

LES PRIMAIRES :  
UN AFFAIBLISSEMENT  
DE LA DÉMOCRATIE ?

133

« **D**es Grecs, jadis, demandaient au sage Solon : “Quelle est la meilleure Constitution ?” Il répondait : “Dites-moi, d’abord, pour quel peuple et à quelle époque ?” » La réponse du législateur antique, qu’invoqua le général de Gaulle dans le discours de Bayeux <sup>1</sup>, ne vaut pas que pour les constitutions, elle a une portée générale, et la question des primaires comme « affaiblissement de la démocratie », sujet apparemment paradoxal qui m’est imparti, ne saurait être traitée en soi – elle appellerait une réponse intemporelle et dogmatique –, elle doit être considérée en suivant le conseil de Solon, c’est-à-dire : ici et maintenant. En d’autres termes, elle concerne les primaires de la République présidentielle telle qu’aujourd’hui l’a figée le quinquennat, parce que c’est dans ce contexte singulier qu’a été expérimenté et que tend à se banaliser ce mode de désignation des candidats à l’Élysée.

BREF RAPPEL

Le corollaire de la réponse de Solon est que les innovations institutionnelles sont nécessairement contingentes ; elles visent d’abord à obtenir un certain résultat pratique, à un moment donné – l’argumentation théorique est seconde, qui vient justifier leur adoption. Ce fut précisément le cas des primaires : elles furent imaginées aux États-Unis dans le but de combattre l’hégémonie municipale des « machines » partisans qui,

---

1. Charles de Gaulle, *Discours et messages*, t. 2, *Dans l’attente, 1946-1958*, Paris, Plon, 1970, p. 10.

en s'assurant le choix des candidats au sein des *caucuses*, soumettaient les municipalités à la domination des *bosses*, comme Moisei Ostrogorski l'a si bien décrit<sup>2</sup>. Dans ce but, on invitait les électeurs eux-mêmes à participer à la désignation des candidats, qui échappait ainsi au contrôle des appareils partisans. « Fermées » (c'est-à-dire limitées aux électeurs enregistrés comme démocrates ou républicains) ou « ouvertes » à tous les électeurs, les primaires s'étendirent ensuite à d'autres scrutins et s'imposèrent progressivement à la sélection des candidats à la Maison-Blanche (ou à d'autres fonctions électives) dans la plupart des États.

134 Les premières tentatives pour importer ce modèle en France se situent après les échecs de la droite aux élections présidentielles de 1981 et 1988 imputés à la rivalité du RPR et de l'UDF, que relança celle de Jacques Chirac et d'Édouard Balladur en 1995<sup>3</sup>. L'idée revint à gauche après l'élimination de Lionel Jospin en 2002, mais l'idéologie exclusive du Parti socialiste répugnait à dessaisir les militants de leur souveraineté dès lors que l'on associait des non-socialistes à la décision concernant le candidat du parti; la formule des « adhérents à 20 euros » fut alors retenue pour permettre aux sympathisants les plus motivés de s'engager symboliquement afin de participer au choix du candidat – qui se révéla une candidate – au scrutin de 2007 (on qualifia de « primaire » le vote direct de l'ensemble des adhérents). Loin de décourager les partisans d'une ouverture plus large, l'échec de Ségolène Royal incita à aller jusqu'au bout de la réforme entreprise, en organisant une véritable primaire à laquelle tous les électeurs qui se reconnaissaient dans les valeurs du parti étaient invités à participer en vue de l'élection présidentielle de 2012<sup>4</sup>. La victoire fut cette fois au rendez-vous.

Si la droite s'apprête à pratiquer à son tour ce type de consultation préalable pour le scrutin de 2017, celle qui désigna François Hollande les 9 et 16 octobre 2011 représente la seule expérience en grandeur réelle dont on dispose pour apprécier l'instauration des primaires en France. Elle est évidemment insuffisante pour que l'on en tire des conclusions générales, mais on peut au moins constater que ce fut un succès, d'abord parce qu'elle se déroula de manière incontestable et ensuite parce que la participation fut imposante: 2 860 157 électeurs prirent part au second

2. *La Démocratie et les partis politiques* (1912), avec notre préface, Paris, Fayard, 1993.

3. Cf. Jean-Claude Colliard, « Le processus de nomination des candidats et l'organisation des campagnes électorales », in Nicolas Wahl et Jean-Louis Quermonne (dir.), *La France présidentielle*, Paris, Presses de Sciences Po, 1995, p. 80.

