur de Lionel Jospin, qui obtint 66 % des votes militants, a montré qu'une majorité d'entre eux ont choisi selon des critères qui n'étaient pas strictement partisans – Henri Emmanuelli venant de remporter le congrès –, mais qui obéissaient à l'image qu'ils se faisaient du candidat le plus à même de concourir le mieux possible. Compte tenu de la brièveté de la campagne, les sondages n'ont pas joué de rôle notable, mais la situation des deux candidats dans l'opinion a eu une influence.

Pour la première fois, après l'élection, le Parti socialiste se trouva confronté à une « cohabitation » entre deux légitimités, celle du Premier secrétaire et celle du candidat à l'élection présidentielle, arrivé en tête au premier tour. Henri Emmanuelli, avec élégance, au regard du résultat prometteur de Lionel Jospin, choisit de se retirer pour laisser celui-ci réunifier le leadership du parti en redevenant Premier secrétaire. En 2002, il n'y eut pas de débat tant la candidature de Lionel Jospin, Premier ministre pendant cinq ans, ne fut pas discutée – même si un militant se présenta avant d'en être dissuadé. Cela amena cependant la direction du parti à fixer des conditions de parrainage pour les élections suivantes.

50 La primaire de l'automne 2006 a eu une tout autre ampleur. Son origine est cependant la même qu'en 1995 : une crise de leadership dans le Parti socialiste créée par le retrait brutal de Lionel Jospin de ses responsabilités politiques le soir du 21 avril 2002. François Hollande, Premier secrétaire depuis cinq années déjà, ne voulut ni ne put imposer alors sa candidature – malgré le rassemblement qu'il avait opéré au congrès du Mans en novembre 2005, après les déchirements du parti sur le projet de Traité constitutionnel européen. Plusieurs personnalités se déclarèrent alors, les premiers ayant construit leurs candidatures depuis le début du quinquennat, Dominique Strauss-Kahn et Laurent Fabius, les seconds plus tardivement, Ségolène Royal et Jack Lang – Lionel Jospin et Martine Aubry testant seulement la leur. Trois d'entre elles finalement ont concouru. Cette fois la campagne a été longue, trois mois durant ; elle fut soigneusement codifiée et contrôlée, fortement médiatisée, rythmée par les sondages, avec des meetings régionaux et des débats télévisés, vigoureusement menée, avec des centaines de réunions dans les départements animées par les représentants des candidats, des sites de campagne. Le corps électoral militant a été élargi, avec une vague d'adhésions facilitée par un abaissement de la cotisation, 80 000 adhérents environ, inscrits essentiellement pour participer à la primaire – ce qui le porta, au total, à près de 260 000 votants. La confrontation – malgré l'absence de débats en face à face – a été vive entre les trois candidats. L'existence d'un projet politique du Parti socialiste, défini en juin 2006, ne les a pas empêchés de porter un message politique propre. Le jeu s'est fait finalement dans l'opinion, les militants anciens et nouveaux n'ayant pas un comportement différent des électeurs. L'avantage initial de Ségolène Royal a été confirmé au fil des semaines. Le vote eut lieu en un seul soir, organisé dans les sections socialistes, le 16 novembre 2006, et amena une nette victoire de Ségolène Royal qui regroupa un peu plus de 60 % des suffrages militants. Cette procédure de primaires « fermées »

a indéniablement intéressé l'opinion. Elle n'a pas été la clef du succès final. Mais on ne peut pas lui en faire porter la responsabilité. Au sortir de la primaire, les études d'opinion donnaient Ségolène Royal gagnante au deuxième tour face à Nicolas Sarkozy. Les courbes ont commencé à s'inverser fin janvier quand la campagne proprement dite s'est nouée. Au tableau des avantages pour cette primaire : le fort intérêt de l'opinion et une forme de légitimation pour la candidate ; mais des inconvénients également : le caractère tardif de la confrontation, la difficulté de rassembler pleinement le Parti socialiste sont les éléments relevés dans la réflexion menée après la défaite. Le problème majeur posé par l'expérience dès 2006, toutefois, est celui du rôle du parti qui a subi plus que voulu ces primaires.

