

DES PRIMAIRES A L'AMERICAINE POUR LE PRESIDENT DE LA COMMISSION EUROPEENNE UNE REVOLUTION DEMOCRATIQUE ET STRATEGIQUE ?

Arthur Colin, Vice-Président de la Gauche européenne

Mathilde Lanathoua¹, Coordinatrice du pôle Europe de Terra Nova

David Chopin, Secrétaire adjoint de la commission Europe
de la fédération PS de Paris

Tous trois membres du collectif 27roses

Le 25 novembre 2010



Synthèse

Issue des milieux militants du Parti socialiste européen, l'idée de recourir à des primaires pour désigner le candidat progressiste à la Présidence de la Commission européenne est désormais relayée par les médias et interpelle les principaux dirigeants du PSE et des partis socialistes nationaux.

Le PSE a pour l'heure adopté le principe d'un candidat unique pour la Présidence de la Commission européenne en 2014, afin de ne pas renouveler le scénario noir de 2009 où les progressistes n'avaient pas présenté d'alternative commune face à Barroso. Le choix d'un tel candidat unique est crucial pour l'avenir institutionnel de l'Europe. Le traité de Lisbonne change en effet la donne : le Président de la Commission sera désormais élu, et non plus seulement approuvé, par le Parlement européen, sur la base d'une proposition du Conseil prenant en compte les résultats des élections au Parlement. En d'autres termes, 2014 pourrait marquer l'avènement de l'Europe politique : la Commission était jusqu'ici le pouvoir exécutif de l'Europe, mais sans responsabilité démocratique devant les citoyens ; avec le traité de Lisbonne, la Commission a vocation à devenir le gouvernement de l'Europe, issu de la majorité politique sortie des élections européennes. La bataille pour l'Europe politique se joue désormais dans les partis : il faut que les partis progressistes favorables à l'Europe politique, singulièrement le PSE, se choisissent un leader unique pour les élections européennes et prennent comme acte politique qu'en cas de victoire, ce leader soit leur candidat à la Présidence de la Commission, pour mettre en œuvre le programme qui aura été validé dans les urnes.

Les promoteurs de primaires européennes estiment qu'elles constituent la meilleure méthode de désignation de ce candidat au vu des faibles résultats enregistrés par les sociaux-démocrates en Europe et de la gravité du déficit démocratique de l'Union européenne. Elles pourraient en effet donner un nouveau souffle à la stratégie électorale des sociaux-démocrates tout en conférant

¹ Mathilde Lanathoua est un pseudonyme

davantage de légitimité démocratique et de clarté au système politique européen, élément essentiel pour porter un programme progressiste.

Les modalités d'organisation de telles primaires doivent permettre de maximiser leur impact sur les scores des progressistes tout en en prenant en compte les réalités politiques du système européen. Les recommandations suivantes visent à combiner objectif d'efficacité et pragmatisme.

Les primaires pourraient être ouvertes à l'ensemble des responsables du groupe social-démocrate, pour inclure notamment les Italiens qui ne font pas parti du PSE.

Chaque candidat doit pouvoir présenter un programme propre : les primaires ne doivent pas seulement désigner une personnalité mais aussi choisir une ligne politique. Mais étant donné la spécificité européenne, l'élaboration d'un programme commun du PSE en amont des primaires comme cadre commun de tous les candidats paraît nécessaire : elle a déjà été expérimentée en 2009 avec le Manifesto, elle permet la bonne intégration de toutes les sensibilités politiques progressistes des différents Etats membres.

Une présélection des candidats s'impose pour en limiter le nombre à trois, quatre ou cinq. Elle peut être effectuée soit par le bureau du PSE ou la conférence des leaders, avec le risque d'un report sur le plus petit dénominateur commun, soit par le Congrès du PSE ou par ses militants, choix délicat mais qui permettrait une implication en amont des acteurs majeurs de la campagne.

Les primaires peuvent être réservées aux adhérents des partis membres du PSE ou être ouvertes à l'ensemble des citoyens européens. La première option serait certes plus fonctionnelle et plus facilement acceptable pour les partis nationaux, mais la seconde plus efficace au regard des objectifs de médiatisation, de politisation et de démocratisation des débats et du système politique européen. Un système mixte n'est pas à écarter.

Le système des primaires américaines permettrait d'agréger les résultats nationaux tout en pondérant le poids des différents partis et le poids démographique des Etats membres : les électeurs désigneraient donc des délégués pour qu'ils se prononcent en faveur d'un candidat déterminé lors d'un congrès du PSE.

