
FLORENCE HAEGEL

LA PRIMAIRE À L'UMP : GENÈSE ET ENJEUX

Adoptée par l'Union pour un mouvement populaire en avril 2015, la primaire ouverte va transformer la compétition présidentielle à droite. Comment cette solution s'est-elle imposée au parti alors qu'elle n'a jamais convaincu son président, Nicolas Sarkozy ? L'idée d'organiser une primaire n'est pourtant pas entièrement nouvelle puisqu'elle a été déjà débattue au début des années 1990. Les conditions dans lesquelles elle est revenue sur l'agenda de la droite française, début 2013, tiennent essentiellement à des formes de mimétisme nées d'une situation de crise interne. Quels vont être les effets d'un tel dispositif sur les partis de droite ? L'adoption de la primaire va modifier la compétition présidentielle et aura des conséquences spécifiques sur la droite partisane. Elle renforcera encore la place prise par les objectifs électoraux, en particulier présidentiels, mais elle introduira surtout une forme de régulation du pluralisme et de la compétition, vraie nouveauté à l'UMP. 89

GENÈSE

On l'oublie souvent : en France, les primaires sont d'abord nées à droite puis elles ont été laissées de côté au profit du projet de créer un grand parti fédérateur, l'UMP. Depuis la défaite présidentielle de 2012 et la crise interne dans laquelle s'est engouffrée par la suite l'UMP, les primaires présidentielles sont revenues sur l'agenda.

Les primaires des années 1990 : les explications d'un échec

Le 7 avril 2015, le bureau politique de l'UMP a approuvé la charte d'organisation de la « primaire de l'alternance ». Nombreux sont ceux qui ont oublié que vingt-quatre ans auparavant, en juin 1991, les instances de

l'UPF (Union pour la France), structure de coordination de l'UDF (Union pour la démocratie française) et du RPR de l'époque, avaient déjà adopté une charte des primaires qui ne fut, il est vrai, jamais appliquée. En fait, les primaires ont d'abord été une idée lancée (en novembre 1989) par Charles Pasqua après le deuxième échec consécutif de Jacques Chirac à l'élection présidentielle. Toujours sous son égide, « L'Association des primaires à la française » s'est mobilisée et un projet de loi officieux a été divulgué (en juillet 1994); enfin, deux propositions de loi ont été déposées. À partir de l'été 1994, la forme d'un accord privé, entre partis, est préférée à un éventuel texte législatif à propos duquel on craint l'avis du Conseil constitutionnel.

90 Dans les documents du RPR du début des années 1990, l'argument justifiant le recours à des primaires mettait en avant l'idée que la rénovation institutionnelle et partisane devait d'abord s'atteler à modifier ce qui constituait la « clé de voûte » du système de la V^e République: le fonctionnement de l'élection présidentielle. La motion adoptée par le RPR en 1990 précise: « Dans les institutions de la V^e République, c'est l'élection présidentielle qui, parmi les différents scrutins, occupe la première place. L'union de l'opposition ne pourra donc être une réalité que si des progrès sensibles sont faits dès aujourd'hui dans la préparation de cette échéance majeure. C'est pourquoi le Rassemblement pour la République estime que la mise au point d'une procédure permettant aux formations politiques de l'opposition d'apporter leur soutien à un candidat commun, désigné directement par les électeurs eux-mêmes, constitue une priorité¹. » À l'époque, contrairement à la critique qui sera avancée par la droite, et singulièrement par Nicolas Sarkozy, contre la « primaire citoyenne » du Parti socialiste en 2011, ce dispositif est présenté par ses promoteurs comme le moyen de prolonger l'action institutionnelle du général de Gaulle qui, en 1962, avait voulu élargir l'assise populaire de l'institution présidentielle: « Les plus anciens se souviennent des affiches apposées sur nos murs et qui disaient: "C'est vous qui choisirez le président de la République." Notre démarche n'est pas d'une autre nature: nous disons aux électeurs de l'opposition: ce sera désormais vous qui choisirez le candidat commun de l'opposition, dès le premier tour de l'élection présidentielle². » Contre ceux qui considèrent que les primaires sont contraires à l'orthodoxie gaullienne parce qu'elles achèvent d'entériner l'emprise partisane, d'autres avancent donc des arguments

1. Motion adoptée par le conseil national du RPR le 5 mai 1990.

2. Texte de l'intervention de Charles Pasqua au conseil national du RPR le 13 avril 1991.

contraires en soulignant qu'elles appliquent à la sélection du candidat le principe d'élargissement de la base électorale introduit par de Gaulle pour les élections présidentielles.