Le débat s'est poursuivi sur un mode mineur après l'élection présidentielle de 2007. La proposition d'organiser des élections primaires a été portée par des personnalités et des courants du parti, Pierre Moscovici, Arnaud Montebourg, Gérard Collomb notamment, le réseau de militants réunis autour de Ségolène Royal. Pour le congrès de Reims, six contributions nationales sur dix-neuf les évoquaient, dans l'idée qu'elles devraient être ouvertes à tous les partis de gauche. Les primaires toutefois n'ont pas directement été au cœur de l'affrontement de Reims en novembre 2008. Mais les deux coalitions qui se sont formées, autour de Martine Aubry et autour de Ségolène Royal, pour l'élection par les militants de la Première secrétaire, portaient un avis différent sur la nécessité d'organiser des élections primaires, hormis Arnaud Montebourg dans le rang de Martine Aubry. Le rassemblement soutenant la maire de Lille ne le voulait pas, gardant un mauvais souvenir de la primaire interne de 2006 ; Ségolène Royal et ses soutiens pensaient au contraire que cela pouvait être un avantage pour dépasser les clivages du parti. Les résultats serrés, et contestés de part et d'autre, ont créé un fait nouveau. Les procédures partisans paraissaient bloquées et risquaient, dans de telles conditions, de devenir un handicap pour un futur candidat mal porté par un parti trop divisé. Cette donnée, plus encore que les réflexions menées par la jeune fondation Terra Nova qui, dans son rapport de 2008, privilégiait plutôt la tenue d'une primaire ouverte en début de législature pour désigner le Premier secrétaire, qui serait alors le leader de l'opposition et aurait vocation à être le candidat à l'élection présidentielle, fut décisive pour amener une solution. Pour sortir le parti de la « guerre de tranchées » qu'il connaissait dans les mois qui suivirent le congrès de Reims, Martine Aubry, à la rentrée 2009, au moment de la tenue des Universités d'été de La Rochelle, proposa un plan de rénovation des

pratiques internes et de l'organisation partisane, dont la pierre angulaire était la tenue d'« élections primaires ouvertes et populaires », reprenant ainsi le programme de sa principale opposante, malgré les réticences de nombre de ses soutiens.

Les mois qui suivirent furent consacrés à la mise au point des propositions. Une commission, animée par Arnaud Montebourg et réunissant les représentants des différentes tendances du parti, les prépara. Un conseil national, en juin 2010, adopta les principes des élections primaires à venir. Le dépôt des candidatures fut fixé au mois de juin 2011. Les primaires proprement dites, d'une durée de six semaines, avec un deuxième tour éventuel quinze jours après le premier, se concluraient par un vote à l'automne.

52 Les règles de parrainage ont été définies de manière à ne pas constituer un obstacle pour des candidatures nouvelles, soit 5 % des parlementaires socialistes, soit 5 % des membres titulaires du conseil national, issus d'au moins dix départements et quatre régions, soit enfin 5 % des maires socialistes des villes de plus de 10 000 habitants issus d'au moins quatre régions. Les électeurs, pour participer au scrutin, devront d'abord être inscrits sur les listes électorales arrêtées en février 2011, ou justifier de l'être, ou être encore adhérent à l'un des partis participant aux primaires ou de l'une des organisations politiques de jeunesse de ces partis et ne pouvant pas être inscrits sur une liste électorale ; adhérer, ensuite, à une déclaration de principes soutenant les valeurs de gauche ; cotiser, enfin, pour 1 euro minimum. Des règles strictes sont prévues pour l'organisation de ces primaires, confiées à un comité national pluraliste, composé de représentants des partis co-organisateurs et de ceux des candidats, qui trouvera ses correspondants dans tous les départements.

La tenue des bureaux de vote avec, autant que possible, un bureau par canton, les procédures d'inscription, de dépouillement, de proclamation des résultats seront placées sous la responsabilité des commissions départementales. Une Haute Autorité a pour mission de veiller au comportement des candidats, juger des litiges éventuels durant la campagne, statuer sur la conformité des résultats définitifs. Enfin, une convention nationale se tiendra dans les semaines suivantes pour réunir les compétiteurs de la primaire afin qu'ils apportent leur soutien au candidat proclamé vainqueur. Ceux-ci, pour ce faire, seront amenés à approuver une « charte éthique » prônant la rectitude des comportements dans la campagne et le rassemblement tout de suite après².

2. Pour consulter le texte de « La charte éthique des primaires », adopté en février 2011, voir <http://www.parti-socialiste.fr/articles/la-charte-ethique-des-primaires>.

Le projet d'ensemble offre donc des directions d'action claires. Mais il laisse ouvert deux types de problèmes. Le périmètre de la primaire à gauche d'abord : serait-elle essentiellement socialiste ou réunirait-elle les principaux partis de gauche, quels seraient les candidats socialistes finalement ? L'organisation matérielle, ensuite, avec les problèmes juridiques et constitutionnels que pose la tenue d'élections primaires mises en œuvre par un ou des partis s'adressant à l'ensemble de l'électorat : est-il légal de constituer un fichier d'électeurs de gauche ? Les dépenses et les recettes amenées par ces élections doivent-elles être intégrées dans les comptes de campagne ? Le vide législatif pose-t-il un problème constitutionnel ?

