



## Terra Nova

# Des primaires de conquête, pour les municipales 2014

Jean-Philippe THIELLAY

Matthias FEKL

*Présidents du groupe de travail*

Antoine LEGOUEST\*, Benoît THIRION,

Fabien DUQUESNE et Simon THIROT

*Membres du groupe de travail*



Terra Nova

Des primaires de conquête, pour les municipales 2014

[www.tnova.fr](http://www.tnova.fr) - 1/47



Terra Nova  
Des primaires de conquête, pour les municipales 2014  
[www.tnova.fr](http://www.tnova.fr) - 2/47

# Sommaire

Synthèse.....	4
Introduction.....	6

## PARTIE I DES PRIMAIRES AU NIVEAU LOCAL, POURQUOI ?

1. REpondre a un besoin démocratique d'une nouvelle militance.....	9
2. NE PAS SE TROMPER D'OBJECTIF : POUR DES PRIMAIRES DE CONQUETE .....	13

## PARTIE II DES PRIMAIRES AUX MUNICIPALES : QUAND, OÙ, COMMENT ET AVEC QUI ?

1. DES PRIMAIRES A L'AUTOMNE 2013.....	18
2. DES PRIMAIRES, DANS QUELLES COMMUNES ? .....	20

## PARTIE III UN MOMENT DEMOCRATIQUE INCONTESTABLE

1. DES INSTANCES D'ORGANISATION ET DE SURVEILLANCE IRREPROCHABLES .....	28
2. UN DEROULEMENT DE LA CAMPAGNE EXEMPLAIRE .....	32
3. UNE ORGANISATION DU SCRUTIN SINCERE ET TRANSPARENTE .....	33
4. UNE PISTE DE LANCEMENT POUR LA CAMPAGNE .....	38

Vademecum des propositions .....	41
----------------------------------	----

Calendrier d'organisation des primaires municipales 2013 .....	43
--	----

Présentation de Terra Nova.....	44
---------------------------------	----

Terra Nova - Déjà parus.....	45
------------------------------	----

## Synthèse

Les primaires, que Terra Nova et son président Olivier Ferrand ont expertisées et contribué à mettre en œuvre, ont constitué une formidable rampe de lancement pour l'élection présidentielle de mai 2012, et pour François Hollande en particulier. Elles ont aussi montré que le choix d'un candidat pouvait offrir l'occasion d'un nouveau moment démocratique pour lesquels les Français, avec les médias, se sont passionnés. Le prochain scrutin en France aura lieu en mars 2014 : les électeurs désigneront le premier magistrat de leur ville. C'est l'occasion d'adapter à ce scrutin particulier (scrutin de liste très personnalisée autour du candidat au fauteuil de maire) l'expérience des primaires et de faire profiter l'ensemble de la gauche des leçons tirées des présidentielles.

Pour Terra Nova, l'organisation de primaires ouvertes à l'ensemble des partenaires de la gauche, mais aussi des composantes éventuelles des futures majorités municipales, est une opportunité pour montrer que la gauche a, en la matière, une avance sur la droite qui doit permettre de lancer la campagne et conquérir de nouvelles municipalités.

Terra Nova ne propose pas de généraliser les primaires à toutes les communes françaises. Il y a à cela plusieurs raisons.

Des raisons politiques d'abord : les primaires doivent permettre à la gauche de sélectionner le meilleur candidat, de bâtir une dynamique, de lancer une campagne. Cela suppose que certaines conditions locales soient remplies. Les primaires ne sont pas adaptées, sauf exceptions, aux villes dans lesquelles un élu sortant de gauche se représente aux suffrages de ses administrés ; elles ne sont pas adaptées lorsqu'un candidat a, depuis longtemps, construit une légitimité que personne ne conteste, mais elles peuvent au contraire permettre de sélectionner le mieux placé pour l'emporter.

Des raisons techniques ensuite : pour réussir, elles doivent s'appuyer sur un nombre de militants suffisant. Organiser une primaire est lourd et exige une réelle rigueur. En outre, pour que le résultat soit significatif, le corps électoral ne doit pas être trop étroit, sauf à courir le risque de voir le scrutin détourné par n'importe quel groupe qui, avec quelques dizaines de personnes représentant un pourcentage consistant des électeurs, pourrait porter atteinte à la sincérité du scrutin. Un seuil de 80 ou 100 000 habitants paraîtrait pertinent.

Plusieurs hypothèses existent s'agissant du calendrier. Les primaires pourraient, d'abord, être organisées en différents lieux du territoire national à des moments différents, en fonction des particularités locales. Sans exclure de tels cas de figure, le rapport suggère plutôt d'organiser les deux tours des primaires au même moment, pour garantir une résonance maximale à cette expérience. Compte tenu des nombreuses questions

d'organisation (les listes électorales ne seront disponibles qu'à compter du 1<sup>er</sup> mars 2013), les dimanches 6 et 13 octobre 2013 pourraient être retenus pour l'organisation des deux tours de scrutin.

La question la plus délicate concerne le filtrage des candidats. Il n'est en effet ni possible, ni souhaitable que la primaire soit ouverte à tous les candidats qui pourraient, par ce biais, se bâtir une notoriété à peu de frais. La solution la plus opérationnelle consiste à demander aux candidats des parrainages citoyens (signatures d'électeurs inscrits sur les listes), en retenant par exemple la limite de 1 % du corps électoral, ce qui, dans une ville comme Paris, représenterait déjà quelque 12 500 signatures. Dans d'autres configurations, un seuil de 1 000 ou 2 000 signatures pourrait être fixé.

S'agissant de l'organisation matérielle et de la sincérité du scrutin, il convient d'avoir conscience des grandes particularités des primaires municipales et, pour dire les choses, des risques encourus. Dans certaines fédérations, les primaires pourraient être perçues comme un moyen de déposséder les militants et les notables de leur choix, « entre-soi ». Indépendamment de l'effort de conviction et de persuasion que les partis doivent fournir, l'organisation doit faire l'objet d'une attention particulière. Elle doit reposer sur une commission nationale d'organisation (questions générales, calendrier, modèles de matériel électoral...) et sur des commissions locales (recueil des listes électorales, mise en place des bureaux de vote). Le déroulement de la campagne et du scrutin, pour être exemplaire, doit être contrôlé par une Haute autorité de trois personnes qui a fait ses preuves pendant les primaires présidentielles et, dans chaque commune, par une Haute autorité locale de trois personnes désignées par la Haute autorité nationale.

Le déroulement de la campagne, placé sous le contrôle des Hautes autorités, devrait reposer sur les mêmes bases qu'en 2011 : débats codifiés entre les candidats, notamment dans les médias locaux, diffusion d'un kit primaires aux militants, formation des militants aux techniques de *campaigning*. Pour les candidats, il est important de diffuser une information précise suffisamment tôt pour que les dépenses exposées ne puissent pas être regardées comme des dépenses engagées en vue du scrutin municipal de mars 2014 et imputées sur le compte du vainqueur.

Quant au scrutin lui-même, ouvert au même corps électoral qu'en 2011, sans possibilité de vote par procuration, la gauche a démontré un réel savoir faire. Le recueil des noms des participants, en vue de la campagne de 2014, pourrait être amélioré. Il pourrait aussi être envisagé de transformer la contribution d'un euro en contribution libre, dont l'exemple italien montre qu'elle permet un recueil de dons plus importants.

Enfin, les suites des scrutins doivent être réfléchies et préparées en amont pour que les primaires de conquête aient toutes les chances de leur côté. Indépendamment d'une charte que tous les candidats signeraient avant le lancement des primaires, le rassemblement des candidats et des équipes doit être organisé, à l'instar de ce qui avait été fait au niveau national.

# Introduction

Depuis sa création, au printemps 2008, Terra Nova a formulé de nombreuses propositions sur une vaste gamme de sujets. Il en est une qui a durablement marqué les esprits, les partis politiques et les pratiques démocratiques françaises : la mise en place de primaires pour la désignation du candidat de gauche aux élections présidentielles de 2012.

Olivier Ferrand l'a écrit : « La primaire est beaucoup plus qu'un dispositif technique. C'est un projet politique d'envergure, qui participe de l'approfondissement de notre démocratie »<sup>1</sup>. Inlassablement, après avoir étudié les mécanismes de campagne en Europe et aux Etats-Unis, le fondateur de Terra Nova a porté cette proposition auprès des responsables des principaux partis de gauche et en particulier du Parti socialiste, jusqu'à ce que ses instances prennent le sujet en main. On sait ce qu'il est advenu ensuite : les 9 et 16 octobre 2011, près de trois millions de personnes sont venues participer au choix du candidat du Parti socialiste et du parti radical de gauche aux élections présidentielles de 2012. Les débats entre les six candidats ont passionné l'opinion et ont permis de donner à François Hollande une impulsion qui l'a porté jusqu'à l'Elysée.

Le scrutin présidentiel se prêtait particulièrement bien à l'exercice, et les expériences étrangères, en Italie et en Grèce notamment, montraient la voie. Pourtant, dès l'origine, puisqu'il s'agit d'approfondissement de la démocratie dans son ensemble, l'extension à d'autres scrutins et en particulier aux élections municipales a été envisagée. Désigner un maire, même si le scrutin est un scrutin de liste, c'est aussi désigner le chef de l'exécutif de la commune, compétent sur l'ensemble des sujets intéressant le territoire et la population locale.

A quatorze mois des prochaines élections municipales, Terra Nova, fidèle à la mission que lui a assignée Olivier Ferrand, se devait d'apporter son éclairage sur la préparation de primaires pour ces élections - et seulement pour celles-ci à ce stade, les scrutins européens (2014) et départementaux (2015 en principe) se prêtant moins bien à l'exercice, la question pouvant être envisagée pour les régionales. Dans la lignée de ce qui a été fait depuis 2008 et en particulier après qu'un bilan des primaires présidentielles a été tiré<sup>2</sup>, il s'agit aujourd'hui d'apporter aux responsables politiques l'ensemble des réponses aux questions qui peuvent se poser. Avant que le non-cumul des mandats exécutifs, au moins, vienne marquer un nouveau saut qualitatif pour la rénovation de la démocratie, le groupe de Terra

---

<sup>1</sup> O. Ferrand et A. Montebourg, *Primaire, Comment sauver la gauche ?* éd. Seuil 2009, 120 p.

<sup>2</sup> Voir le rapport « Les primaires : une voie de modernisation pour la démocratie française », disponible en ligne : <http://www.tnova.fr/essai/les-primaires-une-voie-de-modernisation-pour-la-democratie-fran-aise>

Nova partage la conviction que les élections de 2014 sont un rendez-vous très important pour la rénovation de la politique française.

La plupart des questions de principe ont été examinées et résolues, au moins par la gauche, au moment de la préparation des primaires pour les présidentielles : l'organisation matérielle, la mobilisation militante, les exigences de transparence et de sincérité sont des sujets difficiles que le Parti socialiste a brillamment surmontés en 2011. Pourtant, de très nombreux sujets sont substantiellement différents de ceux qui ont été réglés en vue de la présidentielle. Certains sont plus simples : dès lors qu'il n'est pas envisageable d'organiser des primaires dans les quelque 36 800 communes de France, le nombre d'électeurs et de militants à mobiliser, celui des bureaux de vote à mettre en place, sera inférieur aux primaires présidentielles qui devaient couvrir l'ensemble du territoire. Sur d'autres points, l'organisation des primaires paraît beaucoup plus délicate, les enjeux étant concentrés sur le périmètre de la commune. Les rivalités peuvent être exacerbées, l'articulation des sections et des fédérations peut ne pas être optimale et les suites de la primaire, pour la constitution des listes, peuvent constituer une pierre d'achoppement.

Ces difficultés, si elles sont anticipées, mesurées, préparées, atténuées, n'arrêteront pas le mouvement lancé en 2011. Réussir les primaires aux prochaines élections municipales sera un moyen pour la gauche non seulement de conserver ou de gagner des municipalités, mais surtout de montrer qu'en ce début de 21<sup>e</sup> siècle, les pratiques politiques les plus modernes, les plus inclusives, les plus démocratiques, sont celles qui permettent de faire les meilleures campagnes et de porter aux affaires les forces de progrès.

