

LA DÉSIGNATION
PAR LES PARTIS POLITIQUES
DES « CANDIDATS PRÉSIDENTIELS »
EN EUROPE OCCIDENTALE

97

QUELLES EXPÉRIENCES EUROPÉENNES RETENIR ?

On n'est pas sans savoir que l'élection présidentielle au suffrage universel direct telle qu'elle est pratiquée en France est plutôt unique en son genre en Europe occidentale. S'essayer à une comparaison des modes de désignation des « candidats présidentiels » suppose donc de s'expliquer sur les cas retenus et les conditions dans lesquelles ces cas seraient comparables à la pratique française. L'objectif poursuivi se veut critique. Il s'agit d'éclairer la situation française, laquelle est marquée par la personnalisation de la vie politique. Ce qui est loin d'être propre à la France, mais l'élection au suffrage universel direct du chef de l'État renforce ce trait et ce scrutin est l'élection principale qui structure la vie politique nationale. De même, là où le chef du gouvernement est le leader de la majorité parlementaire, les élections législatives s'organisent autour des chefs des grands partis car les électeurs savent que la tête de liste deviendra le chef de l'exécutif. La mise en rapport de ces expériences est donc possible puisque, dans tous les cas, le futur chef de l'exécutif est aussi, le plus souvent, chef du parti majoritaire.

En revanche, l'hypothèse où le président de la République élu au suffrage universel direct voit son rôle neutralisé par les partis politiques qui, par convention, choisissent de présenter des personnalités de second plan (Autriche, Finlande, Irlande, Islande) ne mérite pas d'être intégrée dans cette étude. Mais ces cas soulignent l'importance des partis politiques dans

la prééminence donnée ou, au contraire, refusée à l'élection présidentielle.

Le cas portugais le confirme d'une manière efficace. Le président est élu au suffrage universel direct selon un mode de scrutin identique à celui pratiqué en France. On remarquera que le filtrage des candidatures présidentielles n'est pas comparable puisque les candidatures doivent être d'initiative citoyenne, les partis ne soutenant les candidats qu'*a posteriori* : aux termes de l'article 124 de la Constitution de 1976, les candidatures sont proposées par un minimum de 7 500 électeurs et par un maximum de 15 000. Mais, surtout, la Constitution portugaise impose un calendrier électoral qui vise à découpler les élections législatives et l'élection présidentielle et ainsi à désunir les majorités. Le découplage entre les deux scrutins est en effet renforcé par plusieurs dispositions constitutionnelles. D'abord, de manière traditionnelle en régime parlementaire, le mandat présidentiel (cinq ans) est plus long que celui de l'Assemblée (quatre ans). Ensuite, les échéances électorales présidentielle et législatives sont éloignées dans le temps : la première ne peut avoir lieu dans les quatre-vingt-dix jours avant ou après les élections pour l'Assemblée de la République (art. 125.2). De plus, les semestres blancs pendant lesquels la dissolution est prohibée contribuent aussi à éviter la simultanéité des scrutins (art. 172.1). Le choix des constituants n'a pas été démenti par les partis politiques qui ont misé sur les élections législatives forcément préalables à l'élection présidentielle. La campagne présidentielle n'est dès lors pas contaminée par des enjeux d'ordre gouvernemental. Elle ne peut pas non plus créer un effet d'entraînement tel qu'on le connaît dans le système français et donc un présidentielisme majoritaire. Par conséquent, « [...] les élections législatives préservant leur monopole sur le choix de la politique gouvernementale, les dirigeants des partis politiques sont portés à rechercher un poste gouvernemental, notamment le premier, et non la présidence¹ ». Il se confirme donc qu'il convient bien de s'intéresser à la désignation des candidats qui veulent devenir le *chef réel de l'exécutif*.

À ce stade de la réflexion, la singularité française mérite d'être rappelée puisque, dans l'hypothèse désormais bien connue où les élections législatives viennent contredire l'élection présidentielle, le Premier ministre est bien celui qui dirige la Nation et, dès lors, ces élections jouent le même rôle que dans le régime parlementaire britannique. Dans cette

1. Paulo José Canelas Rapaz, « Le président de la République portugaise : une présidence "neutre" ? », Congrès de Paris, 2008, rubrique publications numériques du site de l'AFDC (www.afdc.fr).

