

---

MATTHIAS FEKL

LES PRIMAIRES DE 2014 :  
BILAN ET LEÇONS  
POUR LA DÉMOCRATIE LOCALE

81

Entrée comme par effraction dans la vie politique française en 2011, la révolution des primaires démocratiques a permis au Parti socialiste de désigner un candidat victorieux à l'élection présidentielle de 2012. Près de 3 millions d'électeurs ont participé à ce scrutin inédit, marqué par une organisation irréprochable. Cette réussite a confirmé le bien-fondé de cette stratégie portée par Olivier Ferrand à la fondation Terra Nova<sup>1</sup>.

Les primaires sont un processus de désignation spécifique, récent en France, permettant à la fois de trancher la question du leadership et de la légitimité politiques, d'associer une base électorale toujours plus large (militants, adhérents, sympathisants) à ce choix stratégique et de donner un élan démocratique au candidat ainsi désigné. Un processus historique apparaît clairement avec le recul, grâce aux initiatives du PS, parti précurseur en la matière. Du vote des militants en 1995 pour la candidature de Lionel Jospin à l'élection présidentielle à la primaire ouverte de 2011, l'ouverture à une base électorale de plus en plus large au moment de désigner son candidat s'est imposée. Derrière cette procédure, c'est la capacité à mobiliser dans un contexte de crise démocratique et de défiance politique, à se renouveler et à renouveler les profils, à démocratiser les modes de fonctionnement et la vie politiques, qui est en jeu. Il y a clairement un avant et un après-primaires de 2011. Initialement contesté, ce mode de fonctionnement s'est imposé, au point

---

1. Olivier Duhamel et Olivier Ferrand, *Pour une primaire à la française*, Paris, Fondation Terra Nova, 2008. Ce rapport est issu des travaux du groupe « Projet primaire » de Terra Nova, présidé par les coauteurs et dont le rapporteur était Matthias Fekl.

de devenir désormais une référence pour de nombreuses formations politiques. Aucun parti ne peut plus ignorer la question des primaires, qu'il y ait recours ou non : cette révolution démocratique est inscrite dans le paysage politique français. Ainsi, en avril 2015, l'UMP a-t-elle annoncé qu'elle organiserait en 2016 une primaire ouverte pour désigner son candidat à l'élection présidentielle de 2017.

Ce qui est vrai à l'échelon national peut-il l'être localement, pour les élections municipales ? Avec Jean-Philippe Thiellay, vice-président de Terra Nova, nous avons proposé que les scrutins des municipales de 2014 soient l'occasion d'adapter l'expérience réussie de la primaire, dans une stratégie de « conquête »<sup>2</sup>. Le ps a choisi de conduire une expérimentation dans plusieurs communes, les 10 et 17 octobre 2013. Un bilan, certes partiel et nécessairement nuancé, peut désormais en être dressé. 82 Les expérimentations ont représenté un réel succès démocratique, mais elles n'ont pas été suffisantes pour remporter les élections : il n'y a pas de lien d'automatisme entre l'organisation de primaires et la victoire électorale. Il convient de mettre en place une démarche de fond, au long cours, afin de transformer en profondeur le fonctionnement des partis et leurs rapports aux attentes de nos concitoyens, à la vie politique locale et aux acteurs de la société civile.

#### LES PRIMAIRES : POUR QUOI FAIRE ?

L'innovation n'est pas dans l'acceptation du principe des primaires lui-même, inscrit dès 1971 dans les statuts du Parti socialiste, mais dans le lent cheminement de cette procédure longtemps perçue à tort comme la pure et simple importation d'un modèle « américain ». La primaire relève de traditions politiques diverses, aux États-Unis de longue date mais aussi en Europe – en Italie, en Grèce, au Royaume-Uni. Dans le cadre du groupe de travail « Projet primaire », nous avons conduit, sous la présidence d'Olivier Duhamel et d'Olivier Ferrand, une réflexion sur l'adéquation à notre propre tradition politique d'un principe qui ne nous est pas étranger mais dont l'application, encore hésitante, méritait d'être réfléchie.