Ce rapport est le fruit de trois mois de travaux conduits par Jean-Philippe THIELLAY, vice-président de Terra Nova, et Matthias FEKL, député de Lot-et-Garonne. Ont contribué aux travaux Antoine LEGOUEST\*, Benoît THIRION, avocat, Fabien DUQUESNE et Simon THIROT, attachés parlementaires. Le groupe adresse ses remerciements aux personnalités qui ont été auditionnées.

---

\* Pseudonyme

## PARTIE I

# Des primaires au niveau local, pourquoi ?

Les primaires de 2011 ont constitué une rampe de lancement décisive pour le futur Président. Un parmi les autres à l'ouverture de la campagne, il est devenu par l'onction démocratique qu'il a reçue le *primus inter pares*, puis le seul candidat légitime, soutenu par l'ensemble de son camp. Ce processus a fait de François Hollande, ainsi que le rappelle le rapport Terra Nova sur le bilan des primaires, non pas un Président – c'est le rôle de l'élection - mais un candidat apte à le devenir. Ce processus, dans ses confrontations techniques et politiques, parfois musclées, avec les autres candidats, a installé le vainqueur de la primaire comme un futur Président possible, de sorte que les attaques de la droite visant à questionner ses compétences et sa crédibilité n'ont pas atteint leur cible, celles-ci ne pouvant rivaliser avec le choix et la dynamique des millions d'électeurs de gauche venus aux urnes.

Ce processus de construction d'un responsable politique est-il déclinable localement ? Aucun obstacle de principe n'empêche de le penser, à condition que le processus soit réfléchi, pensé et organisé de manière à ce qu'il serve ses promoteurs. De fait, en aucun cas les primaires ne doivent être un facteur de reflux dans les villes socialistes ou gérées par des élus de la majorité présidentielle. S'il existe bien sûr, dans ce domaine comme dans bien d'autres, un besoin de renouvellement, celui-ci ne saurait justifier une instrumentalisation des primaires. Celles-ci doivent être un plus, pour réussir les municipales de 2014.

Comme à l'échelon national, ce processus ne doit conduire ni à diviser la gauche, ni à aider l'adversaire, mais d'abord à répondre à un besoin démocratique.

# 1.

## Répondre au besoin démocratique d'une nouvelle militance

Les primaires sont un outil à la disposition tant des militants que du parti pour prendre la main sur le processus électoral, diffuser l'idée que la gauche peut gagner, mobiliser ses militants, créer une dynamique auprès des sympathisants, même dans les lieux où le poids historique de la droite est tel que les militants imaginent la victoire impossible.

### *Dépasser les désaccords, trouver le meilleur candidat*

La primaire ne sert pas à diviser la gauche. Aux élections présidentielles, seuls deux partis ont décidé de s'engager dans ce mouvement, pour des raisons bien particulières liées à la visibilité que donne ce scrutin, avec les financements en conséquence. Pour les élections municipales, la problématique est différente et on peut espérer que l'engagement des partis de gauche sera perçu comme une opportunité bien au-delà des deux partis précités.

La primaire ne parviendra pas non plus à faire surgir du néant un candidat qui ne serait pas connu localement. Elle a pour fonction de permettre aux électeurs et aux militants de comparer la qualité des projets présentés à leurs suffrages, tels qu'ils sont incarnés par des candidats. Bien loin de la division meurtrière, elle a pour objet, par la dynamique induite, de canaliser les oppositions et désaccords dans une compétition ritualisée clairement établie, avec des règles acceptées, et d'éloigner ainsi les dissidences préjudiciables. Ce n'est pas l'exposition en place publique de désaccords, même mineurs, même personnels, qui peut porter préjudice à la résolution démocratique de ces désaccords. Au contraire, les exposer est une condition nécessaire pour la clarté ultérieure de la campagne, puis de la majorité municipale : c'est la non-résolution de ces divisions qui entraîne les bruits et les inimitiés. Il reste que, comme pour les présidentielles, la fixation de certaines règles du jeu, par la signature d'une charte, et la mise en place d'instances d'arbitrage et de surveillance de la campagne est une nécessité.

### *Une dynamique pour la gauche*

Les candidats de droite ont peu à espérer d'une primaire à gauche, surtout si elle est organisée comme l'a été celle de 2011, proche du « zéro défaut ». Lors de la présidentielle, la palette entière du dénigrement n'a pas réussi à peindre en noir le processus. Les

électeurs ont parfaitement pris conscience aujourd'hui du caractère feint des discours qui expliquaient l'absence de divergences dans une famille politique et donc du caractère soi-disant artificiel de la primaire. Alors que les discours conservateurs s'appuient encore sur le mythe du « chef qui doit cheffer »<sup>3</sup>, la primaire assume en transparence un processus de médiatisation, et donc de résolution des désaccords. Il est certain que, pensées ainsi, et à la condition que les arguments employés restent dans les limites d'un débat républicain, les primaires ne serviront pas aux candidats de droite. Il appartiendra aux autorités régulatrices, comme en 2011, de veiller soigneusement à ce que le conflit reste d'ordre strictement politique et ne déborde pas sur les enjeux personnels, sujet d'autant plus difficile dans des localités où parfois depuis des années, les oppositions se sont tendues en inimitiés. Surtout, la droite a manifestement du mal avec l'organisation de consultations d'ampleur, même seulement internes à un seul parti. La gauche part en la matière avec quelques longueurs d'avance.

Bien plus, les primaires ont valeur de démonstration politique dans des débats locaux où les élus de droite s'appuient souvent sur des légitimités tribunitiennes et reprennent la traditionnelle posture du lien direct entre le peuple et le candidat : au contraire, le processus que nous appelons de nos vœux a pour vocation de démontrer par les actes que la proclamation de son caractère démocratique par la gauche n'est pas incantatoire et qu'il est possible d'articuler dans une dynamique de victoire parti, militants, sympathisants et électeurs.

Il faut, au passage, souligner que ceux qui redoutaient que les primaires ne signent la mort des partis acceptant de jouer le jeu se sont trompés : le Parti socialiste et ses militants ont démontré brillamment leur capacité à organiser, en peu de mois, un scrutin sans précédent, sans l'aide de l'administration, et à dupliquer en pratique les bureaux de vote républicains. Quant aux mécanismes de surveillance et de transparence, ils ont remarquablement fonctionné, preuve de la force du parti organisateur.

### *Un processus populaire*

Ces primaires répondent à un besoin démocratique clair. Le sondage réalisé pour la fondation Terra Nova pour faire un bilan des primaires citoyennes préalables à l'élection présidentielle a révélé un très fort taux d'adhésion au processus. Plus des deux tiers (69 %) des Français ont estimé que l'organisation d'une primaire ouverte pour désigner le candidat du Parti socialiste et du PRG à la présidentielle était une bonne chose. Cette adhésion au principe de la primaire dans l'ensemble de la population se double d'un soutien quasi unanime parmi les électeurs de gauche : 90 % des sympathisants de gauche et 94 % des sympathisants socialistes ont soutenu ce processus, et cela de manière égale, quelles que soient la génération et la classe sociale.

Les Français ont également partagé un intérêt fort pour la primaire elle-même, loin de toute défiance politique : près d'un Français sur deux déclare avoir été intéressé par cette élection

---

<sup>3</sup> Selon la formule de Jacques Chirac, récemment reprise par Jean-François Copé.

(47 %). L'intérêt suscité auprès des sympathisants de gauche et socialistes est par ailleurs très élevé (74 % et 78 %). Les débats télévisés ont fortement joué leur rôle dans cet intérêt en donnant davantage envie de voter à 35 % des sympathisants de gauche et 40 % des sympathisants socialistes (contre seulement respectivement 6 % et 5 % de ces sympathisants estimant que les débats leur ont donné moins envie de voter).

Le regard positif porté sur la primaire a dépassé le simple jugement sur le principe. En effet, pour 67 % des Français, la primaire citoyenne est une démarche innovante et moderne et c'est aussi pour cette dimension de nouveauté qu'elle a suscité de l'adhésion. Dès lors, pour 55 %, elle a contribué à donner une bonne image du Parti socialiste (85 % des sympathisants de gauche partagent ce point de vue). La campagne de la primaire est également jugée positivement par l'opinion. Elle a joué son rôle en permettant de mieux connaître les personnalités des différents candidats (64 %) ou leurs propositions (56 %). Sans surprise pour une élection de « personnes », elle fut moins efficace pour faire mieux connaître le programme du Parti socialiste (même si 44 % des Français et 69 % des sympathisants de gauche jugent que ce fut le cas). Au près des électeurs de gauche, peu de critiques formulées contre la primaire sont partagées : ni celles sur la trop grande personnalisation de la vie politique qui en découle, ni celles concernant le risque de faire apparaître un Parti socialiste divisé en amont de la campagne présidentielle, ni celle concernant le déséquilibre constaté dans les médias au profit de la primaire (idée partagée en revanche par 58 % des Français). L'enquête rappelle cependant que si la primaire offre beaucoup d'avantages, elle ne peut constituer qu'une première étape dans la campagne présidentielle : si le candidat ressort légitimé de ce processus, il lui reste encore du chemin pour convaincre, au-delà des sympathisants de gauche, qu'il peut faire émerger une équipe pour diriger et emporter l'élection finale.

### *Un processus déclinable à l'échelon municipal*

Ce bilan extrêmement positif dans l'opinion est-il déclinable à un niveau municipal ? Aucun élément n'autorise à fonder une distinction entre échelon national et échelon local. Dans les deux cas, et c'est ainsi que les électeurs de gauche se sont appropriés la primaire de 2011, ce vote répond à un besoin démocratique, tant au travers de l'envie d'expression démocratique que du processus visant à construire un candidat. La seule différence réside dans la particularité locale de l'apparition du candidat et de son affirmation sur la scène politique. Alors qu'à l'échelon national, il est apparu indispensable que les sympathisants tranchent en vue de présenter aux voix le meilleur concurrent, l'échelon local se construit le plus souvent dans l'espace démocratique du conseil municipal, et lorsqu'il y a alternance locale, celle-ci voit souvent le premier opposant municipal prendre la place de celui qu'il contestait déjà depuis longtemps.

Pourtant, malgré cette différence, il n'est pas pertinent de distinguer les deux processus, et nous sommes persuadés que la primaire peut se décliner à l'échelon municipal, malgré les multiples critiques qu'il convient de prendre en compte avant de les écarter. Il ne faut pas céder à la tentation de traiter différemment les élections municipales au vu d'arguments tirés notamment de ce que les rapports avec les partenaires seraient plus compliqués. Le

diagnostic politique est identique même s'il doit s'appliquer dans des conditions différentes.

Les Primaires de 2011 ont constitué une rampe de lancement incontestable pour le candidat Hollande. Les primaires locales de 2013 devront être un tremplin pour que de futurs maires de gauche conquièrent leur légitimité, développent une campagne innovante au niveau local, mettent en mouvement la société civile et répondent à la demande militante latente des Français. La participation à la primaire de 2011 a révélé le volontarisme des Français et leur envie de politique. Leur participation aux primaires de 2013 révélera que, derrière les critiques qui peuvent se faire jour sur l'action gouvernementale, se cache une envie de démocratie qui doit être assouvie.

## 2.

### Ne pas se tromper d'objectif : pour des primaires de conquête

Alors que la logique politique nationale s'articule dans un espace unique, les élections locales, par définition, sont multiples. Les arguments ici présentés doivent être pensés comme une boîte à outils, leur application devant différer selon les lieux et les contextes. La question du champ d'application des primaires sera traitée dans la deuxième partie. Mais le fil directeur est celui des primaires de conquête : en aucun cas la mise en place de primaires ne doit affaiblir le camp de ses promoteurs. Trois bénéfiques politiques majeurs peuvent être retirés de primaires locales réussies.