4. Émeric Bréhier, « Les primaires en France: de l'incongruité à la réalité », in *L'État, le droit, le politique. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Colliard*, Paris, Dalloz, 2014, p. 425.

tour, le 16 octobre, et cette mobilisation donna un élan décisif à la campagne du candidat socialiste.

On serait cependant tenté d'ajouter : un succès équivoque. La raison en est qu'une telle consultation ne peut être appréciée isolément de l'ensemble auquel elle se rapporte, elle est une pièce supplémentaire ajoutée à un mécanisme global qui se révèle désormais pervers et que ce succès même vient conforter au moment où il apparaît à bout de souffle.

### CONFRONTATION

Partons des résultats enregistrés à l'issue du premier tour qui vit s'affronter le 9 octobre 2011 six candidats. François Hollande arriva en tête avec 39,17 % des 2 661 231 votants (il devait l'emporter le 16 avec 53,57 %), suivi de Martine Aubry, première secrétaire en fonction, qui en recueillit 30,42 % (43,43 % au second tour); les autres candidats furent éliminés : Arnaud Montebourg, en troisième position, faisait figure d'*outsider* avec le score flatteur de 17,19 %, tandis que la revenante Ségolène Royal n'en obtenait que 6,75 % et Manuel Valls 5,63 %, le président du Parti radical de gauche, Jean-Michel Baylet, fermant la marche avec 0,64 %.

Transportons-nous maintenant trois ans plus tard et confrontons ce palmarès avec ce qui est advenu des compétiteurs. Inutile d'épiloguer pour le moment sur la situation de François Hollande; en revanche, les quatre suivants (on laisse de côté la candidature symbolique de Jean-Michel Baylet) révèlent un étonnant renversement de leur sort personnel et des positions politiques qu'ils représentaient : Manuel Valls est devenu Premier ministre le 31 mars 2014 et Ségolène Royal est revenue en fanfare au gouvernement le 26 août suivant, tandis qu'Arnaud Montebourg en était écarté à cette occasion; quant à Martine Aubry, elle campe sur un Aventin critique qui fait d'elle le leader virtuel des « frondeurs » du Parti socialiste. Spectaculaire, ce renversement du palmarès de 2011 sanctionne la confrontation des préférences alors exprimées aux réalités de l'exercice du pouvoir; l'épreuve des faits se résume dans le contraste que présente la promotion de Manuel Valls, dont le modernisme sentait alors dangereusement le fagot, avec le limogeage de Montebourg, dont les discours mirobolants avaient alors séduit les électeurs. Quels enseignements sur le mécanisme des primaires cette confrontation apporte-t-elle ?

## CONSTATATIONS

La plus évidente leçon est que ce prélude à l'élection présidentielle n'a pas contribué à clarifier le débat démocratique en précisant les enjeux sur lesquels les citoyens allaient devoir se prononcer au printemps suivant. Les problèmes que devaient affronter le futur président de la République et la majorité parlementaire élue dans la foulée n'ont pas été présentés dans leur vérité : ni la dette, ni le déficit des finances publiques, ni la compétitivité de l'économie française ne furent au cœur du débat ; ces questions n'ont été envisagées que dans leurs conséquences sociales, tel le chômage, avec des remèdes attrayants (le « contrat de génération ») dont la suite révéla le caractère dérisoire. Et ne parlons pas de la politique étrangère, domaine éminent du président de la République, si ce n'est la promesse d'un hypothétique et peu vraisemblable infléchissement des orientations de l'Union européenne.

Bref, par un accord tacite (auquel ne dérogea que Manuel Valls avec le succès que l'on a vu), la primaire a préfiguré les thèmes de la campagne qui allait s'ouvrir en entretenant l'illusion sur la véritable situation du pays. Certes, les candidats ne sont pas enclins à proposer de la sueur et des larmes aux électeurs dont ils sollicitent les suffrages, ils doivent au contraire ouvrir des perspectives capables de les mobiliser, et la vocation d'une primaire est de mobiliser d'abord les électeurs de son camp. Il faut donc exploiter les thèmes auxquels ce camp est attaché – en l'occurrence, ceux de la gauche – mais le rôle d'un leader est de les adapter aux réalités de l'exercice du pouvoir qu'il revendique. Or les contraintes de la primaire présidentielle ont poussé à l'extrême la tendance (commune aujourd'hui à toutes les élections) qui fait prévaloir la *communication* sur la *délibération*. Cette instrumentalisation s'est traduite par la substitution de « marqueurs » idéologiques à l'argumentation et des « éléments de langage » au discours articulé ; elle a imposé sa priorité à la primaire en esquivant le fond des problèmes dans ce qu'il avait de déplaisant à entendre pour les sympathisants.