Il faut remonter à l'après-présidentielle de 2007 pour comprendre les objectifs qui ont été assignés aux primaires « à la française » et qui ont

---

2. Jean-Philippe Thiellay et Matthias Fekl, « Des primaires de conquête, pour les municipales 2014 », TNova.fr, 30 janvier 2013. Le présent article doit beaucoup à ce rapport et au travail effectué avec Jean-Philippe Thiellay.

inspiré leur extension à la préparation des élections municipales. Le ps se caractérise alors, d'une part, par une absence de leadership incontesté, plusieurs personnalités de talent jouant un rôle de premier plan, et, d'autre part, par la difficulté à procéder à des désignations dans des conditions incontestables. Pour répondre à cette situation particulière, le choix a été fait d'organiser des primaires de désignation « ouvertes ».

Les primaires « à la française » sont donc avant tout des primaires de désignation. Contrairement à des primaires de ratification, qui sont destinées à confirmer une candidature qui apparaît largement privilégiée, comme ce fut le cas en Italie en 2005 pour le choix de Romano Prodi, élu avec 3 182 000 voix sur 4 311 000 votes (soit près de 74 %), les primaires de désignation réunissent plusieurs candidats dans une vraie compétition, dont l'issue n'est pas jouée d'avance. Elles permettent de donner leur chance à tous les candidats possibles et de faire émerger de nouveaux profils. À gauche comme à droite, le renouvellement des générations en politique et l'émergence de nouveaux talents sont indispensables à la vitalité démocratique. Dans une société malheureusement de plus en plus figée, cette question devient centrale, y compris en politique où de nouveaux profils peinent à émerger et à être reconnus. Afin de permettre ce renouvellement, il fallait abaisser le seuil des parrainages nécessaires et ne pas s'en tenir à un système trop fermé, interdisant l'apparition au premier plan de nouvelles personnalités. C'était d'ailleurs l'une des limites de la primaire socialiste de 2006 puisque chaque candidat devait alors recueillir le soutien de 15 % des membres du conseil national du parti, écartant de fait de nouveaux leaders potentiels.

83

Des primaires « ouvertes » ensuite : celle de 2011 a mobilisé largement au-delà des militants du ps et était ouverte à la participation de tous les inscrits sur les listes électorales, ainsi qu'aux mineurs de 16 ans adhérents au Parti socialiste et au Parti radical de gauche, ou à leurs formations de jeunesse, et aux étrangers dans ces mêmes conditions. Dans un contexte de crise des grands partis et de désaffection de la politique, la primaire ouverte est un moyen de recréer une dynamique de participation et d'implication, autour des débats entre les différents candidats et de l'enjeu de la désignation d'un candidat qui fédère largement à gauche pour remporter les élections ensuite. La mise en place d'un processus électoral complet, impliquant des médias nationaux et l'organisation de débats publics entre candidats, a permis de donner un écho sans précédent au choix du candidat du ps à la présidentielle. Le contexte de la fin de mandat du président sortant, Nicolas Sarkozy, a bien entendu conforté l'intérêt public pour cette désignation.

Ainsi, les primaires « à la française » constituent un instrument de légitimation du candidat désigné et de construction d'une majorité plus large à gauche.

Cette initiative a rencontré des résistances, y compris initialement au sein du PS et plus généralement dans les autres partis. Elle est venue bousculer des routines politiques, des habitudes anciennes et des positions acquises. La promotion de cette nouvelle procédure a par ailleurs suscité des craintes, compréhensibles et parfois pertinentes, de personnalisation excessive du scrutin, d'exacerbation des divisions internes, ou encore d'affaiblissement du parti<sup>3</sup>. Elles sont en partie désamorçées aujourd'hui. Les caractéristiques de la primaire de 2011 étaient adaptées à ces objectifs : ouverte aux sympathisants, proposée aux autres partis, organisant une compétition afin de sélectionner un leader capable de remporter l'élection présidentielle, susceptible de faire émerger de nouvelles personnalités, tels ont été nos principes directeurs.