Tout au long de cette période s'étalant de 1988 à 1994, les débats ont porté sur trois points de litige³. Le principal thème de controverse concernait la définition de la population participant à la procédure de sélection d'un candidat commun. Le texte d'origine prévoyait un collège composé, de manière paritaire, d'élus et d'électeurs, mais cette répartition était contestée par l'UDF plus favorable, en raison de son implantation locale, à limiter la participation aux seuls élus. Le deuxième point de litige renvoyait à la désignation des arbitres, en d'autres termes des instances de contrôle des procédures et de validation du résultat. Le troisième point de discordance relevait de la procédure à mettre en œuvre en cas d'élection présidentielle anticipée – la maladie de François Mitterrand rendait cette éventualité plausible –, et c'est sur cet enjeu que la rupture entre l'UDF et le RPR a eu lieu en novembre 1994.

91

À partir de 1995 et à la suite de la rivalité présidentielle entre Jacques Chirac et Édouard Balladur, l'impératif de sélection d'un candidat commun à la droite demeure, mais la solution envisagée pour atteindre cet objectif s'est déplacée. Les efforts se portent sur la création d'une structure partisane commune relevant soit d'une logique confédérative, soit d'une logique de fusion. De fait, la création en 2002 de l'UMP répondait à ce souci d'unifier la droite pour assurer la sélection d'un candidat commun aux élections présidentielles. Dix ans après, l'installation de l'UMP n'a toujours pas résolu la question alors que la montée du Front national la rend particulièrement brûlante. Le retour à la solution des primaires s'est alors imposé. Il atteste donc l'échec du grand parti fédérateur comme instrument de régulation de la compétition présidentielle.

La primaire de 2015 : les conditions du retour

En réalité, cette explication est un peu trop simplifiée et l'adoption de la charte de la primaire par l'UMP résulte d'un processus plus complexe. Ici comme souvent, l'innovation institutionnelle a été alimentée par un processus d'imitation activé dans une conjoncture de crise.

Entre l'idée de Charles Pasqua débattue au début des années 1990 et l'adoption par l'UMP du dispositif de la primaire en 2015, la mobilisation initiée par le PS en 2011 a fait de la « primaire citoyenne » de la gauche un

3. Florence Haegel, *Les Droites en fusion. Transformations de l'UMP*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.

modèle à copier. À deux reprises, le PS a eu recours à cet instrument de sélection du candidat présidentiel, en organisant en 2006 une primaire fermée (fondée sur la participation d'adhérents dont une proportion importante d'adhérents à 20 euros), puis en 2011 une primaire ouverte (incluant les sympathisants). Sur le coup, la procédure de 2011 avait été vivement critiquée par Jean-François Copé, secrétaire général de l'UMP, et qualifiée de « machine à s'autodétruire »⁴, mais *a posteriori* la plupart des dirigeants de l'UMP se sont convertis à l'idée que la primaire socialiste a été un succès, qu'il faut donc la prendre comme modèle et qu'elle transforme profondément le fonctionnement de la V^e République⁵.