Mais les problèmes sont là, et les candidats le savaient (même si l'euphorie de la campagne les incitait à en sous-estimer la gravité) ; seulement, ils ne pouvaient prendre le risque de déroger aux règles du jeu et le vainqueur devait être celui qui savait le mieux entretenir la confusion sur la suite. Anticipant le déroulement de la campagne à venir, il s'agissait pour ce dernier d'affronter le ballottage interne en récupérant les thèmes de ses compétiteurs immédiats du premier tour ; pour cela, il lui fallait contourner davantage les enjeux réels et renvoyer les choix inévitables

au moment où ils s'imposeraient effectivement, c'est-à-dire une fois qu'il serait élu président. En d'autres termes, le succès à la primaire impliquait ce que Carl Schmitt a qualifié de « compromis dilatoire » et, trois ans plus tard, le renversement du palmarès d'octobre 2011 en représente le dénouement provisoire.

## PROBLÉMATIQUES

La faveur que connaît désormais l'institution des primaires répond, comme on l'a dit en commençant, à des préoccupations pratiques (surmonter les divisions et les blocages, sélectionner plus efficacement les candidats, mobiliser son camp, etc.), mais des considérations théoriques viennent en justifier les moyens à l'aide d'arguments de principe. En l'espèce, les arguments invoqués tournent autour de l'éternel désenchantement qu'inspire le fonctionnement des institutions démocratiques, et plus spécialement du tour qu'a pris aujourd'hui la V<sup>e</sup> République. Il s'agit à la fois de l'évolution du régime, sclérosé par le quinquennat, et des attentes nouvelles de la société qu'atteste la vogue de la « démocratie participative », ce que l'on pourrait globalement réunir sous le vocable exténué mais toujours actuel de « crise de la représentation ».

137

Tout aussi banalement, on pourrait observer que l'idée de « crise » est inhérente à la représentation, puisqu'elle repose sur une antinomie fondamentale que Pascal a lumineusement exprimée (à propos de l'Église, mais qui s'applique aussi bien au corps politique) : « La multitude qui ne se réduit pas à l'unité est confusion, l'unité qui ne dépend pas de la multitude est tyrannie. »

Il ajoute : « L'unité et la multitude... Erreur à exclure l'une des deux. »<sup>5</sup> Parce qu'elle tend à les réunir en faisant naître l'unité politique de la multitude des volontés individuelles, la représentation est donc perpétuellement sous tension, et l'histoire du suffrage universel le démontre. La technique du mandat représentatif, en vertu duquel le député nommé par les électeurs d'une circonscription représente la nation tout entière, s'est imposée comme instrument de cette transmutation, mais la pratique a vite révélé la frustration que provoquait l'indépendance revendiquée à ce titre par des élus bientôt accusés de former une oligarchie *tyrannique* (pour reprendre le terme de Pascal). Les partis sont alors venus relayer sur le mode collectif l'expression des volontés électorales et structurer politiquement la représentation ; mais cette organisation est apparue

5. Cité par Paul Bénichou, *Morales du grand siècle*, Paris, Gallimard, 1948, p. 119.

à son tour oligarchique et aliénante. S'est alors posé un double problème, celui *des partis dans la démocratie* (il faut ici se reporter encore à l'analyse magistrale qu'en fit Ostrogorski à la veille de la Première Guerre mondiale) et celui de *la démocratie dans les partis*. C'est de cette seconde problématique que releva l'élection des candidats par l'ensemble des membres du parti (comme Lionel Jospin pour la présidentielle de 1995), à la place de leur sélection par des organes restreints, mais elle s'inscrivait parallèlement dans le mouvement général d'ouverture auquel ressortissent les primaires au sens strict avec lesquelles les « adhérents à 20 euros » de 2006 font transition.

138 Épisode du procès permanent fait à la représentation, les primaires se proposent de réduire empiriquement l'écart entre représentés et représentants en faisant intervenir les représentés dans la sélection des candidats des partis aux fonctions de représentants. Dès lors qu'elles permettent d'associer plus étroitement les premiers au choix final des seconds, elles peuvent être considérées comme « un approfondissement de la démocratie ».