En 2014, dans le cadre des élections municipales, ces objectifs restaient d'actualité, au service cette fois d'une stratégie de conquête de municipalités, soit détenues par la droite, soit en quête d'un successeur à gauche. Nous avons désigné ces deux cas de figure sous les noms de « primaire de conquête » et de « primaire de succession », étant entendu que ces élections municipales se sont déroulées dans un contexte général difficile pour la gauche au pouvoir.

Il n'y a aucun obstacle de fond à la transposition au niveau local de ces objectifs, dès lors que l'on en mesure l'opportunité politique. Par ailleurs, il fallait, pour espérer créer une réelle dynamique, organiser des primaires ouvertes à l'ensemble des partenaires de la gauche, mais aussi à des composantes éventuelles des futures majorités municipales. C'est d'ailleurs un processus qui correspond à celui que nous décrivions au sujet des élections nationales, pour lesquelles l'ouverture de la primaire s'est peu à peu imposée dès lors que la procédure vise tout autant à sélectionner le meilleur candidat en interne qu'à construire une majorité la plus large possible.

Le Parti socialiste recourt déjà à la consultation de ses militants pour la désignation de ses candidats localement. Le passage de primaires internes, telles qu'elles se pratiquent au PS, à des primaires ouvertes est une étape supplémentaire, sinon inévitable, du moins cohérente vis-à-vis de la nécessité de rassembler largement pour remporter les élections.

---

3. Rémi Lefebvre, *Les Primaires socialistes. La fin du parti militant*, Paris, Raisons d'agir, 2011.

Les résultats des élections départementales de mars 2015 montrent, de manière indiscutable, cette nécessité du rassemblement, dans le cadre d'une tripartition des forces politiques – PS, UMP, Front national. En Italie, le Parti démocrate, qui a déjà généralisé le principe des primaires aux élections locales depuis 2005, organise des primaires de coalition. Nous aurons à construire de plus en plus des majorités larges, diversifiées, or l'exercice démocratique est une condition essentielle pour y réussir.

#### UN PROTOCOLE D'EXPÉRIMENTATION PRÉCIS POUR UN EXERCICE DÉMOCRATIQUE RÉUSSI

Le succès de l'expérimentation était soumis à un ensemble de conditions, politiques et organisationnelles. Nos recommandations ont prolongé, en les précisant la plupart du temps, celles qui avaient présidé à l'organisation de la primaire de 2011. Mettre en place une primaire invite à s'intéresser aux conditions dans lesquelles, au-delà de l'opportunité politique que nous avons déjà évoquée, cet exercice a un sens. Dans le rapport « Des primaires de conquête, pour les municipales 2014 », que nous avons préparé en 2013 pour Terra Nova, il était question de définir un cadre de l'exercice démocratique.

85

Les primaires de conquête ou de succession ont constitué une première grille de sélection des communes susceptibles de conduire l'expérimentation, dès lors qu'elles le souhaitaient. À ce cadre, nous avons recommandé d'appliquer un critère de seuil démographique de manière à n'organiser dans un premier temps des expérimentations de primaires que dans des communes de plus de 100 000 habitants. Plusieurs raisons le justifient. Tout d'abord, il est indispensable de mobiliser un corps électoral suffisamment nombreux. En effet, lorsque le corps électoral est trop étroit, les risques d'« entrisme » sont réels. La signification même des résultats et le bilan des coûts engagés par rapport aux avantages procurés par la procédure n'emportent pas l'adhésion. En outre, l'organisation de primaires nécessite d'importants moyens matériels et humains.