hypothèse, c'est d'ailleurs le candidat battu au second tour de l'élection présidentielle qui devient Premier ministre. Cette hypothèse s'est parfaitement vérifiée en 1986 (puisque ce n'est pas le président sortant battu en 1981, mais celui qui a su s'imposer comme l'unique leader à droite après cette présidentielle qui deviendra chef du gouvernement) et en 1993 (ce n'est pas non plus le candidat battu à la présidentielle de 1988, mais c'est lui qui a désigné en quelque sorte le futur Premier ministre en refusant d'être à nouveau à la tête du gouvernement). En revanche, ceci s'est parfaitement vérifié en 1997 puisque le candidat battu à la présidentielle de 1995 a pu construire son leadership sur cette ressource et mener ses partisans à la revanche. En évoquant en particulier le cas de Lionel Jospin qui deviendra le « candidat naturel » du ps à l'élection présidentielle de 2002 face au président sortant, on voit que le terrain d'étude se déplace en direction de la construction du leadership.

99

Les études de science politique convoquent ici de nombreuses ressources pour expliquer comment un homme ou une femme parvient à s'imposer comme le leader d'une formation politique. Les variables sont en effet nombreuses, voire trop nombreuses (car peu stables), et c'est sans doute la raison pour laquelle il n'y a pas de recherche comparative des modes d'ascension aux responsabilités de chef de parti politique². Mais si ce terrain d'étude a été si peu investi, c'est surtout parce que, pendant longtemps, les modes de sélection des leaders sont restés des pratiques opaques et oligarchiques³. Par conséquent, les recherches visent le plus souvent à mettre en évidence la singularité des pratiques et, en ce sens, on ne peut que souligner que la France est un cas à part (du moins par rapport au Royaume-Uni et à l'Allemagne) lorsque le pouvoir exécutif est attribué à celui qui a été battu à l'élection présidentielle immédiatement précédente. L'élection, ou plus exactement la non-élection, est sans conséquence politique sur le comportement de celui qui n'a pas été en mesure de renouveler le contrat de confiance avec les électeurs. Le choix de Lionel Jospin de quitter la vie politique, en 2002, au lendemain du premier tour de l'élection présidentielle avait

2. En ce sens, on remarquera que dans le *Nouveau Manuel de science politique* la rubrique consacrée au leadership partisan n'évoque pas cette question : Julien Fretel, « Le leadership partisan », in Antonin Cohen, Bernard Lacroix et Philippe Riutort (dir.), *Nouveau Manuel de science politique*, La Découverte, 2009, p. 462.

3. On peut néanmoins citer un ouvrage en langue anglaise désormais assez ancien et portant sur un nombre restreint d'expériences en Europe (Allemagne, France, Royaume-Uni), les autres cas étudiés étant l'Australie, le Canada et les États-Unis : James Davis, *Leadership Selection in Six Western Democracies*, Westport, Greenwood Press, 1998.

d'ailleurs surpris plus d'un commentateur car, sans doute, peu conforme à la pratique française de la responsabilité politique. On lui aurait plutôt reproché d'avoir laissé le PS sans chef.

Si la comparaison envisagée est possible, c'est seulement en ayant à l'esprit que les conditions de la comparabilité sont plutôt faibles. On se bornera à comparer les modes de sélection en s'appuyant sur une tendance lourde que l'on peut constater aujourd'hui en Europe : les partis politiques s'essaient pour un certain nombre d'entre eux à la démocratie électorale interne en vue de répondre à la crise des fonctions idéologiques et intégratrices qui les affectent. Le principe de délégation et la cooptation ne sont donc plus aussi dominants qu'ils l'ont été, même si le rôle des grands partis dans la sélection des candidats et des leaders n'a pas disparu. Ce rôle se transforme néanmoins, « l'impératif délibératif⁴ » semble s'imposer aux partis depuis les années 1990. Des modes de légitimation alternatifs sont à présent privilégiés, en particulier les primaires de manière à désigner les candidats têtes de liste. Quelle que soit la motivation – car on peut penser qu'il s'agit de contourner les courants minoritaires et de renforcer une conception immédiate du leadership –, la plupart des partis en Europe doivent faire face, d'une part, à une forte personnalisation de la vie politique et, d'autre part, à une attente sans cesse grandissante de citoyens qui refusent d'être catalogués et donc d'adhérer.