Toutefois, leur effet est complexe dans la mesure où, tout en renforçant les prérogatives des électeurs, elles ont aussi un impact sur les partis qu'elles dessaisissent, au moins partiellement, de leur responsabilité dans la présentation des candidats. Il convient à ce propos de rappeler les fonctions des partis dont la vocation est de jouer le rôle de lien entre la société et l'État : ils sont dans la situation d'associations privées qui assurent une mission d'intérêt public en contribuant tant au déroulement du processus électoral qu'à l'élaboration de programmes politiques. C'est à ce niveau de l'analyse que surgit l'interrogation sur l'appréciation positive des primaires, car la fonction électorale et la fonction programmatique sont nécessairement liées. Or les primaires, par la place qu'elles prennent dans l'agenda politique, affectent l'exercice de ces deux fonctions dès lors que la compétition pour la désignation des candidats l'emporte sur l'élaboration d'un programme de gouvernement que l'on prétend assumer.

## PRIMAIRES PRÉSIDENTIELLES

Les primaires dont il s'agit dans la France d'aujourd'hui concernent essentiellement la désignation des candidats à l'élection présidentielle<sup>6</sup> ;

---

6. Les expériences locales, comme lors des municipales de Paris en 2014, sont relativement marginales pour notre propos.

leur impact sur les partis qui les pratiquent – et par ricochet sur l'ensemble de la vie publique – doit donc être mesuré à l'aune d'un scrutin qui est en quelque sorte « la mère des élections » de la V<sup>e</sup> République. Cette fonction matricielle s'imposant, les partis n'ont pas tardé à s'en assurer le contrôle exclusif<sup>7</sup>, bien qu'à l'origine elle fût conçue contre leur hégémonie.

Les leaders ont d'abord très vite compris que c'était le moment privilégié où se redistribuent les cartes, donc l'occasion pour eux de dominer leur camp, et ils sont aussi convaincus que l'Élysée est le seul couronnement digne d'une carrière politique, toutes les autres fonctions lui étant désormais subordonnées. Des ambitions personnelles, la fascination s'est naturellement transmise aux organisations partisans dont elle a orienté la stratégie d'autant plus irrésistiblement que la présence d'un candidat issu de leurs rangs s'est vite révélée la condition pour compter politiquement. Pour les partis en mesure de voir ce candidat accéder au duel final, le choix de leur champion est alors devenu le principal souci, de sorte que la sélection et la promotion de présidentiables ont relégué au second plan la fonction programmatique. Il en est résulté une instrumentalisation des grands partis, dont la vocation tend à se cristalliser sur la conquête de l'Élysée par l'un des leurs et à s'identifier au destin personnel de leurs leaders. L'apparition des primaires consacre ce processus et le légitime au nom de la démocratie; sous ce rapport, l'intervention des électeurs dans le choix des candidats apparaît comme un nouvel avatar du phénomène banal qui avait agité les esprits dans les débuts de la V<sup>e</sup> République: la personnalisation du pouvoir.

139

Ces candidats se présentent, certes, au nom de valeurs, convictions et projets qui vont alimenter les thèmes de leur campagne parce qu'ils constituent les justifications de leur ambition, mais l'extrême personnalisation du scrutin présidentiel n'a pas seulement pour effet de réduire l'importance du programme dans la motivation des électeurs, elle affecte aussi, en amont, les conditions de son élaboration, et cela pour deux raisons. En premier lieu, le mythe d'une élection présidentielle « au-dessus des partis » comme le fait qu'elle se déroule dans une circonscription unique incitent les candidats à dépasser le cadre de leur parti pour en appeler bien au-delà de son électorat habituel: leur programme ne se confond pas avec le programme de celui-ci – dont il s'ensuit naturellement une dévalorisation qui confirme le déclin de sa fonction programmatique. Or

7. Hugues Portelli avait observé dès 1980 « la présidentialisation des partis politiques », cf. son article éponyme in *Pouvoirs*, n° 14, p. 97.

l'institution des primaires ne peut qu'accentuer cette dévalorisation parce qu'un candidat qui attend sa nomination des membres du parti doit se référer quelque peu aux propositions qu'ils ont adoptées; en revanche, il en devient encore plus indépendant lorsqu'il s'adresse directement aux électeurs sympathisants. En théorie, cette indépendance est favorable à la fonction revendiquée de représentant suprême mais, en fait, elle asservit davantage le candidat aux contraintes de la communication. En effet, et c'est la seconde raison, l'élaboration d'un programme présidentiel obéit à des considérations qui inversent la logique selon laquelle la présentation de candidats a normalement pour vocation de faire triompher le programme du parti, alors que c'est désormais l'élection qui conditionne le contenu du programme: parce qu'il vise à séduire au moins la moitié des électeurs, celui-ci doit satisfaire en priorité aux exigences du marketing politique telles que les formulent les *spin doctors* guidés par les sondages. Or les primaires font remonter cette instrumentalisation avant même que la campagne entraîne les dérives médiatiques que l'on connaît.