92 D'ailleurs, le dispositif choisi par l'UMP emprunte largement à celui qui a été expérimenté par le PS : même adhésion pour participer à cette consultation à une charte de valeurs très générale (valeurs républicaines de la droite et du centre *vs* valeurs de la gauche et de la République), même coût d'entrée modique (2 euros *vs* 1 euro), même recours au vote physique, sans possibilité de procuration, même attention au nombre de bureaux de vote répartis sur le territoire (mise en place de dix mille bureaux dans les deux cas). Le projet UMP ne prévoyait initialement que huit mille bureaux mais le nombre a été augmenté pour satisfaire les juppéistes qui souhaitent une large mobilisation, calendrier identique, à l'automne précédant le printemps présidentiel, même si l'UMP organisera sa primaire un peu plus tard que ne l'a fait le PS (fin novembre 2016 *vs* début octobre 2011), mêmes procédures de parrainage des candidats, malgré le fait que l'UMP a fixé des règles bien plus exigeantes que le PS en termes de représentativité. Pour candidater, l'UMP exige le parrainage de vingt (le seuil a été toutefois baissé sous la pression des « petits » candidats puisqu'il était fixé au départ à vingt-cinq) députés ou sénateurs ainsi que ceux de deux mille cinq cents adhérents et de deux cent cinquante élus répartis sur au moins trente départements.

Le mimétisme organisationnel entre l'UMP et le PS existe donc. La primaire en est une illustration comme l'était la mise en place des courants auxquels Nicolas Sarkozy a toujours été hostile et qu'il compte remettre en cause dans les nouveaux statuts qu'il va mettre en place. Les travaux sur les changements institutionnels ont bien montré que l'emprunt à des modèles d'organisation disponibles émerge le plus souvent en temps de

4. Déclaration à Europe 1, 26 avril 2011.

5. Rémi Lefebvre, « La conversion incertaine de l'UMP aux primaires. Effets de mimétisme, logiques endogènes et incertitudes statutaires », in Dominique Andolfatto et Alexandra Goujon (dir.), *Partis et démocratie*, Lille, Presses universitaires du Septentrion, 2015.

crise, c'est-à-dire dans des situations incertaines où les habitudes et références habituelles sont fragilisées.

C'est bien le cas ici. Le recours à la primaire est apparu comme une solution après la crise interne provoquée par la rivalité entre François Fillon et Jean-François Copé durant l'hiver 2012. Durant cet épisode est apparu au grand jour le déchirement du parti et le fait que l'UMP n'avait plus de règles ni d'arbitres et ne constituait plus une communauté partisane capable de s'autoréguler. La force d'un parti ne se mesure pas seulement à son efficacité en tant qu'entreprise de mobilisation, elle renvoie également à la stabilité et à la légitimité de son ordre institutionnel, qui lui-même garantit la consistance de la communauté partisane. L'installation d'un climat de défiance entre équipes engagées dans la compétition interne de 2012 et donc la rupture des liens de confiance au sein de la communauté partisane se sont ainsi publiquement traduites durant quelques semaines par des accusations de fraudes, de mensonges, d'usurpation, par la remise en cause des instances arbitrales du parti, par l'échec des médiations d'Alain Juppé puis de Nicolas Sarkozy, par des menaces de recours en justice puis de scission du groupe parlementaire.

93

L'idée de mettre en place une primaire a émergé de ce chaos et surtout a été adoptée comme point central de négociation par François Fillon et Alain Juppé, qui ont réussi à l'imposer à Nicolas Sarkozy. Le fait qu'elle soit prévue dans les statuts ne garantissait, en effet, en rien sa mise en œuvre (rappelons que les courants prévus dans les statuts fondateurs de 2002 n'ont été introduits que dix ans plus tard). Pour ses partisans, seul l'établissement d'un rapport de force favorable au sein du parti, et singulièrement de son bureau politique, pouvait donc faire office de garantie. C'est bien ainsi que la primaire a été introduite à l'UMP.

E F F E T S

Une fois adoptée, la primaire ouverte va affecter le fonctionnement de la V^e République et des partis qui la constituent. Elle va aussi avoir un impact spécifique sur la droite partisane en raison de certaines de ses caractéristiques.

Un parti soumis en permanence aux objectifs électoraux

La primaire met au cœur du fonctionnement partisan la question de l'élection présidentielle. Le parti se trouve alors encore plus engagé dans une forme de mobilisation permanente et se doit d'intégrer encore plus qu'auparavant les électeurs dans sa stratégie, y compris interne.