Il apparut rapidement que la primaire serait essentiellement celle des socialistes et, sans doute, de leur proche allié, le Parti radical de gauche – le Mouvement républicain et citoyen de Jean-Pierre Chevènement étant hésitant et réservant sa réponse. Mais ses deux principaux partenaires, Europe écologie-Les Verts et le Front de gauche, regroupant le Parti communiste et le Parti de gauche, confortés par leurs résultats aux élections cantonales de mars, veulent *a priori* présenter un candidat propre, considérant qu'un parti ne peut vraiment exister sans concourir aux élections présidentielles, pour accroître au minimum sa capacité de négociation dans une alliance politique. Le risque que représente un Front national susceptible d'être présent au second tour de l'élection est pris cependant en compte chez les écologistes. Daniel Cohn-Bendit ne tait pas sa priorité pour un accord législatif plutôt que pour une candidature à tout prix, mais il ne fait pas l'unanimité, loin de là, et de toute manière, ce débat, s'il se noue, ne pourra se faire qu'à la fin de l'année, après donc que la primaire socialiste se sera tenue. Les socialistes sont donc, pour l'heure, ramenés à une élection qui les concerne au premier chef. Le débat qu'ils ont eu sur le calendrier de cette primaire, pour savoir à quel moment entrer en campagne – soit pour la fin de l'été, soit pour la fin de l'automne – a vu de bons arguments s'échanger dans un sens comme dans l'autre : installer, pour la première hypothèse, une candidature tôt pour nouer un dialogue prolongé avec le pays, face à un président sortant déjà en campagne ; soit, pour la seconde, ne pas exposer trop longtemps le candidat, mener une campagne courte de quelques mois à l'image des choix antérieurs, notamment ceux de François Mitterrand, pour ne pas perdre en dynamique. Le bureau national du Parti socialiste a tranché fin janvier pour la seconde hypothèse, les candidatures étant recevables jusqu'au 13 juillet, le premier tour des primaires et le second éventuel se tenant les 9 et 16 octobre, la convention d'investiture, ouvrant la campagne présidentielle proprement dite, se déroulant les 5 et

6 novembre. Ce débat recouvrait, en fait, la question de la candidature de Dominique Strauss-Kahn, qui recueillait le plus grand nombre d'appréciations positives dans les études d'opinion. Ses missions de directeur général du FMI et, sans doute, sa volonté profonde lui faisaient souhaiter une entrée tardive. Le choix fait et proposé par la Première secrétaire, Martine Aubry, sans repousser les délais aussi loin que le souhaitaient les amis de Dominique Strauss-Kahn, permettait cependant la tenue d'une primaire à l'automne et ne constituait pas un handicap. Il est clair que la nature de la primaire dépendait étroitement de cette candidature. Dominique Strauss-Kahn candidat, elle se tiendrait mais prendrait alors plutôt l'allure d'une « primaire de ratification », à l'italienne en quelque sorte, un candidat principal affrontant d'autres candidats qui concourent pour affirmer leur influence mais ne peuvent pas *a priori* l'emporter. Dominique Strauss-Kahn absent, la primaire pouvait prendre un caractère « américain », les principaux candidats, Martine Aubry elle-même, François Hollande, Ségolène Royal, étant plus proches les uns des autres. C'est l'incertitude qui existera encore jusqu'à ce que le paysage soit finalement dessiné clairement au début de l'été. Elle sera levée en septembre, à la parution de cet article. Il s'agit seulement de montrer par là même que la nature de ce que sera la primaire n'était pas donnée quand les socialistes ont fait ce choix en 2010. Dans le fond, elle ne pouvait pas l'être, tellement cette procédure d'élection dépend de la qualité (et de la quantité...) des candidats possibles. Renoncer à la primaire, comme le plaident encore aujourd'hui des socialistes, ne réglerait d'ailleurs rien, car, désormais, le corps militant n'est pas plus indifférent aux sondages d'opinion que ne le sont les électeurs, et le « spectacle des divisions » dans un congrès de parti est tout aussi négatif qu'il pourrait l'être dans un électorat plus large.