Le calendrier des primaires doit tenir compte du risque d'un essoufflement de la dynamique électorale tout en offrant la possibilité d'un marathon européen dont les différentes étapes pourraient renforcer sa médiatisation. Un parcours de trois à cinq mois se clôturant à deux mois des élections européennes pourrait être une option intéressante.

La campagne en faveur de primaires pour la désignation du candidat social-démocrate à la Présidence de la Commission européenne a été lancée sur les médias sociaux par des militants du Parti Socialiste Européen (PSE), avec à leur tête l'irlandais Desmond O'Toole et le Portugais José Reis Santos². L'intérêt que cette initiative soulève dans les médias et auprès des politiques souligne sa pertinence au regard des défis que les progressistes doivent affronter aujourd'hui. Cette idée peut en effet constituer une innovation majeure pour relancer une dynamique social-démocrate en Europe, et, objectif lié, politiser et démocratiser le système politique européen.

Comment appréhender cette idée ? Peut-on la rendre opérationnelle pour les élections européennes de 2014 ? Cette note évalue dans cette optique la pertinence de telles primaires européennes et analyse leurs modalités d'organisation potentielles.

1 - DONNER UN NOUVEAU SOUFFLE A LA SOCIAL-DEMOCRATIE EN EUROPE TOUT EN DEMOCRATISANT LE SYSTEME POLITIQUE EUROPEEN

Les dernières élections européennes furent un échec douloureux pour les progressistes. 2009 symbolise leur incapacité à générer une dynamique électorale européenne, malgré un programme commun, le *Manifesto*, et à se rassembler autour d'un candidat pour la Présidence de la Commission.

La campagne des militants PSE en faveur d'une primaire européenne pour désigner une tête de liste pour les élections européennes qui soit le candidat des sociaux-démocrates à la Présidence de la Commission en 2014, est une réaction à ce résultat alarmant.

L'initiative part d'un constat incontournable : l'échelon européen est aujourd'hui indispensable pour porter un projet progressiste. Compte tenu de l'intégration de l'Union, un programme de gauche ne peut se passer d'une véritable régulation économique et financière au niveau européen, de progrès vers l'harmonisation fiscale et sociale pour lutter contre les stratégies de dumping, d'un développement de politiques communes dans des secteurs clefs tels que l'énergie, l'environnement ou l'innovation.

Or le système politique européen reste défavorable à la promotion d'un tel projet : les trois institutions européennes sont aujourd'hui dominées par les conservateurs et le Parlement voit encore son influence politique limitée malgré l'extension de ses compétences, faute de débats politisés et relayés dans l'opinion publique.

Dans un tel contexte, les sociaux-démocrates n'ont pas d'autre choix que de chercher à investir et à politiser le Parlement et la Commission. Ces deux objectifs vont désormais de pair car le Parlement élit le Président de la Commission dans le cadre du Traité de Lisbonne.

² Voir le site de campagne : <http://campaignforapesprimary.blogspot.com/> avec toutes les références des articles à propos de ce mouvement.

Pour ceux qui portent cette initiative, la meilleure stratégie au regard de ces deux objectifs consiste à organiser des primaires pour désigner le candidat à la Présidence de la Commission européenne peu avant les élections européennes.

1.1 - UNE INNOVATION CLEF POUR PERCER LA CHAPE DE PLOMB CONSERVATRICE EN EUROPE

Les résultats obtenus aujourd'hui par les sociaux-démocrates en Europe sont alarmants. Le PSE, ayant perdu 38 députés au parlement européen, ne dispose plus que de 162 sièges sur 736, soit 22% des sièges seulement contre 27% en 2004. C'est en France que le PSE a enregistré la chute la plus brutale, avec 17 sièges en moins. Comme le soulignent les sondages à la sortie des urnes, seulement deux tiers des électeurs socialistes ont voté pour le PSE, les autres lui préférant le vote écologiste ou l'abstention. Le PSE n'a pas su rassembler les sociaux-démocrates devant la vague conservatrice qui déferle sur l'Europe.

Ces dernières élections européennes ont ainsi rappelé aux sociaux-démocrates une évidence : une bataille électorale ne se remporte pas sans capacité à incarner un projet d'alternance politique. Sans leadership clair, une mobilisation des citoyens en faveur d'un mouvement politique reste extrêmement difficile, voire impossible. La défaite des socialistes aux élections européennes de 2009 ne s'explique pas par un programme insuffisamment radical ou utilisant, a contrario, trop de « vieilles recettes » social-démocrates, mais bien par leur incapacité à générer une dynamique autour de ce programme et à communiquer sur leurs propositions.