*Un outil de légitimation : faire émerger un candidat connu, légitime, porteur des grands thèmes de la campagne*

*La primaire doit avoir pour effet d'apporter une réponse à la question « quel candidat sera le plus légitime ? », notamment dans les communes où plusieurs élus ou candidats, issus du Parti socialiste comme de ses partenaires, apparaissent les uns et les autres tout aussi aptes à prétendre à la magistrature locale. La primaire doit pouvoir identifier un leadership et faire émerger un futur maire. Il s'agit de lui faire franchir dans l'opinion le point qui sépare le candidat du futur élu, qui fait du prétendant le candidat légitime. En lui faisant surmonter une barrière nette du suffrage universel, en lui faisant passer les épreuves de la concurrence avec ses pairs, des débats, d'un véritable processus médiatique, la primaire contribue à construire la légitimité de celui qui n'a ainsi plus à en faire la preuve au cours de la campagne – ou en tout cas plus de la même manière. Là où les critiques déplorent une campagne trop longue dans les primaires qui épuiserait le candidat, l'expérience montre au contraire qu'elles offrent l'avantage incomparable de positionner le vainqueur comme un candidat incontesté et lui offrent ainsi la possibilité, dans la campagne face à l'adversaire de droite, d'engager le fer non pas sur la compétence, mais directement, à égalité avec l'élus sortant sur les problématiques municipales. Les primaires sont ainsi le moyen de rehausser le challenger au niveau du sortant, dans l'hypothèse où il se représente.*

*La primaire permet d'imposer les thématiques de la gauche. En faisant débiter la campagne plus tôt, elle ouvre les débats avant que l'adversaire de droite n'entre en scène : les candidats de gauche sont amenés à développer dans une situation de monopole médiatique leurs thèmes, avant que le maire sortant puisse exprimer les siens, avec la*

réserve qui doit en outre s'imposer dans la valorisation du bilan de la commune. L'expérience des primaires nationales a montré toute la difficulté et l'ambiguïté du positionnement de l'adversaire de droite dans le processus. S'il critique le processus, il s'oppose à ce qui est vécu comme une avancée par les électeurs ; s'il critique les thèmes, il s'inscrit en faux contre les thèmes de la gauche ainsi légitimés dans le débat public et il confère une autorité à celui qui les porte. C'est dans la subtilité de ces positionnements en place publique que découle le point de gravité des débats : en entamant plus tôt la campagne et en accentuant de ce fait fortement la présence médiatique notamment dans la presse quotidienne régionale, la gauche peut développer et mettre en avant ses thèmes, ses problématiques et sa vision des choses. Le candidat peut ensuite prendre le relais avec son projet et ses propositions, le terrain ayant été bien préparé pendant la primaire.

En résumé, le processus des primaires doit faire émerger un candidat qui n'a pas à évoquer sa légitimité pour la prouver, mais aussi les grands thèmes de la campagne à venir.

### *Un outil de mobilisation des militants : « l'empowerment »*

Nulle primaire sans militants. Les doutes selon lesquels le processus, du fait qu'il consiste à confier aux électeurs la désignation des candidats, dépossède les militants de leur rôle essentiel ne se vérifient pas. Au contraire, les primaires renforcent le militant, mais dans un autre rôle que celui auquel il est habitué, dans ses débats de section. Le processus exige une force militante, comme bien des communes n'en ont pas vécu depuis longtemps. Il impose le débat. Du fait de leur dynamique, les primaires sont un outil essentiel de la repolitisation des sociétés locales et de leur réinvestissement dans les débats. La primaire, c'est d'abord le débat entre militants revenus au cœur de l'action politique.

Effectivement, la primaire impose une nouvelle approche de la campagne et la focalise sur les militants appelés à s'investir plus massivement. Il ne s'agit plus pour eux d'appuyer un candidat désigné par le parti mais de choisir le candidat que leur parti s'appropriera. Ainsi, le militant se trouve renforcé dans son rôle décisionnel, et plus enclin à participer. Il devient, comme cela a pu être vu, une figure de la campagne, aux côtés du candidat. La primaire ouvre la voie à un élargissement du nombre de militants et à un renforcement de la qualité de leur implication : comment refuser de se battre lors de l'élection pour quelqu'un que l'on a soutenu lors des primaires ?

La primaire est en outre l'occasion essentielle *d'intégrer à la démarche politique des sympathisants et personnes proches*. Les candidats étant à la recherche de soutiens ne manqueront pas d'ouvrir des espaces d'autant plus ouverts aux militants que ceux-ci seront en marge des structures classiques. On peut imaginer que cela commencera par de petits gestes, des actes d'intégration, comme la participation à des plateformes téléphoniques avant d'envisager des séances de porte-à-porte ou des tractages sur les marchés. La primaire crée une étape intermédiaire, moyen d'élargissement de la base militante de gauche.

L'élargissement de la base militante est de nature à *intégrer dans le canal socialiste des opinions variées, voire divergentes*. Ainsi, le parti peut, dans le cadre du processus électoral, représenter une variété d'opinions plus vaste qu'à l'habitude, notamment dans la perspective du deuxième tour. Même si c'est l'hypothèse de départ, qui devra être vérifiée par la pratique, il ne faut pas négliger la possibilité que le processus des primaires contribue à canaliser jusqu'à des opinions protestataires.

Enfin, la primaire s'offre également comme un moyen de *renforcer le parti en tant qu'acteur*, du fait qu'il va être l'organisateur de la primaire. Il devient même l'acteur essentiel de la vie politique locale et renforce sa légitimité dès lors qu'il prouve sa capacité à organiser le processus de façon transparente. De la même manière que la primaire nationale a démontré la capacité du parti à l'échelon national à organiser une grande consultation, et donc par extension à exercer le gouvernement de la nation, la primaire locale est un moyen de démontrer, au-delà de la personne qui sera désignée par les votants, que la section locale peut, une fois inscrite dans la liste municipale, se transformer facilement en une majorité municipale responsable.

### *Un outil de construction d'une majorité*

Comme tout processus dynamique, la primaire est créatrice d'unité ; unité parmi les compétiteurs, une fois le sujet du leadership tranché ; unité avec les partenaires traditionnels ; ouverture vers la société civile. La primaire donne ainsi l'occasion de construire une majorité plus large et plus vivante.

Comme la primaire nationale qui avait vu Jean-Michel Baylet concourir, *la primaire locale doit être une occasion d'ouvrir les majorités municipales aux partenaires traditionnels du PS*, sans que le sujet de la composition de la liste ne soit abordé au stade de la campagne. C'est le succès de la primaire qui déterminera le nombre de places au conseil municipal, et aucun militant du parti ne gagnera de mandat si la gauche ne l'emporte pas. La primaire doit intégrer largement dans le débat et dans les thèmes développés l'ensemble des partenaires politiques, selon leurs souhaits et selon les spécificités locales. Il est possible mais pas strictement nécessaire qu'ils se présentent eux-mêmes. Il suffit qu'ils participent au processus, qu'ils interviennent en soutien d'un candidat ou d'un autre. On peut même imaginer que des militants socialistes appuient un candidat issu par exemple du Parti radical de gauche. La primaire étant un processus démonstratif, toutes les possibilités s'ouvrent dès lors qu'elles amènent à une mise en commun de la volonté de conquête des municipalités.

Au-delà, *il est possible d'imaginer une ouverture à la société civile et au monde associatif* qui ne manquera pas de faire entendre sa voix dans le débat local (commerçants, associations de défense de l'environnement, acteurs économiques, etc.). Le processus des primaires doit profiter de son ouverture. Là où une désignation interne n'intéresse personne, un processus ouvert est de nature à intégrer ces acteurs par une adhésion aux thématiques de campagne présentées. C'est l'occasion de travailler des majorités de projet construites autour de personnes les incarnant, et rien n'interdit, dès lors que le projet local

se construit sur le débat, d'y intégrer des personnes n'ayant pas forcément une vocation première à participer à l'action politique.

Les primaires locales n'ont pas encore été expérimentées en France, mais on peut imaginer qu'elles auront pour effet, dans les lieux où elles seront mises en œuvre, d'*élargir l'implication militante en renforçant les liens entre les militants, les sympathisants et les élus*. Nul doute en effet que ces nouveaux militants auront des motivations différentes et des exigences renforcées face à leurs nouveaux élus. Cela ne doit pas être un frein au développement des primaires. Au contraire, c'est un outil pour travailler au renforcement du lien démocratique qui pour trop de Français aujourd'hui est encore défaillant. La pratique permettra de le vérifier, mais le processus des primaires sera très certainement un outil pour renforcer la participation à l'élection et l'implication dans la vie démocratique locale une fois l'élection passée.

## PARTIE II

### Des primaires aux municipales : Quand, où, comment et avec qui ?

La mise en place de primaires en vue des élections municipales de 2014 appelle un examen précis de nombreuses questions (quand ? où ? comment ? avec qui ?), sous un angle sensiblement différent de celui que chacun garde présent à l'esprit pour les primaires présidentielles.

# 1.

## Des primaires à l'automne 2013

La question du moment électoral est une question essentielle pour l'organisation de primaires.

Trop tôt dans l'année 2013 déjà entamée, elles peuvent poser de délicates difficultés d'organisation et entraîner une rupture chronologique trop importante avec le début de la campagne elle-même, privant le vainqueur d'une dynamique pourtant utile.

Trop tard, elles peuvent poser problème pour l'organisation de la campagne du vainqueur face à ses adversaires politiques et rendre plus difficile le nécessaire rassemblement des candidats et de leurs équipes ; la finalisation du programme du candidat ne doit pas non plus être oubliée.

Les primaires doivent aussi s'intégrer pleinement dans le temps de campagne électorale dont elles constituent le lancement. En effet, comme l'a montré l'exemple de 2011, les primaires participent pleinement de la dynamique politique de la campagne. L'exemple des primaires citoyennes de 2011 a mis en exergue la nécessité de conserver ce laps de temps pour transformer les dispositifs de campagne de primaires, nécessairement quelques peu artisanaux, en une véritable organisation militante de campagne.

Dans le cadre d'élections municipales se déroulant à la mi-mars, nous rappellerons que les têtes de listes du PS aux élections municipales sont traditionnellement choisies par les militants, puis validées par le Bureau national au mois d'octobre ou au mois de novembre de l'année précédente. Cette période nous paraît tout à fait adaptée au regard des éléments évoqués précédemment. Ce créneau permet en effet de permettre au parti d'être en ordre de bataille pour le vrai démarrage de la campagne au mois de janvier.

Une question de principe se pose toutefois, celle de l'organisation des primaires à une date unique à toutes les communes dans son champ d'application. Les arguments en faveur d'une telle date, ou au contraire de dates laissées au choix des militants locaux, dans un créneau de l'ordre d'un mois, s'équilibrent. D'un côté, la date unique permet une médiatisation plus importante et donc une mobilisation des sympathisants potentiellement plus forte. De l'autre, il est vrai que les primaires reposent avant tout sur l'organisation de la campagne dans chaque territoire et qu'il peut être pertinent de laisser les principaux responsables se mettre d'accord au niveau local, y compris pour des primaires avant l'été si les principaux intéressés – candidats, organisateurs – trouvent un accord en ce sens.

Néanmoins, pour maximiser la participation et trouver l'écho le plus important pour cette nouvelle démarche démocratique, le groupe recommande la fixation de dates communes à l'ensemble des villes dans lesquelles des primaires seront organisées, en rappelant qu'il faut éviter les trois dimanches des vacances de la Toussaint. Nous proposons donc d'organiser ces primaires les dimanches 6 et 13 octobre 2013, les dimanches 10 et 17 novembre 2013 pouvant être une solution de repli, un peu tardive toutefois.

La campagne des primaires pourrait démarrer à la fin de l'été, avec, pourquoi pas, les universités d'été de La Rochelle comme point de départ, réunissant les différents candidats dans les communes concernées. L'image de candidats déterminés, mais réunis ensemble pour la rentrée politique 2013-14, constituerait le symétrique de celle qui, à l'université de La Rochelle en 2011, avait lancé la campagne des primaires.