Notre objectif n'est pas de faire le tri entre ces motivations contradictoires, et ceci en fonction notamment de l'histoire et de la culture des partis ainsi que du contexte institutionnel et politique, mais il s'agit en s'appuyant sur quelques exemples significatifs d'examiner comment les partis politiques désignent les candidats à la charge suprême dans le cadre d'une démocratie dite désormais exécutive et majoritaire. Cette dernière appellation est la marque de la place prise par le leadership au détriment de la fonction collégiale du gouvernement dans les régimes parlementaires. Il n'est d'ailleurs pas rare que l'évolution enregistrée par ces régimes soit qualifiée de « présidentialisation du système politique et institutionnel⁵ ». Parallèlement, si aujourd'hui le thème de la

4. Loïc Blondiaux, Yves Sintomer, « L'impératif délibératif », *Politix*, n° 57, 2002, p. 57. Voir aussi Rémi Lefebvre et Antoine Roger (dir.), *Les Partis politiques à l'épreuve des procédures délibératives*, Rennes, PUR, 2009.

5. Thomas Poguntke, Paul Webb (éd.), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005 ; plus spécifiquement pour le cas britannique, voir Michael Foley, *The Rise of the British Presidency*, Manchester University Press, 1993 ; ID., *The British Presidency: Tony Blair and the Politics of Public Leadership*, Manchester University Press, 2000.

participation directe des électeurs au processus de sélection connaît un tel succès, c'est sans aucun doute parce qu'il y a un problème au sein de la représentation. Autrement dit, c'est poser la question du renouvellement du personnel politique et en particulier de la rotation des responsables politiques.

COMMENT LES PARTIS DÉSIGNENT-ILS LES CANDIDATS À LA CHARGE SUPRÊME ?

La plupart des partis ont conservé le monopole sur la désignation des candidats. Mais d'autres ont ouvert leur procédure interne de sélection. Dans ce dernier cas, l'ouverture des procédures de vote est plus ou moins grande et peut aller jusqu'à l'organisation de primaires ouvertes aux sympathisants. Une échelle des modes de sélection en fonction du degré de démocratisation prend ainsi la forme suivante : une sélection par les parlementaires, par les instances du parti sans les adhérents, des primaires internes (ou fermées au parti) et, enfin, le degré le plus fort de démocratisation, des primaires ouvertes qui restent minoritaires dans les pratiques développées en Europe.

101

Là où le système partisan veut que le dirigeant du parti soit appelé systématiquement à devenir Premier ministre en cas de victoire aux élections législatives, deux modèles peuvent être déclinés : soit le parti défend encore *un modèle centralisé* où les instances partisans jouent un rôle majeur, soit ce modèle centralisé est revisité pour donner une place prépondérante au vote des adhérents (ou du moins égale aux autres composantes, notamment celle des parlementaires). Ainsi le SPD allemand reste jusqu'à présent attaché à la tradition représentative et délégative du mouvement ouvrier et n'a demandé qu'en 1993 à ses adhérents de choisir le nouveau président du parti. C'est loin d'être le seul parti social-démocrate en Europe à être sur cette ligne. C'est en effet un trait commun à ceux du nord de l'Europe (Scandinavie et Autriche). Le parti socialiste espagnol (PSOE) a lui aussi jusqu'à présent adopté la même ligne. José Luis Zapatero a été ainsi élu en 2000 par un congrès composé à peu près de mille délégués. Il est toutefois question, cette année, d'organiser des primaires en vue des élections au sein des communautés autonomes. Ce qui pourrait à terme contaminer la sélection des candidats nationaux.

Néanmoins, la crise de leadership que connaît le SPD après la grande coalition menée avec Angela Merkel pourrait l'inciter à organiser des primaires internes (ou fermées) comme dans de nombreux partis socialistes européens : le PS belge, le PVDA hollandais, les parti socialiste et

social-démocrate portugais, le Labour irlandais, et surtout le Labour britannique. La démocratisation du parti travailliste a été initiée au début des années 1980 et, parmi les réformes phares adoptées, il y eut celle qui visait à faire élire le leader du parti par trois collèges⁶. Ce *modèle centralisé démocratisé* s'est développé notamment en vue d'augmenter l'attrait de l'engagement militant et, à cette fin, les adhérents sont appelés à participer directement à la sélection du « candidat Premier ministre ». Les sympathisants sont même à présent sollicités pour orienter les choix du Labour : les groupes d'« amis » impliquent quatre millions d'électeurs qui sont ainsi associés au collège des adhérents directs à côté de celui des parlementaires et de celui des syndicats lors des congrès. Le choix du leader s'en trouve plus ouvert et donc plus incertain, comme en septembre 2010 à l'occasion du vote à la succession de Gordon Brown (lequel avait perdu les législatives de mai). Il y avait plusieurs candidats à cette succession : les frères David et Ed Miliband, Ed Balls, Andy Burnham (tous quatre anciens du cabinet Brown) et Diane Abbott, simple députée du rang. C'est Ed Miliband qui a été élu au quatrième tour de scrutin avec une faible avance sur son frère David grâce au soutien des syndicats.