L'absence d'un soutien unanime à un candidat commun contre Barroso, incarnant à la fois le conservatisme politique et l'immobilisme européen, a en effet décrédibilisé leur message en 2009. Si Poul Nyrup Rasmussen était globalement considéré par les socialistes européens, au Congrès du PSE de décembre 2008, comme le candidat naturel devant porter leur programme commun, aucune déclaration officielle n'a entériné cet assentiment. Des gouvernements socialistes ont ainsi par la suite soutenu Barroso contre leur camp: les Portugais, les Espagnols, les Britanniques, et les Allemands du SPD mené par Martin Schultz qui ont préféré miser sur des accords techniques de répartition des postes dans le choix Barroso. Devant une telle division, les citoyens ont préféré la démarche assumée d'Europe Ecologie, choix particulièrement clair en France.

Souhaitant tirer les leçons de cet échec, le PSE a engagé sa réforme au Congrès de Prague en décembre 2009. Poul Nyrup Rasmussen n'y est pas allé par quatre chemins : il a mis sa candidature en jeu pour demander aux partis socialistes membres de faire évoluer en profondeur le fonctionnement du PSE. Son volontarisme politique a porté ses fruits : il a été réélu avec plus de 90% des voix et ses conditions ont été reprises dans des engagements concrets pour la démocratisation du PSE. Les partis socialistes européens se sont ainsi engagés à choisir « *un candidat PSE à la commission européenne pour les prochaines élections européennes* » et à envisager « *tous les moyens* » pour la prochaine échéance électorale, dont un programme et un leader commun, ainsi qu'un lien toujours plus fort entre la plateforme européenne et les partis nationaux et locaux³.

³ http://www.pes.org/en/system/files/Resolution2_adopted_EN.pdf

Pour gagner les élections européennes en 2014, le PSE devra mobiliser bien davantage les électeurs. Comme l'a souligné Poul Nyrup Rasmussen, le principal adversaire des progressistes n'est pas le parti conservateur mais le « parti de l'apathie » : les abstentionnistes qui n'ont pas soutenu le PSE malgré leur sensibilité politique. Ce sont pour les sociaux-démocrates que les chiffres de l'abstention sont les plus importants : leurs électeurs constituent la majorité du contingent croissant d'abstentionnistes, passant de 38% en 1979 à 60% en 2009. Or cette tendance risque encore d'empirer : les jeunes se désintéressent des élections européennes ou ne se reconnaissent pas dans l'offre politique actuelle au niveau européen, tout comme les ruraux et les citoyens sans diplôme élevé. Commerçants et artisans mis à part, toutes les catégories sociologiquement à gauche affichent un désintérêt devant l'offre politique au niveau européen.

La réforme retenue par le PSE suffit-elle devant un tel défi ? Le simple choix d'un candidat commun pour la Présidence de la Commission peut-il permettre aux progressistes de conquérir le parti de l'apathie ? Non, répondent les promoteurs des primaires européennes. Si cette initiative est une condition nécessaire, elle n'est pas suffisante au vu des taux d'abstention.

Un groupe *ad hoc* a été nommé lors du congrès de Prague pour, sous l'égide d'Alain Richard, réfléchir aux modalités de désignation d'un candidat commun. La FEPS a apporté sa contribution au débat sous la forme d'un article de synthèse d'Ania Skrzypek⁴ qui tente de présenter toutes les solutions possibles pour sélectionner ce candidat.

Un critère de partage est simple : le degré d'ouverture du processus. La plupart des méthodes proposées conduisent à circonscrire la désignation du candidat à une affaire interne au PSE. Or ces options n'auraient pas d'incidence particulière sur le déroulement des élections officielles et reviendraient simplement aux yeux de l'opinion à rattraper le retard pris par les progressistes sur les conservateurs.

Pour Desmond O'Toole, représentant des militants PSE irlandais, les progressistes doivent rénover bien au delà leurs stratégies. Ils ne doivent plus seulement se battre pour leurs victoires électorales mais pour leur survie.

La méthode des primaires, associant tous les socialistes européens voire tous les citoyens, impliquerait en effet l'organisation d'un véritable débat public autour des options progressistes pour les élections européennes. Il ne s'agirait plus simplement de se ranger derrière un candidat commun, mais de porter une grande innovation politique profondément démocratique, fidèle à la vocation des progressistes. Les primaires ont incontestablement une force symbolique à même de redonner aux groupes progressistes leur image de partis du changement.