Ce calendrier permet aussi de consacrer le 1<sup>er</sup> semestre de l'année 2013 précédant l'élection municipale à la mise en œuvre logistique de l'organisation des primaires et, selon la solution retenue pour les conditions préliminaires posées à la candidature, à la collecte des parrainages par les candidats. Les tâches à accomplir sont nombreuses : récupération et agrégation des listes électorales (qui ne sont prêtes qu'à compter du 1<sup>er</sup> mars), obtention et organisation des salles pour le scrutin, constitution de la Haute Autorité des Primaires (HAP et de ses référents locaux)... Cela peut s'avérer complexe – et nécessiter du temps - si la municipalité concernée est gouvernée par un exécutif de droite, ce qui sera vraisemblablement le cas dans la plupart des communes où seront organisées des primaires.

Il faut ajouter que, dans l'hypothèse où le Parti socialiste déciderait de consulter les militants sur le principe des primaires, cela ajouterait encore un laps de temps avant que les tâches d'organisation puissent être lancées.

## 2.

### Des primaires, dans quelles communes ?

Il ne paraît ni opportun, ni même possible, de proposer l'organisation de primaires dans les quelque 36 000 communes françaises. Pour des motifs de taille et d'organisation, mais surtout de gouvernance locale et d'opportunité politique, les primaires ne doivent concerner que les villes où elles permettront une dynamique de conquête, notamment vis-à-vis de sortants de droite.

Une définition du champ d'application des primaires est donc nécessaire, alors surtout que des demandes locales vont s'exprimer. Il faut souligner que la définition du champ peut reposer sur des critères objectifs, non seulement en termes de seuil de population mais aussi en termes d'opportunité politique.

#### **Une question de seuil technique**

##### *La mise en œuvre logistique*

En se basant sur le retour d'expérience des primaires citoyennes et considérant de ce fait que l'organisation de primaires revient à organiser à une échelle réduite un scrutin républicain classique, sans le concours de l'État, nous formulons le constat que pour des raisons logistiques évidentes, les primaires ne peuvent pas être organisées partout. Les militants devant se substituer aux agents de l'État à toutes les étapes du processus d'organisation du scrutin, il ne paraît dès lors pas envisageable d'organiser des primaires là où n'existe pas une section socialiste comprenant au moins une dizaine de membres. Il convient d'inclure d'autres éléments, et notamment la nécessaire garantie de la sincérité du scrutin.

##### *La sincérité du scrutin*

La détermination du seuil de population au-delà duquel il est envisageable d'organiser des primaires municipales est une question cruciale mais éminemment complexe. En effet, un corps électoral trop réduit présente de véritables dangers quant à la sincérité du scrutin. On peut aisément imaginer qu'en deçà d'un millier d'électeurs, n'importe quel groupe de pression serait en mesure de venir influencer lourdement le scrutin, voire de le fausser complètement.

L'exemple italien est à ce titre un véritable enseignement. Comme l'expliquait le député italien Sandro Gozi, membre du groupe d'experts étrangers qui avaient observé les primaires citoyennes de 2011 pour Terra Nova, le Parti démocrate (PD), pour investir ses candidats aux élections municipales de 2006, avait organisé des primaires dans toutes les communes qui le souhaitaient, sans aucune restriction de taille. Dans les petites communes, où seuls quelques dizaines d'électeurs s'étaient rendus aux urnes, des organisations telles que la mafia étaient venues s'emparer du scrutin pour le tourner à son avantage.

On peut ainsi, *a minima*, concevoir qu'une association s'opposant à un projet d'aménagement ou tout autre groupe de pression, voire un parti politique concurrent, viennent instrumentaliser le scrutin pour faire battre un candidat considéré comme potentiellement gênant. En fonction de son aptitude à mobiliser, il est même envisageable qu'il parvienne à instrumentaliser la campagne de primaires autour d'un enjeu tout à fait particulier. Certains objecteront qu'il appartient aux responsables locaux d'organiser leur campagne des primaires de telle manière que ces détournements puissent être évités et que la parole donnée aux électeurs ne peut être conditionnée par les risques de ce genre. De la même manière, il est rappelé que la participation aux primaires est ouverte, avec des bureaux de vote et des dépouillements toujours ouverts au public, et avec la signature d'une charte d'adhésion aux valeurs de la gauche. Il n'est malheureusement pas certain que cela suffise à décourager les ambitions manipulatrices éventuelles. Pourtant, dès lors que la primaire est conçue comme un outil de dynamique et de conquête, il faut éviter que, à cause d'une taille réduite de l'électorat, des difficultés du genre de celles qui ont été pointées en Italie viennent compliquer cette période cruciale. Il est donc essentiel de limiter l'organisation de primaires à des communes dont la taille est suffisante.

Prenant en compte le fait qu'aux primaires citoyennes de 2011, un peu plus de 5 % du corps électoral national s'était déplacé pour voter, considérant qu'en France le corps électoral représente environ les deux tiers de la population totale du territoire, et partant du principe qu'un millier d'électeurs représente un minimum pour l'organisation d'un scrutin sincère (et qu'il serait même préférable que le nombre de votants atteignent les 2 000 unités), un seuil se dessine. Ainsi, si l'on considère une commune de 50 000 habitants, le corps électoral oscille en moyenne entre 25 000 et 35 000 électeurs (en fonction du volume de la population de moins de 18 ans et/ou étrangère de la commune); le nombre d'électeurs potentiels d'une primaire (sur une base de 5 % de ce corps électoral) oscillerait donc entre 1 250 et 1 750 électeurs. On en déduit qu'une primaire pour une commune de 100 000 habitants réunirait entre 2 500 et 3 500 électeurs, ce qui constituerait un corps électoral potentiel satisfaisant.

Terra Nova ne souhaite évidemment pas brider les bonnes volontés démocratiques, mais au regard de ces éléments, il ne paraît pas opportun d'organiser des primaires dans des communes de moins de 50 000 habitants. Nous préconisons même de n'organiser des primaires que dans des communes où la population est d'au moins 80 000 voire 100 000 habitants, afin de garantir la bonne organisation matérielle et la sincérité absolue du scrutin.

## **Une question d'opportunité politique**

Comme nous l'expliquions dans la première partie, nous préconisons avant tout des primaires de « conquête », c'est-à-dire des primaires dans les communes où la gauche n'est pas au pouvoir, ou, cas beaucoup plus rare, des primaires de « succession », quand le maire sortant de gauche ne souhaite pas se représenter, comme c'est le cas à Paris.

En matière d'opportunité politique, le premier point est donc d'exempter, *a priori* et sauf exception, les maires sortants. En effet, la légitimité d'un élu se confronte aux électeurs, sans qu'il soit besoin d'aller la contester en interne au préalable. Terra Nova a théorisé les primaires nationales, comme le moyen de survenir à la « crise de leadership » qui touchait le PS, depuis le retrait de Lionel Jospin. Dans cette perspective, quand un leader naturel existe à l'échelon local, en l'occurrence un maire sortant, il ne nous apparaît pas opportun d'organiser de primaires, sauf si le maire sortant lui-même le souhaite, pour lancer sa campagne et bénéficier de la dynamique politique de la campagne des primaires.

De même, il paraît indispensable de mesurer *a priori* l'opportunité de l'organisation des primaires lorsqu'un candidat ou une candidate apparaît manifestement légitime et mieux placé/e que tous les autres. Dans une telle hypothèse, le risque existe que les primaires se traduisent par son affaiblissement, contraire à la logique de primaires de conquête. Cette appréciation est délicate mais exige de vérifier si au moins deux candidats disposent d'une légitimité réelle et suffisante.

## **Trois hypothèses de champ d'application**

Au regard de ces enjeux et des critères ainsi posés, trois scénarios possibles peuvent être proposés, au choix des futurs organisateurs : des primaires d'expérimentation, des primaires limitées aux villes de plus de 100 000 habitants, des primaires limitées aux villes de plus de 50 000 habitants.

### *Des primaires d'expérimentation*

Qui trop embrasse mal étreint... les primaires municipales constitueront une première dans l'histoire politique française. Par ailleurs, la réussite des primaires présidentielles, si elle donne une expérience technique appréciable, a aussi placé la barre assez haut en termes de qualité et de fiabilité. Enfin, il est bien clair que la droite se saisira de ratés éventuels dans le cadre de la campagne. Aussi, il est important de mesurer le choix qui sera fait et de calibrer l'effort. Considérant l'urgence du calendrier et la nouveauté de l'exercice, il pourrait donc paraître opportun de limiter la mise en œuvre des primaires municipales à quelques villes pertinentes.

Il conviendrait alors de n'organiser des primaires que dans des communes où leur réussite serait presque assurée, c'est-à-dire :

- les plus grandes villes de France, pour assurer une participation suffisante ;
- les villes où un maire sortant de gauche ne se représente pas ;
- les villes où il n'y a pas de leader naturel de l'opposition ;

- les villes où les candidats putatifs du PS ont pris position en faveur de primaires ;
- les villes où le PS est suffisamment bien implanté pour en être en mesure d'organiser rapidement et efficacement un tel scrutin.

Seules deux villes répondent pour le moment à ces critères : Paris, pour trancher la succession de Bertrand Delanoë, et Marseille, pour désigner le candidat de gauche qui tentera de reconquérir la cité phocéenne. On peut éventuellement imaginer que Montpellier (255 000 habitants) et Bordeaux (239 999 habitants) s'ajoutent à cette liste en fonction de l'évolution des données politiques locales. La question de Lyon, où le maire Gérard Collomb bénéficie d'une légitimité incontestée, pourrait le cas échéant se poser, à son initiative.

L'idée serait alors de tester le dispositif de manière restreinte, là où les chances de succès sont réunies, avant de le déployer plus largement pour les municipales de 2020.

#### *Des primaires dans les villes de plus de 100 000 habitants*

Ce deuxième scénario, plus ambitieux, partage avec le premier un seul critère : celui d'une primaire de conquête ou de succession. Dans les faits, il s'agirait d'organiser des primaires dans toutes villes de plus de 100 000 habitants gouvernées par la droite ou celles dont le maire sortant de gauche ne se représente pas.

Une petite quinzaine de villes seraient concernées : Marseille, Nice, Bordeaux, Le Havre, Toulon, Aix-en-Provence, Nîmes, Perpignan, Orléans, Boulogne-Billancourt, Mulhouse, Nancy, pour celles gouvernées par la droite, mais également Paris et éventuellement Montpellier, pour celle où le sortant socialiste ne se représente pas (ou ne se représenterait pas).

#### *Des primaires dans les villes de plus de 50 000 habitants*

Dans ce dernier scénario, un seul critère commande, celui de la population, essentiel à la bonne tenue d'un tel scrutin. Pour le reste, ce scénario laisse la possibilité à tous les militants de se saisir du sujet primaires, d'en demander l'organisation et de se mettre d'accord avec leur fédération départementale sur la tenue et l'organisation d'un tel scrutin, la décision précise restant de la responsabilité du conseil national du parti.

De ces trois scénarios, en l'état actuel des choses, prenant compte des contraintes induites par le temps et la nouveauté de l'exercice, le premier paraît le plus raisonnable. Nous pensons que se limiter pour le moment à cette phase d'expérimentation est une garantie pour l'avenir, pour réussir la mise en œuvre de primaires municipales.

### **Quel processus décisionnel ?**

C'est une autre question fondamentale que pose l'organisation de primaires municipales : qui décide de leur organisation ? Cette question renvoie aux procédures applicables au sein des différents partis susceptibles de s'engager dans la primaire.