Pour garantir le bon déroulement de ces primaires, il était nécessaire de s'assurer qu'elles seraient destinées à la désignation des têtes de liste, sur la base d'une première liste de candidats. Mais aussi qu'elles seraient placées sous la supervision de la Haute Autorité des primaires.

Chaque primaire devait donc se limiter à la désignation de la tête de liste, comme le modèle national l'avait prévu. Ce choix est motivé par l'expérience politique. En effet, la constitution de listes est le fruit de nécessaires équilibres, correspondant aux réalités des communes.

Il convient donc d'éviter de figer les listes avant même le début de la campagne municipale. Pour cette raison, il était essentiel de laisser au candidat finalement désigné la possibilité d'élaborer une liste. Et, pour candidater à la primaire, nous recommandions la mise en place d'un système de parrainage, en retenant comme condition par exemple le seuil de 2 % du corps électoral.

86 En ce qui concerne l'organisation et la supervision du scrutin, la mise en place, comme pour la primaire de 2011, de la Haute Autorité des primaires fut nécessaire. Elle a été chargée d'enregistrer les candidatures, de contrôler les opérations électorales, notamment l'établissement des listes électorales, ouvertes aux sympathisants qui ont signé une déclaration d'adhésion aux valeurs de gauche et acquitté un euro pour leur participation. La Haute Autorité des primaires a également été chargée de proclamer les résultats définitifs. Présidée par Jean-Pierre Mignard, elle était composée de quatre personnalités indépendantes et expérimentées. Cette garantie d'impartialité est indispensable pour la surveillance d'un scrutin souvent disputé, dont l'organisation doit être rigoureuse et incontestable. Par ailleurs, en réponse à des critiques relatives à la protection des données personnelles recueillies dans le cadre de ce scrutin, la Haute Autorité des primaires a été chargée de procéder à la suppression des listes principales et complémentaires éditées sous format papier et des données contenues dans le fichier central.

Les primaires pour les élections municipales de 2014 n'ont pas toujours su maîtriser les risques de l'exercice, notamment celui de campagnes personnelles virulentes qui exacerbent les divisions et aboutissent à l'effet contraire à celui recherché. Toutefois, elles ont montré que les quelques règles que nous avons formulées étaient nécessaires, à défaut d'être toujours suffisantes.

#### LA CULTURE DES PRIMAIRES, LEVIER DE RÉNOVATION DE LA VIE POLITIQUE LOCALE

Sur les huit primaires organisées pour les élections municipales de 2014, six l'ont été par le Parti socialiste dans le cadre de l'expérimentation. Les communes suivantes ont été retenues : Le Havre, Béziers, Aix-en-Provence, La Rochelle, Boulogne-Billancourt, Marseille. L'UMP a décidé d'organiser dans le même temps des élections primaires à Lyon et à Paris. Les primaires du PS ont correspondu à des enjeux locaux spécifiques : des primaires de rassemblement avec la gauche (Le Havre, Béziers); des primaires de choix entre différents candidats (Aix-en-Provence,



La Rochelle, Lyon, Marseille); des primaires de lancement de campagne (Boulogne-Billancourt, Paris).

Le bilan des primaires de 2014 en termes de conquête électorale est un échec. Les primaires du PS n'ont pas suffi à la gauche pour remporter les élections. Les deux primaires organisées par l'UMP, à Lyon et à Paris, n'ont pas non plus permis aux candidats désignés de remporter l'élection municipale. En première analyse, deux cas de figure principaux sont identifiables. D'abord, certaines primaires n'ont pas réussi à créer de dynamique; d'autres n'ont pas réussi à renverser le rapport de force politique local, bien qu'elles aient réussi à fédérer et à mobiliser autour du candidat sélectionné. Ensuite, force est de constater que les primaires ne sont pas parvenues à dépasser, lorsqu'elles existaient, des divisions internes fortes. Elles ont même dans certains cas pu être un poids pour la campagne du candidat sélectionné.