D'une manière générale, la campagne progressiste pourrait connaître un saut qualitatif important grâce aux primaires. En mettant en scène une concurrence entre plusieurs candidats, elles démontrent l'importance de cette échéance électorale. En opposant des visions de gauche différentes, elles font vivre le débat politique européen sur le contenu des politiques progressistes. L'enjeu serait à même d'attirer des figures politiques d'une envergure européenne, voire

⁴ http://www.feps-europe.eu/fileadmin/downloads/nextleft/1007_FEPS_AS_Candidate.pdf

internationale, et la concurrence entre de telles personnalités ne devrait pas manquer pas d'attiser la curiosité de l'opinion et de susciter la mobilisation des militants. Les primaires auraient donc un effet de levier capital sur l'impact médiatique de la campagne. Leur organisation, leur finalité - la Présidence de la Commission - comme leur potentiel politico-médiatique devraient encourager les partis socialistes nationaux et leurs militants à s'impliquer davantage dans la campagne, à développer leur réflexion sur les enjeux européens pour peser dans l'élaboration du programme et à nouer de plus fortes relations entre partis frères et avec le PSE. Il n'y a probablement aucun autre procédé de désignation des candidats capable de créer un tel degré d'émulation et un tel intérêt à la cohésion.

Quels en sont les risques pour les sociaux-démocrates? L'échec en premier lieu. Mais un échec des primaires, faute de participation, serait vraisemblablement le signe sous-jacent d'un échec électoral. La défaite n'en serait que plus cuisante, mais la difficulté actuelle des sociaux-démocrates peut laisser penser que le coût de l'absence d'un véritable changement dans le discours et l'organisation de leurs partis serait plus important que le coût d'un échec des primaires, qui pourrait s'expliquer par la nouveauté du principe ou le désintérêt pour l'Europe. La rupture du consensus interne au PSE est un autre risque. Cet équilibre est encore fragile et la structure actuelle du PSE, influencée par une « conception française », ne s'est imposée qu'au cours de la dernière décennie. La question des primaires pourrait donc paraître risquée au regard de l'unité interne de l'Europe socialiste. Les promoteurs de cette initiative considèrent toutefois que le potentiel de cohésion des partis socialistes européens associés aux primaires reste plus important que leur potentiel de division.

1.2 - UN OUTIL EFFICACE POUR POLITISER ET DEMOCRATISER LE SYSTEME POLITIQUE EUROPEEN

Au-delà des cycles électoraux, les sociaux-démocrates se heurtent à un obstacle fondamental pour la poursuite de leurs ambitions : le défaut d'une Europe politique, dotée d'un système où des options politiques et des choix de société seraient clairement identifiés et portés.

Le système politique européen reste à ce jour opaque et guère représentatif pour la plupart des citoyens. La Commission européenne, qui détient pourtant le pouvoir d'initiative et un rôle exécutif fort, manque toujours de légitimité démocratique, même si le Parlement a déjà désapprouvé certains Commissaires. Le programme politique de l'Union découle des grandes orientations du Conseil européen, sans validation parlementaire. Le Parlement a d'ailleurs beau voir son rôle renforcer, ses clivages demeurent plus thématiques que politiques. Il ne faut donc pas s'étonner que dans un tel système, les citoyens européens peinent à voir l'enjeu de leur vote aux élections européennes.

Cette absence d'une Europe politique régie par les alternances démocratiques, au Parlement comme à la Commission, alimente naturellement l'abstention et en particulier aujourd'hui chez électeurs progressistes. La majorité conservatrice au Conseil conduit depuis plusieurs décennies les progressistes à consentir un approfondissement du marché européen, en échange d'avancées institutionnelles, sans pouvoir porter leur agenda. La mise en œuvre d'une Europe plus solidaire, passant notamment par une harmonisation sociale et fiscale, est toujours remise au lendemain. Là réside également une clé du recul électoral des sociaux-démocrates lors des élections européennes, leurs ambitions et leurs promesses se voyant démenties par la politique de l'Union.