Pour les primaires nationales, les militants du Parti socialiste se sont prononcés par référendum organisé au mois de juin 2010 sur un texte émanant du Secrétariat national à la Renovation, proposant une réforme des statuts et le principe de l'organisation de primaires ouvertes pour la désignation du candidat socialiste et d'une partie de la gauche à l'élection présidentielle. Les articles 5.3.1. et suivants des statuts sont relatifs à la primaire citoyenne présidentielle. Rien de tel n'est intervenu pour les primaires municipales, et il faut que les instances de ce parti innovent. Les statuts du Parti socialiste, tels que modifiés le 11 octobre 2012, prévoient toujours (art. 5.2.7.) que la désignation du premier des socialistes aux municipales se fait au scrutin direct de l'ensemble des adhérents du ressort communal, le candidat aux municipales à Paris relevant d'une disposition particulière exigeant l'avis conforme du Bureau national (art. 5.2.1). Pour les autres, les candidatures dans les villes de plus de 20 000 habitants et dans les villes préfectorales doivent être ratifiées par le Conseil national (art. 5.1.9). Force est donc de constater que les primaires municipales ne sont pas prévues dans les statuts du PS. En théorie, un congrès devrait être organisé pour compléter les statuts, et cela pourra être envisagé après 2014 afin de donner un caractère durable aux primaires. A court terme, dès lors qu'une telle démarche ne peut raisonnablement pas être organisée dans les premiers mois de 2013, il est possible de passer par une autre voie reposant sur le conseil national du parti. Une décision de cette instance fixant le cadre et, précisément, les modalités par lesquelles le choix du candidat peut être transformé à statut constant est souhaitable. Elle pourrait aussi se prononcer sur les villes dans lesquelles des primaires pourraient être organisées. Il faudra que le conseil national et les instances du parti veillent à associer les fédérations concernées pour que, au moment de l'organisation de la campagne puis de la primaire elle-même, l'appui sur les militants se déroule convenablement.

### **Des primaires, avec quels acteurs ?**

Les réalités locales sont extrêmement disparates et varient d'une commune à l'autre. Il serait donc illusoire de proposer un modèle précis pouvant s'appliquer à toutes les communes. Pour autant, il est nécessaire de préciser certains axes relatifs aux acteurs de ces futures primaires : les partis politiques, les candidats et les électeurs.

### ***Quels partenaires ?***

Pour Terra Nova, il va de soi que des primaires ouvertes à l'ensemble du corps électoral doivent également être ouvertes à l'ensemble des partenaires de gauche qui souhaitent y participer. Dans le cadre de primaires municipales, considérant la diversité des majorités de gauche dans les conseils municipaux, ces primaires doivent être ouvertes, en fonction des communes, à des partis s'étalant sur le spectre politique, du PCF au Modem qui, dans les faits, participe souvent à la gouvernance locale.

Du point de vue du calendrier, après la décision par les instances militantes et dirigeantes du PS d'organiser des primaires, il reviendra aux partis partenaires de se prononcer, dans leur entière souveraineté, sur l'opportunité ou non de participer aux primaires ouvertes, et

ce, idéalement dans un délai d'un mois, afin de laisser le temps nécessaire à la bonne mise en œuvre matérielle du scrutin.

Pour autant, il paraît fondamental au regard de la complexité des équilibres politiques locaux de ne pas établir de corrélation rigide entre le résultat des primaires et la constitution de la liste du candidat élu tête de liste. Il s'agit d'un élément d'appréciation parmi d'autres, mais aucune forme de résultat impératif ne pourra être retirée des primaires.

### *Quels candidats ?*

Les primaires municipales ne doivent concerner que les têtes de liste, élues selon un mode de scrutin uninominal majoritaire à deux tours. Si certains ont pu imaginer des primaires de liste, un tel mécanisme très complexe, réducteur et non conforme à l'esprit personnel de la désignation de la tête de liste aux municipales doit être écarté. Il serait en outre de nature à figer les engagements des uns et des autres derrière leur champion et à rendre l'unification et le rassemblement pour la composition de la liste bien plus délicat. Un ticket paritaire pour élire le maire et le premier adjoint aurait pu être envisagé, mais la répartition des délégations au sein de la majorité municipale est complexe, peut être évolutive et il ne faut pas entraver en amont le futur maire. La désignation de la tête de liste est un objectif suffisant.

Eu égard à la bonne tenue des débats des primaires citoyennes et à l'exemple italien, le nombre de candidats ne doit pas être trop important. Au minimum deux - car des primaires sous forme de plébiscite ne présentent que peu d'intérêt - et au maximum 6 ou 8 pour éviter la dispersion et la cacophonie de la campagne.

Il convient donc pour ce faire de définir des critères pour encadrer le nombre de candidatures, indépendamment des règles évidentes (éligibilité, adhésion au parti...). Plusieurs solutions sont envisageables ; elles posent des questions délicates, en particulier car plusieurs partis peuvent être en cause, avec des règles internes différentes. En outre, les intérêts de ces partenaires peuvent être divergents. Il est ainsi évident que le Parti socialiste a intérêt à limiter les candidats à ceux qui ont des chances sérieuses de l'emporter, quand les candidats d'autres formations politiques pourraient surtout avoir un intérêt à se voir offrir une tribune avant la campagne.

Deux solutions peuvent être envisagées et combinées le cas échéant : le parrainage par des élus ou le parrainage citoyen. Le parrainage par les élus (parlementaires ou conseillers généraux élus dans la commune, sachant que le parrainage d'élus municipaux sortants n'est pas évident sur le plan des principes) ne correspond pas immédiatement à l'idée d'une ouverture citoyenne la plus large. Elle peut tout de même, pour les communes les plus importantes, constituer une solution pertinente en complément du parrainage citoyen, plus difficile à mettre en œuvre.

Celui-ci reposerait sur l'apport d'un nombre de signatures accordées par des électeurs de la commune. La question du seuil est délicate. Combien de parrainages sont nécessaires pour pouvoir se présenter ? Il ne doit être ni trop haut, pour permettre des candidatures multiples, ni trop bas, pour éviter un nombre trop important.

Ce seuil pourrait être fixé par le Parti socialiste, d'une manière générale pour chaque primaire. On peut aussi préférer confier aux acteurs locaux le soin de le fixer. Chaque commune et son contexte politique étant différents, les structures militantes variant considérablement d'une ville à l'autre, les organisateurs, mieux en prise avec les réalités de leur terrain, doivent avoir la compétence pour définir ce seuil.

1 % du corps électoral de la commune paraît judicieux. A titre d'exemple, à Paris où le corps électoral est d'environ 1 250 000 électeurs, il faudrait récolter 12 500 parrainages, soit un peu plus que le nombre de militants socialistes parisiens, ce qui est déjà beaucoup. Cela oblige, et c'est l'objectif des primaires, à élargir au-delà du seul Parti socialiste, mais suppose la mise en place rapide d'infrastructures de récolte des signatures assez lourdes et un mécanisme de vérification sur les listes électorales par la Haute autorité locale.

La souplesse accordée aux organisateurs de la primaire pourrait permettre, en fonction des réalités locales, notamment dans les villes où la gauche est minoritaire, d'abaisser ce seuil à 0.5 % du corps électoral ou même de fixer un objectif chiffré de 1000 ou 2000 parrainages.

### *Quels électeurs ?*

Le corps électoral qui figure dans les statuts du PS pour les primaires citoyennes présidentielles peut être retenu pour les primaires municipales : tous les électeurs inscrits sur les listes électorales de la commune, telles qu'arrêtées au 31 décembre 2012. Pourront s'ajouter tous les jeunes de 17 ans, qui auront 18 ans au moment de l'élection municipale, comme cela avait été possible pour les primaires présidentielles. S'ajouteront également tous les jeunes de 16 à 18 ans membres du Parti socialiste ou du MJS et des partis partenaires participants, ainsi que tous les étrangers membres du Parti socialiste et des partis partenaires participants. Pour des raisons logistiques, ces personnes devront s'inscrire au préalable, afin de permettre aux organisateurs d'établir une liste complémentaire.

## PARTIE III

# Un moment démocratique incontestable

Les primaires locales en vue des élections municipales de 2014 doivent confirmer, après le succès des primaires de 2011, la place du PS comme parti du renouveau démocratique. Leur réussite est une condition de la « conquête ». Les difficultés ne doivent pas être sous-estimées. Elles sont liées, d'abord, au contexte : après l'échec de ses élections internes, la droite aura beau jeu de scruter les primaires locales de la gauche et d'en dénoncer les éventuels dysfonctionnements. Mais elles sont surtout structurelles : l'organisation de primaires au niveau local est nécessairement différente d'une primaire nationale, dans la mesure où elle repose avant tout sur les structures locales, et est davantage dépendante de facteurs locaux – le cas échéant perturbateurs.

Face à ces difficultés, les instances d'organisation et de surveillance des primaires locales se doivent d'être irréprochables (3.1), le déroulement de la campagne, exemplaire (3.2), et l'organisation du scrutin, sincère et transparente (3.3). Ce n'est qu'à ces conditions que les primaires locales pourront constituer une piste de lancement de la campagne pour les élections générales (3.4).

## 1.

# Des instances d'organisation et de surveillance irréprochables

A l'instar des primaires présidentielles de 2011, qui ont été exemplaires à cet égard, le bon déroulement des primaires locales passe par des garanties procédurales fortes, reposant sur deux piliers : la séparation des instances d'organisation et de surveillance, d'une part, et l'indépendance des instances de surveillance, d'autre part. Nous proposons ainsi de reconduire l'organisation des primaires présidentielles, en l'adaptant au caractère local des échéances à venir.

### **L'organisation des primaires**

L'organisation des primaires locales suppose d'abord des règles clairement établies. A ce titre, les règles applicables devraient être codifiées : le principe des primaires locales serait à terme consacré dans les statuts du Parti socialiste, et une charte définissant les grands principes « structurels » régissant ces primaires serait annexée aux statuts. En l'absence de modification des statuts dans les prochains mois, une décision du conseil national fixerait le cadre.

Au niveau opérationnel, l'organisation des primaires devrait reposer, comme en 2011, sur des commissions d'organisation des primaires, l'une nationale, auprès du Parti socialiste et des partenaires ayant décidé de s'engager, l'autre à l'échelon local.

Ces commissions devraient réunir des membres du ou des partis ne s'étant ralliés à aucun des candidats, ainsi que des représentants des candidats.

La Commission Nationale d'Organisation des Primaires (CNOP) serait chargée de définir les règles générales des primaires, à caractère « conjoncturel » (par opposition aux principes « structurels »). D'un point de vue plus opérationnel, elle pourrait décider de la répartition des moyens accordés par les instances nationales du parti, et surtout coordonner l'ensemble des primaires locales. Il paraît aussi souhaitable, voire indispensable, que la CNOP prenne en charge dans une très large mesure la fabrication du matériel électoral (bulletins de vote, urnes...) de manière à minimiser les difficultés d'organisation susceptibles de surgir localement, y compris en cas de tensions entre candidats aux primaires. Si les coûts matériels d'acheminement se révèlent trop élevés, il faut *a minima* que la commission nationale définisse les modèles sur la base desquels le matériel devra

être fabriqué. Les huissiers chargés de contrôler le recensement des votes pourraient, le cas échéant, également être choisis par la commission nationale pour éviter tout risque de contestation après le vote ; la liste des huissiers retenus en 2011 pourra être à nouveau employée.

A l'échelon local, selon la décision prise quant au seuil d'organisation de primaires, la commission d'organisation pourrait être municipale (s'agissant des grandes villes) ou départementale, afin de mutualiser les moyens. Les Commissions Locales d'Organisation des Primaires (CLOP) auraient un rôle normatif et opérationnel essentiel. Elles pourraient ainsi adapter à la marge au contexte local le cadre général défini dans la charte des primaires et par la CNOP (par exemple pour la durée de la campagne, le nombre de débats, etc.). Elle serait également chargée d'identifier l'implantation des bureaux de vote pour les primaires locales, sur la base de l'expérience des primaires présidentielles, qui devrait donner lieu à une évaluation précise de l'adéquation des besoins et des moyens (où a-t-on trop attendu pour voter, par exemple?), sous le contrôle de la Haute autorité. Elle serait également chargée d'effectuer toutes les opérations matérielles nécessaires à l'organisation des bureaux de vote et au déroulement du vote, une fois reçu le matériel électoral géré par la commission nationale, ainsi que de désigner les présidents des bureaux de vote.