Les primaires anticipent en effet le déroulement de la campagne présidentielle en déterminant les thèmes que le candidat nommé a testés sur les sympathisants dont il a obtenu les suffrages et qu'il va exploiter devant l'ensemble des électeurs. L'institution du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral créent à cet égard une situation nouvelle qui n'est pas sans effet sur l'appréciation que l'on peut porter sur les primaires. Le fait que l'élection présidentielle a lieu quelques semaines avant celle de l'Assemblée nationale et que le mandat présidentiel coïncide désormais avec celui des députés n'a pas seulement pour conséquence de réduire la signification des élections législatives à une simple confirmation du scrutin présidentiel, il altère aussi la portée de la décision politique. Auparavant, la majorité parlementaire étant normalement élue au cours du septennat, son programme préfigurait celui du gouvernement qu'elle allait soutenir, tandis que désormais le calendrier identifie le programme de la majorité parlementaire à celui du président élu, qui devient *ipso facto* celui de la législature – et ce président devient pratiquement chef du gouvernement. Or il y a une différence substantielle entre un programme présidentiel et un programme de gouvernement, le premier est naturellement plus général et vague, même s'il comporte des promesses ponctuelles attrayantes – son but est de « faire rêver » –, le second concerne l'action à mener, les mesures à adopter compte tenu de la conjoncture – il prend davantage en considération les conditions effectives de cette action que ne saurait le faire

un programme présidentiel. En outre, toute majorité parlementaire est une majorité de coalition, même si le principal parti détient la majorité absolue, de sorte que la mise au point du programme du gouvernement implique un minimum de concertation avec les groupes associés et un accord sur les décisions concrètes qui vont être prises.

Les considérations générales qui viennent d'être exposées sont empiriquement confirmées par la confrontation du palmarès de la primaire socialiste d'octobre 2011 avec ce qui est advenu trois ans plus tard – elle en atteste les illusions et les équivoques. Les clarifications qui n'ont pas été préalablement opérées au sein du Parti socialiste dans l'exercice de sa fonction programmatique et qui ont été ajournées se sont trouvées si irrésistiblement projetées sur le plan parlementaire que le Premier ministre a dû recourir à l'*ultima ratio* qu'est le 49-3.

141

\*

Nul doute que les consultations qui vont précéder le scrutin de 2017 apporteront d'autres enseignements, mais on peut sans attendre élargir le débat en revenant à la « crise de la représentation » évoquée plus haut, car la vogue du thème de la « démocratie participative » dont relèvent les primaires doit, en effet, être rapprochée du paradoxe de la V<sup>e</sup> République. Celle-ci s'est présentée comme l'antithèse de l'anonymat irresponsable de la IV<sup>e</sup>, puisque l'élection au suffrage universel du président de la République fait participer tous les citoyens, sans intermédiaires importuns, à la décision fondamentale : prenant le relais des référendums qui jalonnèrent la phase gaullienne, elle donne au régime une allure de démocratie directe qui explique sa popularité. *Mais, en réalité, c'est un hyper-représentant que les électeurs se donnent*, qui concentre toute l'autorité et disqualifie les autres – à commencer par les députés. Les partis se trouvent à leur tour pris dans le mécanisme dont ils s'étaient assuré le contrôle : tout en faisant mine de le desserrer, les primaires lui donnent un tour d'écrou supplémentaire en réduisant l'espace de la délibération démocratique nécessairement préalable à la décision du suffrage universel.

R É S U M É

---

*Les primaires sont théoriquement un progrès démocratique mais, dans le cas de la V<sup>e</sup> République, l'expérience dont on dispose en révèle les effets pervers. Elles font prévaloir la communication sur la délibération et, s'appliquant à la désignation du candidat à l'élection présidentielle, elles contribuent à affaiblir la fonction programmatique des partis tout en amplifiant la personnalisation du pouvoir et sa concentration sous couvert de démocratisation.*