102

Au Royaume-Uni, ce n'est pas le seul parti travailliste qui a évolué vers une démocratisation du choix du leader. Le parti conservateur a connu aussi une évolution même si la procédure de sélection reste interne. Après avoir confié le choix du leader conservateur aux membres du groupe parlementaire, ce choix est depuis 2001 partagé entre les parlementaires et les adhérents du parti. Les premiers départagent les candidats par votes successifs jusqu'à en retenir deux et les seconds tranchent. L'abandon de la sélection du chef de parti par les parlementaires avait été décidé dès 1976 par les libéraux. Ces évolutions qui touchent les principaux partis sont en grande partie commandées par une spécificité institutionnelle britannique. L'institutionnalisation de l'opposition joue en effet un rôle majeur dans le fonctionnement du régime parlementaire. L'opposition est partie intégrante du système parlementaire puisque le leader de l'opposition comme Premier ministre de l'alternance dirige le *shadow cabinet*. La situation inédite (ou presque, puisque déjà en 1974 aucun parti n'avait de majorité absolue aux Communes) à l'issue des législatives de mai 2010 a confirmé que les Britanniques ne sont pas habitués à avoir une période d'incertitude après les élections et encore moins à un gouvernement de

6. Cette réforme décidée en 1980 a été appliquée pour la première fois en 1983 et a connu depuis lors plusieurs ajustements : voir Lawrence LeDuc, « Democratizing Party Leadership Selection », *Party Politics*, 7 (3), 2001, p. 329.

coalition (avec un Premier ministre et un vice-Premier ministre, chefs de leur parti respectif, pour sceller cette alliance).

À côté de ce modèle centralisé démocratisé, le plus répandu sous différentes formes, s'est développée une version plus ouverte, voire plus compétitive, qui reste pour l'instant limitée à deux cas. Le *modèle participatif* peut être élaboré à partir des expériences, d'une part, du PASOK en Grèce et, d'autre part, du cas italien. Ce dernier est d'ailleurs le plus souvent cité en France car il constitue un modèle d'inspiration pour le Parti socialiste⁷. L'expérience italienne est en effet riche d'enseignements et elle s'est manifestée à plusieurs reprises dans des contextes politiques chaque fois différents. La première application des primaires ouvertes a lieu en 2005 en vue de créer une coalition unie derrière un candidat unique : plusieurs partis de gauche (Démocrates de gauche, la Marguerite, des petites formations du centre et de la gauche radicale) se sont alliés et ont demandé à leurs sympathisants de choisir le candidat tête de liste : face à de nombreux concurrents, Romano Prodi est investi à 75 % et mène ensuite l'*Unione* à la victoire législative contre la coalition sortante conduite par Silvio Berlusconi. En 2007, de nouvelles primaires sont organisées par le Parti démocratique né de la fusion entre les Démocrates de gauche et la Marguerite. Walter Veltroni investi par les électeurs à l'issue d'une primaire concurrentielle (même si l'issue de la votation était acquise à Veltroni, comme en 2005 pour Prodi, en raison du soutien des états-majors des partis) devient le chef du nouveau parti et le candidat à la fonction de chef de gouvernement. En 2009, la désignation du successeur de Veltroni se fait en deux temps : d'abord dans le cadre d'un congrès où les adhérents se sont prononcés et ensuite en faisant appel aux sympathisants, lesquels ont choisi, comme les adhérents, Pier Luigi Bersani. L'expérience italienne souligne le rôle des primaires dans la construction du leadership mais ne garantit pas la pérennité de ce leadership : Prodi a été contraint à la démission en 2008 ; confronté à des élections législatives anticipées suite à cette démission, Veltroni ne parviendra pas à conduire le nouveau parti à la victoire et, face aux critiques internes récurrentes, se retire en 2009. En revanche, l'organisation de primaires par les partis de gauche a montré leur capacité à mobiliser puisqu'elles ont déplacé de très nombreux électeurs, même si

7. La proposition d'organiser une primaire ouverte aux sympathisants a été soutenue par le *think tank* Terra Nova, lequel a constitué un comité d'experts parmi lesquels on compte Marc Lazar, spécialiste de l'Italie contemporaine (<http://www.tnova.fr/groupe-de-travail/projet-primaire>).

chaque votation a enregistré un recul de la mobilisation (2,5 millions en 2009, 3,5 millions en 2007 et 4,3 millions en 2005). Le scrutin était ouvert aux citoyens âgés d'au moins 18 ans ainsi qu'aux étrangers résidant en Italie depuis au moins trois ans. Il faut en effet de puissantes machines pour que les primaires puissent se dérouler sans irrégularité.