### **La surveillance des primaires**

La surveillance des primaires devrait reposer, comme en 2011, sur une Haute Autorité des Primaires (HAP) et sur la création, dans chaque commune faisant l'objet de primaires, d'une Haute Autorité Locale des Primaires (HALP). Ces Hautes Autorités seraient extérieures et indépendantes des structures du parti.

Indépendantes dans leur composition, d'abord : chaque Haute Autorité devrait être composée de personnalités indépendantes et impartiales, ne prenant pas part à la compétition électorale. Ces membres pourraient être, comme dans le cadre des primaires de 2011, au nombre de trois dans chaque Haute Autorité. Les trois membres de la HAP seraient proposés par le Premier secrétaire et approuvés par le bureau national. Ils seraient assistés d'un collège d'experts (composé par exemple de magistrats, de professeurs de droit ou d'avocats spécialisés). Les membres des HALP seraient quant à eux désignés par la HAP (le cas échéant en dehors de la commune), afin d'éviter toute influence de l'un des candidats sur la composition de la HALP.

Indépendantes également dans le fonctionnement des Hautes Autorités : il conviendrait de formaliser et d'appliquer à ce titre les règles adoptées par la HAP en 2011, qui avait demandé à être dotée de moyens distincts de ceux du PS (locaux séparés, accès sous sa seule responsabilité au site des primaires), et avait refusé de participer au Comité National d'Organisation des Primaires (CNOP).

Quelles seraient les missions respectives de la HAP et des HALP ?

Afin de fonctionner efficacement, et de s'assurer d'une application uniforme des mêmes règles dans l'ensemble des communes organisant une primaire, la HAP servirait de référence et d'autorité suprême des HALP. Elle aurait pour mission d'adopter des directives générales pour l'ensemble des primaires locales. Elle pourrait être saisie par les HALP en cas de difficultés d'interprétation des règles applicables aux primaires ou de questions nouvelles.

Les HALP auraient quant à elles pour rôle de veiller au bon déroulement de la campagne au niveau local, de veiller à la sincérité du vote le jour J, et de recenser les votes. A chaque étape des primaires, elles auraient ainsi une mission essentielle de régulation de la campagne, en s'assurant du respect des règles applicables, au besoin en les clarifiant, en réglant les éventuels conflits entre les candidats, ou en prenant des sanctions (sous la forme d'avertissements) à l'égard des candidats qui ne respecteraient pas les règles des primaires.

En ce qui concerne le recensement et la validation des votes, des précautions spécifiques devraient être prises. Au moment où les votes sont décomptés et attestés par procès-verbal, il conviendrait de prévoir la présence dans chaque bureau de vote, aux côtés du président du bureau, d'un délégué de chaque candidat, ainsi que d'un délégué de la HALP. Les résultats des votes seraient ensuite recensés par la HALP pour l'ensemble de la commune et transmis, avec les observations et propositions de la HALP, à la HAP. Des huissiers pourraient être invités à être présents dans les lieux de centralisation des votes, comme cela avait été le cas en 2011. C'est à la HALP qu'il reviendrait de valider les résultats, la HAP jouant un rôle de recours en cas de contestation. Afin de préserver le caractère local de la proclamation des résultats, les résultats seraient proclamés le lendemain du vote dans la commune, par un représentant de la HAP, et en présence de la HALP.

### **L'utilisation de moyens technologiques**

Au-delà des structures, il convient d'insister sur la nécessité pour le PS de se doter des moyens suffisants pour assurer le bon déroulement des primaires. A ce titre, les moyens technologiques utilisés en 2011 ont fait la preuve de leur utilité. En particulier, l'usage de stylos numériques pour recueillir les informations données par les électeurs et le recours à audiotel entre les présidents des bureaux de vote et la plateforme nationale pour la collecte des résultats ont permis d'assurer la fiabilité et la sécurité des informations recueillies et des résultats, et ont contribué à la rapidité des opérations.

La mise en place de tels moyens est néanmoins relativement lourde, et nécessite la passation d'appels d'offres afin de bénéficier des services d'entreprises spécialisées. Il est donc essentiel d'anticiper ces besoins en amont de la tenue des primaires locales. Le coût de ces dispositifs ne saurait être un obstacle à leur mise en œuvre, dans la mesure où, compte tenu du champ d'application envisagé pour les primaires locales, ce coût serait relativement limité, avec des avantages réels.

De façon générale, il ne faut pas sous-estimer l'importance de ces questions structurelles et matérielles. On a en effet vu, avec les élections internes de l'UMP, à quel point une

organisation défailante pouvait créer des difficultés dans le déroulement d'un scrutin. L'UMP n'a pas entouré le vote et le recensement des votes de contrôle suffisants, en négligeant notamment l'utilisation de moyens électroniques, qui en facilitent le contrôle. Elle a également multiplié les motifs de suspicion à l'égard des instances de surveillance (les désormais fameuses COCOE et CONARE), qui étaient composées de personnalités issues des rangs du parti, s'étant prononcées pour l'un ou l'autre des candidats, et dont l'un des membres siégeait même dans les deux commissions, ce qui allait à l'encontre des règles de base de fonctionnement de toute instance de recours. Elle s'est ainsi privée de tous moyens de résoudre les conflits qui ont surgi entre les deux candidats. Ces élections internes constituent, pour le PS, l'exemple même de tout ce qu'il ne faut pas faire, et des conséquences que pourrait avoir la mise en place de garanties procédurales insuffisantes.

## 2.

### Un déroulement de la campagne exemplaire

Les primaires locales ont vocation à être un moment de débat démocratique. Il est important de veiller à ce qu'un tel débat ne dégénère pas en pugilat et ne crée pas de divisions au sein même du camp socialiste, et plus largement de la gauche.

A cette fin, il conviendrait de demander aux candidats – comme condition à l'enregistrement de leur candidature – de signer et de respecter une charte éthique, sur le modèle de celle adoptée en 2011<sup>4</sup>, aux termes de laquelle les candidats s'engageraient notamment à respecter la charte des primaires, les règles fixées par la CNOP et la CLOP ainsi que les décisions de la HAP et la HALP, à mener une campagne loyale sans dénigrement des autres candidats, et à veiller au rassemblement tout au long et à l'issue des primaires.

Plus encore qu'un engagement juridique, cette charte représente un engagement moral qui, en 2011, a été pleinement respecté, et dont on peut espérer qu'il aura la même force dans le contexte local.

Par ailleurs, afin de faire vivre le débat pendant la campagne des primaires, les leviers suivants pourraient être exploités, la CLOP étant la mieux à même de prendre ces décisions :

- organiser un nombre déterminé de débats-meetings locaux, en partenariat avec les médias locaux (la presse quotidienne régionale, France Bleu, France 3 Régions, etc.). Au cours de ces débats, qui seraient ouverts à tous les sympathisants, les candidats seraient invités à présenter leur programme pour la commune et à en débattre ;
- prévoir un débat télévisé entre les candidats (plus un débat d'entre-deux-tours, le cas échéant) ;
- encourager le militantisme local, avec par exemple, comme en 2011, la diffusion d'un kit primaires, ou encore l'organisation, en amont des primaires, de formations aux méthodes de *campaigning* (porte-à-porte, *phoning*, etc.). Car l'instauration de primaires n'est pas un dessaisissement des militants mais une transformation de leur rôle au sein du parti : au cours des primaires locales, ils ont un rôle formidable à jouer pour mobiliser les sympathisants en faveur de leur candidat, et plus largement pour les primaires.

---

<sup>4</sup> <http://www.parti-socialiste.fr/articles/la-charte-ethique-des-primaires>.

### 3.

## Une organisation du scrutin sincère et transparente

L'organisation du scrutin s'inscrit dans un cadre juridique bien établi, dont le respect doit être assuré. Il appartient au PS de mettre en œuvre, dans un calendrier adapté, les démarches nécessaires pour la tenue du scrutin, et de faire les choix les plus adaptés à la nature du scrutin et les moins susceptibles de critiques ou de dérives.

### **Listes électorales**

L'une des conditions essentielles de la réussite du scrutin réside dans la mise à disposition du parti des listes électorales. En application du Code électoral<sup>5</sup> et des règles d'accès aux documents administratifs, chaque électeur peut demander les listes électorales pour l'ensemble des communes du département, à ses frais (photocopie). Si les usages de ces listes sont limités (afin d'éviter des utilisations commerciales), les primaires – et notamment les primaires locales – entrent pleinement dans le cadre prévu par la loi, comme l'a confirmé une circulaire du ministère de l'intérieur du 10 janvier 2011<sup>6</sup>.

Dès lors, en vue de l'organisation des primaires locales à l'automne 2013, l'une des premières démarches devrait être de demander, auprès des mairies ou des préfectures de chaque département, les listes des communes du département où des primaires pourraient être organisées. A cet effet, on pourrait par exemple envisager de désigner, au sein de la CLOP, un responsable chargé d'effectuer cette demande, étant précisé que la CNOP devrait coordonner et vérifier que toutes les demandes sont faites dans les temps.

Pour mémoire, il est rappelé que les listes électorales sont révisées dans les deux premiers mois, et la liste est arrêtée à la fin du mois de février (art. R 16 du code électoral). C'est à compter de ce moment qu'il est possible de formuler les demandes de communication des listes. En cas de difficulté et de refus opposé par le maire, il est possible de saisir la préfecture qui, dans les grandes villes, peut détenir une copie de la liste, et/ou la Commission d'accès aux documents administratifs. Toutefois, il serait recommandé de réussir à faire pression sur les municipalités réticentes, en faisant intervenir les instances nationales (la CNOP, les instances du parti), et en saisissant le ministère de l'intérieur.

---

<sup>5</sup> Article L.28 et article R16 du Code électoral.

<sup>6</sup> Circulaire IOC/A/11/00873/C du 10 janvier 2011 adressée par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration aux préfets.

Par ailleurs, il conviendrait de prêter attention à la question de l'exactitude et du contrôle des listes électorales. Les listes devraient être agrégées et gérées au niveau communal par la CLOP. Si, le jour du vote, elles venaient à être contestées, il faudrait prévoir que tout citoyen avec une carte d'électeur à jour indiquant son inscription sur les listes de la commune devrait pouvoir voter, et, en cas de contestation persistante, de saisir la HALP.

### **Bureaux de vote**

De même que pour les listes électorales, la loi prévoit les conditions dans lesquelles les mairies peuvent mettre à disposition d'un parti politique des locaux, du matériel de vote et du personnel communal<sup>7</sup>.

Cependant, ces mises à disposition sont soumises à l'appréciation du maire et du conseil municipal, tant en ce qui concerne leur opportunité (un refus ou un accès limité aux moyens de la commune pouvant être justifié par les « nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public »), que leur rémunération.

De ce point de vue, les primaires locales présentent une difficulté particulière, notamment dans les communes aujourd'hui tenues par la droite, dont les maires ont un intérêt politique objectif à un échec des primaires.

Il convient dans ces conditions de tirer toutes les leçons des primaires présidentielles de 2011, lors desquelles certains maires de droite se sont montrés réticents à permettre l'utilisation de locaux communaux pour installer des bureaux de vote.

La première réponse à ce risque est de limiter autant que possible la dépendance vis-à-vis des mairies. Dans cette perspective, le Parti pourrait accorder, dans les communes où les difficultés sont les plus probables, des moyens matériels (notamment des salles, lorsqu'il en dispose) et/ou financiers (afin de financer la location de salles – auprès d'associations par exemple – ou la location de matériel de vote).

Par ailleurs, il apparaît que l'usage de moyens de pression peut être efficace afin de sortir de situations de blocage délibéré et manifeste. Des moyens de pression médiatiques bien sûr, mais aussi judiciaires (par l'introduction, par exemple, de référés-libertés devant le juge administratif dans les cas les plus évidents).

Il est en tout cas extrêmement important de prévoir un nombre suffisant de bureaux de vote et une information convenable des électeurs. Le site <http://www.lesprimairescitoyennes.fr/>, dont on peut relever qu'il fonctionne encore (notamment la page consacrée aux bureaux : <http://bureauxdevote.lesprimairescitoyennes.fr/>), avait parfaitement fonctionné pour permettre aux électeurs de s'orienter. Un dispositif de ce genre doit être mis à disposition des organisateurs en 2013.