L'organisation de ces primaires pose évidemment des problèmes de mise en œuvre. Le succès demande qu'un grand nombre d'électeurs se déplacent – entre un million et quatre millions selon les déclarations des socialistes qui oscillent entre ces deux chiffres extrêmes (et vraisemblables quand on considère les primaires italiennes). La mobilisation dépendra sans aucun doute beaucoup des candidats finalement présents. Mais la capacité d'accueillir les électeurs jouera son rôle. Les comités départementaux d'organisation doivent, en effet, prévoir la tenue de bureaux de vote par tranche de 5 000 électeurs – ce qui suppose qu'il y en ait entre 10 000 et 15 000 répartis sur l'ensemble du territoire. Le ministre de l'Intérieur sollicite a rappelé aux préfets, dans une circulaire, que les mairies ont « la faculté » de mettre à disposition des locaux qui servent

habituellement de bureaux de vote – ce qui autrement pourrait désorienter les électeurs. Mais, même si les frais sont à la charge du Parti socialiste, les mairies de droite ne faciliteront pas l'opération. L'engagement militant sera donc important. Et ce d'autant plus que les tâches à accomplir demandent la présence d'équipes militantes pour vérifier l'inscription sur les listes électorales, recueillir les participations financières, faire signer la Charte des valeurs de gauche, enregistrer les votes, enfin, les transmettre à l'échelon national par un système Audiotel et/ou SMS, et à l'échelon départemental, par la remise d'un procès-verbal. Ces opérations suscitent des interrogations et sont susceptibles d'être attaquées par des adversaires politiques³. Constituer des fichiers, même d'électeurs volontaires, demande de respecter strictement les textes relatifs au droit concernant l'informatique et les libertés. La CNIL, consultée, n'a pas émis d'avis négatif. Les recettes afférentes aux versements effectués par les électeurs, d'autre part, doivent-elles être considérées comme des dons faits à un parti ? Aucun texte juridique existant ne permet de dire le contraire. Mais le problème sera certainement soulevé à nouveau.

55

Les débats qui ont eu lieu dans le Parti socialiste et les choix qui en résultent sont évidemment décisifs pour l'avenir d'élections primaires ouvertes en France. Mais une autre grille de lecture existe également qui a été aussi mise en évidence par leurs promoteurs. Ce sont aujourd'hui les défaillances de la démocratie représentative qui expliquent l'actualité de la question des primaires. Plutôt que de parler de crise – comme trop souvent –, il vaut mieux d'ailleurs s'interroger sur l'évolution de la représentation. Les constats les plus régulièrement établis mettent en évidence une tendance à une participation électorale intermittente selon les enjeux. Le militantisme est loin d'avoir disparu – contrairement à ce que peuvent laisser penser les thèses paresseuses sur l'individualisation de nos sociétés qui conduirait au retrait sur la vie privée. Mais il se porte de plus en plus sur des causes spécifiques qui ne nécessitent pas d'appartenir à des organisations durables et généralistes. Les partis politiques s'en trouvent affaiblis. Cela renforce l'évolution des partis de gouvernement, par définition généralistes, vers une professionnalisation de plus en plus affirmée, organisés autour d'un leadership (qui peut être divisé...) au niveau national et au niveau local, alimentés par une « expertise » élaborée dans des *think tanks* liés aux partis, mais malgré tout extérieurs. Les liens qui se tissent avec l'électorat ont une autre nature que dans la période de l'« âge d'or » des partis où dominait

3. Voir le dossier du *Monde*, 2 mars 2011.

le vote d'appartenance et de fidélité à une famille politique ou à une tradition. Aujourd'hui, les citoyens se mobilisent plus par choix que par fidélité. Permettre la désignation des candidats à l'élection présidentielle (et peut-être à d'autres fonctions électives comme en Italie ou en Grèce) peut répondre à ces réalités nouvelles. Cela peut renouveler la notion de sympathisant actuellement trop étriquée. Faire son choix, en effet, pour des centaines de milliers (voire des millions) d'électeurs peut leur donner un sens de la responsabilité et la vocation de jouer également un rôle dans la campagne. C'est tout le pari des défenseurs de l'idée de primaires. Plus que le moyen de résoudre une difficulté conjoncturelle, les primaires ouvertes peuvent être une opportunité pour renouveler la démocratie. Les partis ne disparaîtront pas pour autant – ne serait-ce que par leur rôle indispensable dans l'organisation de ces élections –, mais leur nature sera différente; ils partageront ce qui était jusque-là leur privilège, choisir le ou les candidats, tout en assurant de plus en plus la professionnalisation de l'engagement partisan. Les élections primaires seraient alors un maillon important dans une évolution de notre démocratie. Cette hypothèse est évidemment à la merci d'une contre-performance possible qui freinera ou écartera ce nouveau véhicule de la démocratie. Le rendez-vous socialiste d'octobre porte donc des interrogations qui le dépassent.

R É S U M É

Les élections primaires ouvertes que va organiser le Parti socialiste seront un fait nouveau dans la vie politique française. Mais leur nature exacte n'est pas encore déterminée et elles sont un objet de débat. Cela tient à ce qu'elles sont à la fois le résultat des problèmes internes du Parti socialiste et l'effet d'une conjoncture politique particulière, mais aussi le produit d'une évolution de notre démocratie et du rôle que peuvent y jouer demain les partis politiques.