Premièrement, la primaire contribue à l'accélération du rythme politique en induisant le raccourcissement des échéances. L'adoption du quinquennat a, bien entendu, constitué ici le facteur décisif en modifiant le rythme du calendrier des campagnes présidentielles. La procédure de la primaire va dans le même sens puisqu'elle introduit une compétition pour la candidature, officiellement moins de six mois avant l'élection. De fait, la concurrence aura démarré bien avant (les candidatures seront officielles deux mois plus tôt) conduisant à une forme de dilatation de la période durant laquelle le parti sera en campagne, d'abord interne puis externe.

94 Pour un parti comme l'UMP, structuré autour d'objectifs électoraux et singulièrement de la conquête présidentielle, cette innovation va renforcer sa caractéristique d'entreprise de mobilisation électorale. Tous les partis politiques sont des entreprises de mobilisation électorale, certains plus que d'autres. L'UMP s'est beaucoup rapprochée d'un modèle mêlant professionnalisation et valorisation des objectifs électoraux. Tout un éventail de professionnels, publicitaires, sondeurs et spécialistes de l'événementiel, travaille pour le parti comme en témoignent l'ampleur des budgets et les affaires comme celle de Bygmalion⁶. Dans ce contexte, la bataille de la primaire est encore une nouvelle occasion de dépenser de l'argent en événement, communication, etc. C'est pourquoi la charte prévoit, dans son article 7, alinéa 3 : « Dans le respect d'une stricte égalité entre les candidats, les organes délibérants des partis et groupements politiques concourant à la primaire fixent le plafond des dépenses de campagne et peuvent décider d'allouer une somme à chacun des candidats à la primaire en vue de la désignation du candidat à la présidence de la République. »

Deuxièmement, la primaire ouverte place au cœur du dispositif les sympathisants et au cœur des choix de sélection d'un candidat présidentiel les sondages d'intention de vote. La notion de sympathisants a d'abord été un produit des sondages (ceux qui se déclarent proches d'un parti dans les enquêtes), elle est désormais aussi un produit de la primaire (ceux qui voteront dans cette procédure). Si l'on se réfère à la primaire socialiste de 2011, on devrait considérer que le rapport entre adhérents et votants à la primaire s'établit à environ un adhérent

6. Bygmalion est une agence de communication qui a été accusée d'avoir surfacturé des prestations de la campagne présidentielle de Nicolas Sarkozy en 2012 dans le cadre du dépassement des frais de campagne du candidat, alors que Jean-François Copé, proche des dirigeants de cette agence, était le secrétaire général de l'UMP.

pour près de quatorze votants. De fait, la distinction entre adhérents et sympathisants n'est pas si claire, tant du point de vue des frontières qui les séparent que des profils qui les caractérisent. En faisant baisser le coût des cotisations, on peut réduire l'écart entre les deux et brouiller les frontières. Les socialistes ont eu ainsi recours en 2006 à une adhésion à 20 euros, le montant de celle à l'UMP est actuellement de 30 euros mais pourrait baisser pour stimuler une mobilisation massive. Il est en effet attendu et annoncé que l'adoption de la primaire va s'accompagner, au préalable, d'une grande campagne de mobilisation favorisée par la refondation du parti : le changement de nom et de statuts, avec par exemple l'élection directe du président du comité départemental, est déjà présenté comme un utile levier de mobilisation des adhérents. Pourtant, il n'est pas certain que les profils des électeurs de la primaire diffèrent radicalement des adhérents du parti. Des enquêtes menées localement lors de la primaire socialiste de 2011 indiquent que le ps n'a pas vraiment réussi à mobiliser un corps électoral sociologiquement très différent du profil de ses adhérents. En particulier, les jeunes et les catégories populaires n'ont guère été tentés par la participation à ce dispositif⁷. De même, cette primaire socialiste a également montré que les militants du parti et les élus locaux demeuraient des agents essentiels de mobilisation massive des sympathisants. De fait, l'introduction d'une primaire conduit à des formes d'imbrication complexe entre militants, adhérents, sympathisants et électeurs, ces derniers étant au cœur des anticipations des premiers à travers leurs intentions de vote.