---

<sup>7</sup> Article L.2144-3 du Code général des collectivités territoriales.

## **Modalités de vote**

Dans les modalités de vote elles-mêmes, il est essentiel d'éviter la moindre suspicion sur la sincérité du scrutin. Tout système de vote par procuration doit être ainsi être écarté, dans la mesure où il est difficilement contrôlable (comme l'ont montré les élections internes de l'UMP). Il faut rappeler à cet égard que lors des élections générales, les procurations sont établies devant un juge de tribunal d'instance ou un officier de police judiciaire. La mise en place de moyens de contrôle équivalents par le PS est difficilement envisageable. Il en va de même, du reste, du vote par correspondance.

Certaines fédérations du PS admettent les procurations aux scrutins internes au parti pour ceux qui sont chargés d'organiser le scrutin dans des bureaux de vote distants, alors que les horaires d'ouverture sont restreints et donc incompatibles avec des temps de transport trop longs. S'agissant de primaires ouvertes et pour éviter les files d'attente, il est recommandé d'ouvrir toute la journée. Cela dispense d'avoir à envisager des procurations même limitées.

Par ailleurs, le vote par internet nécessiterait la mise en place de moyens d'organisation parallèles au vote « physique », ce qui ne paraît pas souhaitable dans le contexte des primaires locales, où le déplacement sur le lieu de vote pose sans doute moins de difficultés et, au-delà de considérations purement matérielles, manifeste tout particulièrement l'appartenance à une communauté politique. Le vote par internet n'est pas mûr, nous semble-t-il, et les élections au Conseil supérieur des français de l'étranger en 2012, qui ont donné lieu à quelques contestations, le démontrent encore.

Aussi, pour des raisons de simplicité de l'organisation du vote, garante de la sincérité de ce dernier, les électeurs devraient se déplacer pour voter dans le bureau de vote de la commune dans laquelle ils sont inscrits sur les listes électorales.

## **Participation financière**

Les statuts du PS prévoient, pour les primaires présidentielles, une cotisation de 1€. Comme l'a montré le rapport de Terra Nova sur les primaires présidentielles de 2011, imposer une participation minimale pour voter lors de primaires peut être considéré par certains sympathisants comme un obstacle<sup>8</sup>, et, en outre, n'est pas forcément optimal en termes de financement, dans la mesure où les électeurs sont souvent incités à donner la somme minimale requise<sup>9</sup>. Nous proposons ainsi d'adopter un système de don libre, par lequel les électeurs seraient invités à donner la somme de leur choix, pouvant être d'un centime seulement.

---

<sup>8</sup> D'après le sondage OpinionWay - Terra Nova - Tilder d'octobre 2011, 22 % des sympathisants de gauche évoquaient la participation aux frais de 1€ comme motif de leur absence de participation au vote.

<sup>9</sup> L'exemple italien est à cet égard révélateur : dans le cadre du système de don libre organisé par le Parti Démocrate, lors de la primaire « Prodi » de 2005, le don moyen s'élevait à 10€ (contre moins de 2€ pour les primaires du PS de 2011).

Les caisses seraient gérées localement par le président de chaque bureau de vote, et, à l'issue du vote, devraient être remises à la CLOP par ce dernier en mains propres (une décharge lui serait alors remise). Chaque CLOP devrait ensuite transmettre les caisses à la CNOP.

Une fois toutes les dépenses des primaires locales couvertes par les dons des sympathisants, la CNOP pourrait le cas échéant répartir le surplus entre les fédérations, au *pro rata* de l'argent récolté sur le territoire de ces dernières.

### **La question des finances des candidats**

Question complexe jusqu'en 2011, l'impact de l'organisation d'une primaire sur les finances des candidats est désormais en partie clarifié.

Jusqu'alors, les processus de désignation des candidats n'étaient ouverts qu'aux militants, ce qui permettait de considérer que les dépenses liées à ces primaires n'étaient pas directement exposées « en vue du scrutin », critère posé par le code électoral pour déterminer celles des dépenses devant être retracées au compte de campagne (art. L. 52-12). S'agissant des élections municipales, le Conseil d'Etat a jugé que « les dépenses d'un candidat ayant eu pour but de promouvoir et de favoriser auprès des adhérents de son parti politique sa candidature à l'investiture de ce parti ne sont pas engagées ou effectuées en vue de l'obtention des suffrages des électeurs »<sup>10</sup>. Mais la transformation d'un processus interne en véritables « primaires ouvertes » posait des questions inédites.

Les primaires de 2011 organisées par la gauche ont permis d'y répondre. En effet, la Commission nationale des comptes de campagne, dans son mémento élaboré en vue de l'élection présidentielle de 2012<sup>11</sup>, a indiqué qu'elle estimait que « les dépenses engagées, dans le cadre de manifestations internes au parti aux fins de désigner son candidat, visent uniquement à obtenir les suffrages des militants, des adhérents et des personnes intéressées par le processus de vote » (c'est nous qui soulignons). Sa position est donc clarifiée, même si elle prend soin de préciser que « si le candidat désigné à l'issue des primaires a engagé avant cette date des dépenses dont la finalité était l'obtention du suffrage des électeurs lors de l'élection présidentielle à venir, alors qu'il n'était encore que « pré-candidat », ces dépenses seraient à considérer, au cas par cas et avec les justifications utiles à l'appui, comme des dépenses électorales remboursables à inscrire au compte de campagne ».

La commission précise enfin qu'il pourrait s'agir, notamment :

- des frais d'édition et de promotion d'ouvrages ou de brochures développant le programme du candidat ;
- des frais d'impression et de diffusion de tracts destinés à un large public et engagés pour le compte du candidat ;
- des frais d'organisation de réunions publiques organisées par le candidat et pour son compte.

<sup>10</sup> Conseil d'Etat, 23 juillet 2009, Elections municipales d'Argenteuil, n°322425, au Recueil Lebon.

<sup>11</sup> [http://www.cnccfp.fr/docs/presidentielle/cnccfp\\_presidentielle\\_2012\\_memento\\_v20120322.pdf](http://www.cnccfp.fr/docs/presidentielle/cnccfp_presidentielle_2012_memento_v20120322.pdf)

Cela implique, pour les candidats aux primaires, de veiller à conserver une attitude prudente, notamment dans les déclarations publiques : un candidat aux primaires ne sera pas candidat à l'élection municipale tant qu'il n'aura pas gagné le premier scrutin. La publication d'ouvrages devra être dirigée vers les primaires et non présentée comme le programme en vue des municipales. De la même manière, les tracts évoquant l'élection municipale, par-delà les primaires, pourraient être considérés comme du matériel électoral dont les dépenses de fabrication devraient être intégrées dans le compte de campagne.

Naturellement, les dépenses engagées par les autres « pré-candidats » durant les primaires n'ont en aucun cas à figurer au compte de campagne du candidat officiel du parti.

## 4.

### Une piste de lancement pour la campagne

Les primaires locales ne sont pas un objectif en soi : elles se justifient par le fait que, en permettant la sélection du « meilleur » candidat et en initiant la campagne par la présentation des propositions et la mobilisation des militants, elles renforcent les chances du PS et de l'ensemble de la gauche de gagner les élections générales. Cette réussite suppose toutefois d'éviter les divisions durables, en codifiant l'unité politique des candidats, et d'exploiter la mobilisation des sympathisants pour qu'elle bénéficie au PS à plus long terme, par exemple en utilisant les bases de données de sympathisants établies à l'occasion des primaires.

#### **La codification de l'unité politique des candidats**

Les primaires, en ce qu'elles se tiennent au sein d'un même camp, doivent trouver un équilibre entre compétition électorale et préservation de l'unité du parti.

Rassemblement et unité reposent bien sûr avant tout sur l'esprit de responsabilité des candidats, et sur leur engagement à respecter la charte éthique dont l'un des volets essentiels porte justement sur cet aspect. Les HALP auraient pour mission de veiller scrupuleusement au respect de ces dispositions et à éviter tout dérapage des candidats en imposant leur autorité, comme l'a parfaitement réussi la HAP lors des primaires présidentielles de 2011.

Au-delà, rassemblement et unité doivent être organisés et médiatisés dans des moments clés : au lancement de la campagne, à l'occasion des débats-meetings locaux et des débats télévisés, et bien sûr après l'annonce du résultat final.

Il conviendrait ainsi de prévoir dans la charte des primaires l'obligation pour les candidats de donner des signes d'unité (photos collectives, poignées de mains, arrivées collectives lors des meetings, etc.).

Par ailleurs, chaque candidat devrait s'engager à soutenir le candidat désigné par les électeurs des primaires. A cet égard, le modèle d'une convention de rassemblement et d'investiture (appelée de ses vœux par Terra Nova pour les primaires présidentielles, sur le modèle américain) pourrait être également appliqué au niveau local. *A minima*, il conviendrait de s'assurer que les candidats à la primaire se retrouvent ensemble lors d'un grand meeting en début de campagne pour afficher leur soutien au candidat désigné.

Il ne paraît pas souhaitable, pour faciliter le rassemblement, d'obliger le candidat désigné à accueillir dans sa liste ou dans son équipe de campagne les candidats déçus de la primaire et leurs équipes. En effet, il est sans doute préférable, à l'échelon local, de préserver les marges de manœuvre du candidat pour la formation de sa liste et de son équipe, qui dépend d'équilibres personnels et politiques particuliers, difficiles à anticiper. En revanche, le candidat désigné devrait veiller à prononcer un grand discours d'unité après sa désignation par les sympathisants.

En tout état de cause, l'ensemble de ces obligations devraient être précisément codifiées dans la charte des primaires, et adaptées en fonction du contexte national et surtout local par la CNOP et les CLOP.

### **Les bases de données de sympathisants**

Les bases de données de sympathisants sont un formidable outil électoral, en vue de la mobilisation pendant la campagne... et pour les campagnes suivantes, nationales comme locales. Au vu de ce qui s'est passé pendant la campagne pour les présidentielles de 2012, il n'est pas certain que les données recueillies à l'occasion des primaires d'octobre 2011 aient été exploitées autant qu'on pouvait le penser.

Pour mémoire, la constitution par un parti politique de bases de données de membres et sympathisants et l'utilisation de ces dernières à des fins de communication politique sont autorisées par la loi, sous le contrôle de la Commission Nationale Informatique et Libertés (CNIL). De telles bases n'ont pas à être déclarées lorsqu'elles portent sur les membres et les « correspondants » du parti, c'est-à-dire toute personne ayant accompli une démarche positive auprès du parti touchant directement à son action proprement politique, telle qu'une demande d'informations ou le versement de fonds. Le vote aux primaires entre donc clairement dans la définition des « correspondants » telle que l'entend la CNIL, et la base rassemblant les données relatives aux électeurs ayant participé aux primaires n'a donc théoriquement pas à être déclarée. Afin d'éviter toute critique et de donner plus de garanties aux sympathisants, le PS pourrait cependant envisager de procéder à une telle déclaration facultative auprès de la CNIL, comme cela avait été fait en 2011. Par ailleurs, dans la fabrication du matériel électoral, il conviendrait de prévoir une case permettant à l'électeur des primaires de manifester son consentement au recueil et à la réutilisation de ces données dans le cadre de la campagne.

Au-delà de ces considérations juridiques, il est essentiel pour le PS de faire fructifier les bases de données de sympathisants, à la fois dans le recueil des données (qui doit être proposé systématiquement à tous les électeurs, ce qui n'avait pas été le cas en 2011), et dans leur pérennisation.

A ce titre, et dans la mesure notamment où les primaires présidentielles de 2011 auront permis de lever de nombreuses craintes sur ces bases de données, il paraît justifié de ne pas limiter la durée d'utilisation de ces données à la seule campagne des municipales 2014,

mais au contraire d'agréger sur le long terme l'ensemble des données recueillies, afin de constituer, au sein du Parti, une base de données des sympathisants la plus complète possible. A cet effet, les CLOP devraient avoir pour mission de rassembler les données recueillies dans les bureaux de vote et de les transmettre au CNOP, à charge pour ce dernier de consolider l'ensemble des données à l'échelon national.