87

Mais ces éléments, qui ne sont pas rédhibitoires, ne remettent pas en cause le succès démocratique. Au final, près de 60 000 électeurs ont participé à ces huit scrutins, représentant près de 5 % des votants aux municipales dans les communes concernées. Si l'on ne tient compte que des primaires socialistes, c'est plus d'un électeur socialiste sur trois qui a participé aux primaires. À Marseille, ce sont 20 000 électeurs qui ont participé au scrutin, alors qu'ils étaient 25 000 pour la primaire présidentielle, 1 461 au Havre contre 5 000 en 2011, 1 106 à Béziers contre 1 600 en 2011. Certes, à Boulogne-Billancourt par exemple, peu d'électeurs se sont déplacés pour une primaire dans une municipalité historiquement à droite – il est compréhensible que la mobilisation soit proportionnée aux enjeux locaux. Cependant, ces chiffres témoignent globalement d'une mobilisation très significative.

Ce succès démocratique suffit-il à recommander de recourir davantage à des primaires pour les prochaines élections municipales, et plus largement les élections locales? La réponse semble positive, dès lors que les règles qui doivent encadrer l'exercice sont respectées. Il n'a pas été suffisamment remarqué que ces premières primaires au niveau local ont été très bien organisées, grâce aux militants qui se sont mobilisés et ont su relever le défi. Cette forte implication des militants est décisive. Le succès de la primaire de 2011 est dû à leur mobilisation et à leur dévouement, ils en sont devenus des figures, tout comme les candidats. Cette expérience s'est confirmée dans les villes, où là encore leur capacité d'entraînement a été déterminante. Il a également été insuffisamment relevé qu'une telle procédure, en dépit des dysfonctionnements qui ont pu retenir l'attention médiatique, a pu contribuer à

rebatte les cartes ici ou là et faire apparaître de nouvelles personnalités politiques.

Du point de vue organisationnel, quelques pistes d'amélioration peuvent être d'ores et déjà signalées. Il sera nécessaire de renforcer le rôle de la Haute Autorité des primaires. Il faudra nécessairement réfléchir à ses déclinaisons locales si l'exercice est mené dans de nombreuses communes, afin d'encadrer de manière plus efficace les campagnes locales, de rassurer sur l'équité de la compétition pour des primaires apaisées. Enfin, plus généralement, le financement des campagnes de chaque candidat mériterait d'être plus étroitement surveillé afin de garantir une parfaite sincérité du scrutin. Il semble que la Haute Autorité des primaires ne dispose pas aujourd'hui des moyens nécessaires pour contrôler les dépenses des candidats, qui sont soumis à des règles d'équité comme  
88 lors de toute élection démocratique et républicaine. Par ailleurs reste la question du vote électronique, qui pose encore de nombreux problèmes, notamment de fiabilité.

Au-delà des questions d'organisation, notre mode de fonctionnement doit être adapté à cet exercice démocratique, appelé à se renouveler et à s'approfondir. C'est donc d'un point de vue politique qu'il nous faut engager une démarche dans la durée. Les futures primaires au niveau local se préparent dès à présent, dans le cadre d'une stratégie globale de refondation et de rénovation démocratiques.

---

#### R É S U M É

*Entrée comme par effraction dans la vie politique française en 2011, la révolution des primaires « à la française » a permis au Parti socialiste de désigner un candidat victorieux à l'élection présidentielle de 2012. Initialement contesté, ce mode de désignation s'est aujourd'hui imposé au point de devenir une référence pour de nombreuses formations politiques. Pensé à l'échelon national, sa déclinaison locale lors des élections municipales de mars 2015 à Paris, Lyon, Marseille, ou encore Le Havre, a également été un incontestable succès démocratique. Malgré un bilan politique nuancé, les primaires locales sont selon nous promises à un bel avenir. À condition d'être envisagées non comme un simple processus national dupliqué localement, mais comme une véritable révolution démocratique s'appuyant sur la nécessaire revitalisation de notre démocratie de proximité.*