95

Un parti engagé dans la régulation du pluralisme

Les primaires sont un dispositif qui institutionnalise la compétition portant sur la sélection du candidat présidentiel dans un parti ou dans un camp (la « droite et le centre »). Ce choix est donc une nouveauté pour la droite, non pas que la concurrence pour l'élection présidentielle soit un phénomène nouveau en soi, mais parce que cette concurrence est maintenant régulée, qu'elle se déroulera avant le premier tour et qu'elle sera tranchée dans le cadre partisan, c'est-à-dire en conformité avec des règles partisans.

En premier lieu, l'instauration de la primaire ancre le principe compétitif à droite. Certes, la compétition présidentielle dans le camp de la

7. Julien Audemard et David Gouard, « Les primaires citoyennes d'octobre 2011. Entre logique censitaire et influences partisans locales », *Revue française de science politique*, vol. 64, n° 5, 2014, p. 955-972.

droite et du centre a toujours existé et a d'ailleurs toujours été le problème à régler, mais elle se déroulait lors du premier tour. Lors de tous les premiers tours des élections présidentielles de la V^e République, plusieurs candidats de la droite et/ou du centre étaient en lice. Pour régir cette compétition n'existaient que des règles normatives⁸ objectivées dans un « code de bonne conduite », d'ailleurs régulièrement transgressé. Et les candidatures renvoyaient généralement aux frontières partisans mais rarement de manière parfaite. Lors de la présidentielle de 1988, des personnalités de l'UDF ayant pris parti pour Jacques Chirac dès le premier tour, des gaullistes ont alors fondé une association pour soutenir Raymond Barre. En 1995, la compétition est encore plus opaque dans la mesure où les deux candidats étaient originaires du RPR. En 2002, l'offre de candidature traduisait mieux que jamais les clivages partisans, mais l'analyse des soutiens fournissait un tableau bien plus complexe dans la mesure où une partie significative des parlementaires de l'UDF et de Démocratie libérale avaient décidé de soutenir dès le premier tour la candidature de Jacques Chirac.

De manière encore plus significative, l'UMP et ses prédécesseurs n'ont jamais été familiers de la forme compétitive et du pluralisme interne. Durant dix ans, une organisation par courants pourtant initialement prévue dans les statuts a été reportée sans que les « centristes » de l'UMP ne réagissent d'ailleurs publiquement. Mais, surtout, l'existence d'une compétition interne ouverte et disputée constituait l'exception plutôt que la règle. S'agissant du poste de leader du parti, la concurrence interne a été réelle en 1999 (élection de Michèle Alliot-Marie à la tête du RPR) et plus récemment en 2012 (rivalité entre François Fillon et Jean-François Copé); s'agissant de la sélection du candidat présidentiel, il n'y a jamais eu jusqu'à présent de réelle concurrence tranchée, de manière régulière, dans le cadre partisan. La grande nouveauté de l'élection du leader en 2014 à confirmer par la primaire est l'ouverture d'un véritable espace de compétition interne. Cela tranche avec les situations précédentes où la compétition était fortement asymétrique puisque seuls des sous-leaders, des seconds couteaux, entraient en lice, les vrais rivaux préférant s'abstenir. Aujourd'hui, non seulement l'engagement dans la compétition est devenu un moyen de se construire une popularité et de capitaliser des soutiens (à l'instar de Bruno Le Maire) mais les poids lourds de l'UMP décident également d'entrer dans la course de la primaire (le choix de

8. Frederick George Bailey, *Les Règles du jeu politique. Étude anthropologique*, Paris, PUF, 1971.

concourir d'Alain Juppé est de ce point de vue exemplaire). La primaire a donc accéléré le mouvement de transformation du parti vers un modèle ouvertement concurrentiel.