Par ailleurs, les candidats, qui récoltent eux-mêmes des données concernant leurs militants et sympathisants pourraient également s'engager à mutualiser ces données au profit du vainqueur... et du parti.

## Vadémécum des propositions

**Proposition n°1.** Organiser les primaires à une date commune, les dimanches 6 et 13 octobre 2013.

**Proposition n°2.** Privilégier, sauf demande locale forte, l'organisation des primaires dans quelques communes (Paris, Marseille, Montpellier, Bordeaux) avec l'objectif d'atteindre un succès comparable à celui des primaires présidentielles.

**Proposition n°3.** Ouvrir les primaires aux partis partenaires localement, du PCF au Modem, et leur demandant leur décision sur leur participation en avril.

**Proposition n°4.** Recommander le seuil de recevabilité des candidatures aux primaires à 1 % du corps électoral, justifié par la signature d'électeurs inscrits sur les listes de la commune, en admettant des décisions locales plus souples en fonction du contexte politique.

**Proposition n°5.** Définir le corps électoral comme pour les primaires présidentielles : électeurs inscrits sur les listes de la commune arrêtées au 31 décembre 2012, auxquels s'ajoutent, sur la liste complémentaire, les jeunes de 17 ans qui auront 18 ans au moment de l'élection municipale, les jeunes de 16 à 18 ans et les étrangers membres du PS ou du MJS et des partis partenaires.

**Proposition n°6.** Modifier, à terme, les statuts du PS pour prévoir le principe des primaires locales.

**Proposition n°7.** Mettre en place une commission nationale d'organisation des primaires (CNOP), chargée de fixer les règles d'organisation, de prendre les décisions les plus importantes, de veiller à la fabrication du matériel électoral et de coordonner l'ensemble des opérations

**Proposition n°8.** Mettre en place, dans les communes concernées, des commissions locales d'organisation des primaires.

**Proposition n°9.** Confier à la Haute autorité des primaires le rôle de surveillance, d'arbitrage et de validation des résultats.

**Proposition n°10.** Créer dans les communes concernées des Hautes autorités locales des primaires pour veiller au bon déroulement de la campagne, à la sincérité du scrutin et au recensement des votes (recueil des PV des bureaux de vote).

**Proposition n°11.** Faire signer aux candidats une charte des primaires.

**Proposition n°12.** Demander la communication des listes électorales des communes concernées auprès des mairies ou des préfetures (mars 2013).

**Proposition n°13.** Etablir une cartographie des bureaux de vote en veillant à un maillage territorial suffisant. Repérer suffisamment tôt les difficultés d'organisation dans les communes tenues par la droite.

**Proposition n°14.** Réactiver les techniques qui ont fait leurs preuves pour les primaires (stylos numériques, serveurs audiotels, site internet d'indication des bureaux de vote).

**Proposition n°15.** Organiser des débats entre les candidats répondant à des règles codifiées (débats-meetings associant la PQR, débats télévisés...).

**Proposition n°16.** Diffuser un kit primaires aux militants.

**Proposition n°17.** Former les militants aux techniques de *campaining* (porte à porte, phoning...), dans le mouvement créé par les campagnes de 2011 et de 2012.

**Proposition n°18.** Reproduire les règles de vote pour les primaires présidentielles (pas de vote par procuration).

**Proposition n°19.** Poser le principe d'une contribution libre à l'organisation du scrutin.

**Proposition n°20.** Prévoir la collecte des listes de sympathisants au moment du vote.

**Proposition n°21.** Délivrer dès le lancement de la campagne des primaires une information précise aux candidats sur le financement de la campagne et sur la tenue des comptes de campagne.

**Proposition n°22.** Demander aux HALP et à la HAP de veiller au fair-play pendant la campagne des primaires.

**Proposition n°23.** Organiser suffisamment tôt le rassemblement à l'issue des primaires

# Calendrier d'organisation des primaires municipales 2013

Mars-Avril 2013 : décision des instances des partis quant à l'organisation et leur participation aux primaires

Mai – Août 2013 :

- Collecte des parrainages par les candidats
- Organisation logistique du scrutin (liste électorale, bureaux de vote, HAP...)

Mi-août 2013 : date limite du dépôt des candidatures

Fin Août 2013 : lancement de la campagne des primaires à La Rochelle

6 et 13 octobre: scrutin des primaires

Novembre-décembre 2013 : fusion des équipes, constitution de la liste et finalisation du programme.

Janvier 2014 : début de la campagne municipale

Mars 2014 : scrutin municipal

## Présentation de Terra Nova

Terra Nova est un think tank progressiste indépendant ayant pour but de produire et diffuser des solutions politiques innovantes.

Née en 2008, Terra Nova se fixe trois objectifs prioritaires.

Elle veut contribuer à la rénovation intellectuelle et à la modernisation des idées progressistes. Pour cela, elle produit des rapports et des essais, issus de ses groupes de travail pluridisciplinaires, et orientés vers les propositions de politiques publiques.

Elle produit de l'expertise sur les politiques publiques. Pour cela, elle publie quotidiennement des notes d'actualité, signées de ses experts.

Plus généralement, Terra Nova souhaite contribuer à l'animation du débat démocratique, à la vie des idées, à la recherche et à l'amélioration des politiques publiques. Elle prend part au débat médiatique et organise des événements publics.

Pour atteindre ces objectifs, Terra Nova mobilise un réseau intellectuel large.

Son conseil d'orientation scientifique réunit 100 personnalités intellectuelles de l'espace progressiste français et européen.

Son cabinet d'experts fait travailler près de 1000 spécialistes issus du monde universitaire, de la fonction publique, de l'entreprise et du monde associatif.

Terra Nova s'intègre dans un réseau européen et international d'institutions progressistes. Ces partenariats permettent d'inscrire les travaux de Terra Nova dans une réflexion collective européenne et donnent accès aux politiques expérimentées hors de France.

Terra Nova, enfin, est un espace collectif et fédérateur. Elle constitue une plateforme ouverte à tous ceux qui cherchent un lieu pour travailler sur le fond, au-delà des courants et des partis, au service des idées progressistes et du débat démocratique. Elle travaille pour le collectif sans prendre part aux enjeux de leadership. Sa production est publique et disponible sur son site : [www.tnova.fr](http://www.tnova.fr)

## Terra Nova - Déjà parus

*Numérique : renouer avec les valeurs progressistes et dynamiser la croissance*, Nelly Fesseau et Gabriel Lavenir (Terra Nova, Contribution n°25, 2012)

*Réinventer l'abondance : pour une politique des consommations*, Dalibor Frioux, Guillaume Cantillon (Terra Nova, Contribution n°22, 2012)

*Réinventons notre système de santé*, Daniel Benamouzig (Terra Nova, Contribution n°29, 2012)

*Une nouvelle ambition pour le sport*, Arnaud Flanquart, Georges Vigarello, Patrick Mignon (Terra Nova, Contribution n°23, 2012)

*Investir dans l'avenir, une politique globale de compétitivité pour la France*, Olivier Ferrand et Louis Schweitzer (Terra Nova, 2012)

*L'axe UMPFN : vers le parti patriote ?* Antoine Legouest\*, Barthélémy Laffemas\*, Erwan Lecoœur, Grégoire Kauffmann, Ismail Tsouria\*, Jean-Yves Camus, Julien Bernard\*, Olivier Ferrand (Terra Nova, 2012)

*Une vision progressiste de l'entreprise*, Marc Deluzet (Terra Nova, Contribution n°30, 2012)

*Quels métiers de l'aide médico-sociale aux personnes handicapées et dépendantes ?*, Florence Weber (Terra Nova, Contribution n°28, 2012)

*Banlieues et quartiers populaires : remettre les gens en mouvement*, Jacques Donzelot, Anne Wyvekens et Yacine Djaziri (Terra Nova, Contribution n°27, 2012)

*Biodiversité – Prendre soin de la nature : un investissement pour l'avenir*, Aude Auroc, Jules Vertin, Maud Lelièvre (Terra Nova, Contribution n°24, 2012).

*Nicolas Sarkozy 2007-2012 : le dépôt de bilan*, par le cabinet d'experts de Terra Nova (Terra Nova, 2012)

*Pour une régulation des hautes rémunérations*, Martin Hirsch, Gaby Bonnard, Sandra Desmettre (Terra Nova, Contribution n°20, 2011)

*L'imposture, dix ans de politique de sécurité de Nicolas Sarkozy*, Préface de Robert Badinter, Valérie Sagant, Benoist Hurel et Eric Plouvier (Terra Nova, Contribution n°19, 2011)

*Changer de politique de sécurité*, Jean-Jacques Urvoas et Marie Nadel (Terra Nova, Contribution n°18, 2011)

*Pour une République des services publics*, Martine Lombard et Jean-Philippe Thiellay, (Terra Nova, Contribution n°17, 2011)

*Les primaires : une voie de modernisation pour la démocratie française*, par Olivier Ferrand, Florence Chaltiel, Marie-Laure Fages, Harold Huwart et Romain Prudent (Terra Nova, 2011)

*2012-2017 : Renforcer la négociation collective et la démocratie sociale*, Henri Rouilleault, (Terra Nova, Contribution n°15, 2011)

*Ecole 2012 : Faire réussir tous les élèves*, François Dubet et Ismaël Ferhat (Terra Nova, Contribution n°14, 2011)

*Pour une mobilité durable*, Diane Szykier, (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°13, 2011)

*Faire réussir nos étudiants, faire progresser la France, propositions pour un sursaut vers la société de la connaissance*, par Yves Lichtenberger et Alexandre Aïdara (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°12, 2011)

*Coopération internationale : éléments d'une politique progressiste*, par Anne Mingasson (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°11, 2011)

*Politique familiale : d'une stratégie de réparation à une stratégie d'investissement social*, par Guillaume Macher (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°10, 2011)

*D'un capitalisme financier global à une régulation financière systémique*, par Laurence Scialom et Christophe Scalbert (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°9, 2011)

*Maîtriser l'énergie : un projet énergétique pour une société responsable et innovante*, par Alain Grandjean (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°8, 2011)

*Les défis du care : renforcer les solidarités*, par Gilles Séraphin, rapporteur du groupe, préface de Marc-Olivier Padis, directeur éditorial de Terra Nova (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°7, 2011)

*L'accès au logement : une exigence citoyenne, un choix politique*, par Denis Burckel, rapporteur du groupe (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°6, 2011)

*L'implication des hommes, nouveau levier dans la lutte pour l'égalité des sexes*, par Emmanuel Borde, Dalibor Frioux, François Fatoux, Céline Mas, Elodie Servant, rapporteurs du groupe de travail (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°5, 2011)

*Les politiques de lutte contre la pauvreté : l'assistanat n'est pas le sujet*, par Marc-Olivier Padis et le pôle « Affaires sociales » de Terra Nova (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°4, 2011)

*Pour une prise en charge pérenne et solidaire du risque dépendance*, Luc Broussy (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°3, 2011)

*L'avenir de la décentralisation*, par Victor Broyelle et Yves Colmou, présidents du groupe de travail, et Karine Martin, rapporteure (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°2)

*Gauche : quelle majorité électorale pour 2012 ?*, par Olivier Ferrand, Bruno Jeanbart, présidents du groupe de travail, et Romain Prudent, rapporteur (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°1, 2011)

*La justice, un pouvoir de la démocratie*, par Daniel Ludet et Dominique Rousseau (Terra Nova, 2010)

*Pour une réforme progressiste des retraites*, par Olivier Ferrand et Fabrice Lenseigne (Terra Nova, 2010)

*Accès à la parenté : assistance médicale à la procréation et adoption*, par Geneviève Delaisi de Parseval et Valérie Depadt-Sebag (Terra Nova, 2010)

*Pour une primaire à la française*, par Olivier Duhamel et Olivier Ferrand (Terra Nova, 2008)