De son côté, l'expérience des primaires populaires organisées par le PASOK en 2004 a montré que les primaires peuvent contribuer à stopper le recul d'un parti entraîné alors dans sa chute par l'impopularité du gouvernement de Costas Simitis. La mobilisation massive qui eut lieu en faveur de Georges Papandréou, puis la nouvelle primaire organisée en 2007 ont permis en effet au PASOK de retrouver un leadership autour de celui-ci. Georges Papandréou a donc été désigné leader du parti à la suite de primaires ouvertes aux adhérents et aux électeurs du PASOK. Tandis qu'en 2004 il n'y avait pas eu de compétition faute de concurrents, en 2007, une véritable confrontation a opposé un Papandréou affaibli (après son échec aux élections de 2007) à son principal rival au sein du PASOK, Elefetherios Venizelos, ancien ministre de la Culture. En octobre 2009, grâce à la force d'entraînement du nouveau mode d'élection, l'actuel leader de la Nouvelle Démocratie (le parti conservateur grec), Antonis Samaras, a été également élu, bien que nettement outsider au lancement de la course, à la suite d'une primaire ouverte et très compétitive.

Trois remarques peuvent être formulées en confrontant les pratiques italienne et grecque. D'abord, même si des procédures de sélection plus ouvertes ont été introduites, les leaders peuvent se maintenir à la direction du parti en dépit de la perte des élections. L'introduction de ces modes de légitimation alternatifs vise avant tout à résoudre un problème de leadership. Il n'y a pas de corrélation systématique entre démocratisation et responsabilité. Ensuite, le système des primaires n'implique pas forcément une véritable compétition au sein du parti. Enfin, le système des primaires a tendance à s'élargir au-delà du parti qui l'a initié car ce mode de désignation donne à ceux qui y ont recours une ressource supplémentaire pour conquérir le pouvoir. Ceci ne fonctionne toutefois que dans l'hypothèse où le parti (ou coalition de partis) adverse est sans leader, mais là où il y a un sortant qui s'impose, rien ne change (on pense ici au cas italien où jusqu'à présent Silvio Berlusconi a maintenu son leadership sur les partis de droite, d'ailleurs sans avoir jamais été formellement investi en tant que tel).

Ces dernières observations mériteront d'être vérifiées en France où le processus de démocratisation le plus poussé concernant le PS ne devrait

pas rester sans effet sur l'autre grand parti. Ce qui s'est déjà avéré⁸. De manière plus générale, ce sont les recherches comparatives qui méritent d'être développées afin de s'interroger sur les raisons qui sont à l'origine de cette démocratisation ainsi que sur ses effets sur la vie politique et institutionnelle. Là où le processus a été initié, on n'est plus revenu en arrière.

8. Laurent Olivier, « Ambiguïtés de la démocratisation partisane en France (PS, RPR, UMP) », *Revue française de science politique*, 53 (5), 2003, p. 761.

R É S U M É

Cet article s'intéresse à la désignation des candidats qui veulent devenir le chef réel de l'exécutif. Dès lors, la comparaison en Europe occidentale est envisageable en examinant comment les partis politiques sélectionnent les candidats à la charge suprême dans le cadre d'une démocratie dite désormais exécutive et majoritaire. Cette dernière appellation est la marque de la place prise par le leadership au détriment de la fonction collégiale du gouvernement dans les régimes parlementaires. Il n'est d'ailleurs pas rare que cette évolution enregistrée par ces régimes soit qualifiée de « présidentialisation du système politique et institutionnel ». Aujourd'hui, les partis politiques s'essaient pour un certain nombre d'entre eux à la démocratie électorale interne. Une échelle des modes de sélection en fonction du degré de démocratisation prend ainsi forme, dont les primaires ouvertes constituent la forme de démocratisation la plus poussée mais aussi la moins pratiquée en Europe.