Deuxième élément de cette transformation, le travail programmatique apparaît central dans l'expression de cette compétition interne. Jusqu'à présent, il était secondaire dans la vie des partis de droite. D'ailleurs, la rivalité entre François Fillon et Jean-François Copé en 2012 n'avait pas contribué à clarifier très nettement les options stratégiques et idéologiques. Certes, Jean-François Copé avait pris des positions publiques plus droitières que François Fillon, mais la distinction n'était pas si claire que cela. Non seulement, depuis 2012, des courants, « Droite populaire », « Droite forte », « Droite sociale », « Droite moderne », se sont constitués mais la perspective d'organisation d'une primaire ouverte a stimulé la production programmatique. S'appuyant sur leurs clubs respectifs, les différents candidats, Alain Juppé, François Fillon et Xavier Bertrand, se sont impliqués dans l'élaboration d'un programme et, plus d'un an avant l'éventuelle primaire, l'ont déjà mis en scène à travers leurs blogs, des conférences de presse et des interventions télévisées. L'investissement dans le travail programmatique est désormais passé à droite dans les bagages de la primaire.

97

Le choix d'Alain Juppé de prendre le risque d'un positionnement clairement de centre droit, avec toutes ses conséquences en matière d'alliance (appel au Mouvement démocrate de François Bayrou) et de désignation de l'adversaire principal (barrage au Front national), tend à structurer et clarifier la compétition.

Troisième élément de cette transformation, la primaire institutionnalise la compétition au sens où elle en fait une concurrence régulée, encadrée par des règles et des arbitres. Sur ce point, l'UMP a renversé radicalement sa manière de fonctionner. Prenant acte de la fragilité de ses règles communes de fonctionnement et du délitement de la communauté partisane, elle s'est alors consacrée, après l'épisode de 2012, à une opération de remise en ordre institutionnel. Ainsi, la rédaction de nouveaux statuts et d'un règlement intérieur a été mise en œuvre sous l'autorité juridique d'une professeure de droit public, une attention particulière a été portée à la composition des instances de régulation et de contrôle qui intègrent désormais des personnalités qualifiées extérieures, rompant l'entre-soi partisan et l'imbrication des positions dans la compétition interne et des positions arbitrales. Trois dispositions ont été introduites : la démission du président du parti s'il est candidat, la mise en place d'une commission nationale d'organisation de la primaire

« composée de quinze membres représentant les partis et groupements politiques concourant à la primaire et, à compter de la publication de la liste officielle des candidats, d'un représentant de chacun des candidats désigné par lui », ainsi que la constitution d'une Haute Autorité qui veille à la régularité des opérations et tranche les réclamations. Cette dernière est « composée de quatre membres extérieurs aux partis et groupements politiques concourant à la primaire, choisis pour leur compétence juridique, parmi des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance et jouissant de la plus haute considération morale ». À partir de la publication de la liste officielle des candidats, elle s'adjoint des représentants des candidats qui n'auront pas voix délibérative.

*

98

Si l'on saisit aisément les effets qu'entraînera l'introduction de la primaire ouverte à droite, une inconnue demeure celle de la délimitation de l'espace de la compétition et donc de la communauté partisane ou du camp concernés par cette procédure. La primaire « de la droite et du centre » est celle de l'UMP, qui intègre il est vrai des centristes. Toutefois, les votants pourront venir de l'ensemble du spectre politique, des plus centristes aux plus droitiers, alors que les règles définies par l'UMP ne s'appliqueront qu'aux candidats issus de ses rangs sans que l'on sache si les partis centristes se rallieront à ce dispositif en définissant à leur tour leurs propres règles. Derrière cet enjeu se pose la question de la force de l'instrument de la primaire dans l'entreprise de réunification de la droite et du centre. Réussira-t-il à réussir ce que l'instrument partisan, autrement dit la constitution de l'UMP, a échoué depuis plus de douze ans à mettre en place ?

R É S U M É

La mise à l'agenda de la droite d'une primaire ouverte s'inscrit dans une longue histoire mais a été réactivée, début 2013, dans une logique de mimétisme vis-à-vis du Parti socialiste née d'une situation de crise interne. Adoptée le 7 avril 2015, la charte d'organisation de la primaire va transformer le fonctionnement de la droite en renforçant sa soumission aux objectifs électoraux et en engageant, de manière très nouvelle, le parti dans un pluralisme compétitif et régulé.