La nécessité de construire une Europe politique rejoint donc l'enjeu électoral

La voie strictement intergouvernementale ne peut faire éclore cette Europe politique, le moment conventionnel n'a pas débouché sur une véritable constitution et aucun progrès institutionnel ne peut être attendu à moyen terme par une révision des traités. La démocratisation d'un régime et l'affirmation du Parlement peuvent toutefois venir de la construction, par un parlement, d'un rapport de force lui étant favorable à partir de ses prérogatives. Le parlement britannique s'est ainsi affirmé à partir de son pouvoir fiscal. La III^{ème} République s'est également enracinée via un harcèlement procédurier du gouvernement, qui triomphe avec la crise du 16 mai 1877 et l'abandon par le Président de la République du pouvoir de former le Gouvernement. Le Parlement européen dispose aujourd'hui des leviers nécessaires pour se lancer dans une telle entreprise : il détient d'ores et déjà le pouvoir de censurer la Commission, d'élire son Président, un fort pouvoir budgétaire, ainsi qu'un pouvoir de décision et d'interpellation. En conférant une légitimité personnelle au candidat du parti majoritaire investi à la Présidence de la Commission, les primaires l'arment qui plus est pour faire face au Conseil des Etats.

L'élection du Président de la Commission, et non plus seulement son approbation, par le Parlement est donc un pas essentiel vers la politisation et la démocratisation de l'Union, mais insuffisant selon les promoteurs des primaires.

En théorie, la désignation d'un candidat par parti devrait rendre la Commission plus représentative et contribuer à la politisation des élections. Mais en rester là serait tout d'abord ignorer qu'un rouage essentiel d'une démocratie moderne reste la perception des enjeux politiques, comme le démontrent⁵, statistiques à l'appui, les chercheurs Reif et Schmidt. Les modalités de désignation des représentants politiques ont donc une influence déterminante sur leurs résultats. Or les enjeux des élections européennes ne sont guère perçus à l'heure actuelle par les citoyens. Cette réalité ne doit plus être occultée. Il semble donc fondamental de mettre en place un processus de désignation qui rende immédiats et évidents les enjeux politiques qu'il soulève.

Penser que la simple existence de candidats par partis pour la Présidence de la Commission puisse conduire à politiser le débat européen revient également de plus à méconnaître la réalité des arbitrages au Parlement européen, où la recherche de l'équilibre et du consensus prime encore sur les visées et les clivages politiques. Les grands partis se répartissent les postes selon une mécanique qui n'est claire qu'aux députés. L'impact d'une désignation de candidats par partis risque donc d'être limité au-delà de l'élection car la mise en place d'une opposition dans un tel système est très hypothétique.

Une véritable politisation du débat européen et du Parlement supposerait donc une plus grande implication des militants des partis, voire des citoyens, afin que leurs préoccupations soient mieux prises en compte et qu'une plus grande responsabilité politique incombe aux élus, qu'ils deviennent Président de la Commission ou leader de l'opposition.

⁵ Reif K., Schmidt H., *Nine second-order national elections – a conceptual framework for the analysis of European Election Results*, [in:] *European Journal of Political Research*, Volume 8 Issue 1, May 2006

Autre atout des primaires : leur impact positif de long terme sur le positionnement des progressistes sur l'Europe. Un tel objectif permettrait de développer l'intérêt européen des partis nationaux, qui fait aujourd'hui tant défaut, comme de renforcer les liens entre les partis nationaux et le PSE, tant sur le fond que sur l'organisation. Au-delà de l'enjeu électoral, les primaires contribueraient ainsi à structurer et renforcer le discours, le fonctionnement et l'impact des partis européens.

Disons-le clairement, la tâche est ardue : il s'agit de tenter de passer d'un système politique où les élections européennes ne sont pas un enjeu de pouvoir à un autre où elles détermineraient les politiques suivies par les institutions européennes. L'intérêt des citoyens pour les questions institutionnelles s'est largement tari, par lassitude. De même, un agenda progressiste a perdu de sa crédibilité dans le cadre existant. Les progressistes doivent donc à la fois proposer un projet susceptible de mobiliser les citoyens et un mécanisme pour sa mise en œuvre qui les convainque.

C'est à cette aune qu'il faut évaluer les avantages, les inconvénients et la faisabilité des différentes conceptions possibles de ces primaires.

2 - METHODE D'ORGANISATION DES PRIMAIRES

Les choix à opérer entre les différentes méthodes d'organisation des primaires tiennent principalement à trois critères :

L'efficacité du système retenu pour dégager un candidat et installer fortement sa campagne au centre du débat public et du système médiatique en Europe.

Le degré d'adhésion des partis nationaux à la démarche des primaires, le PSE disposant de peu de liberté sur ce sujet en dehors de la bonne volonté des partis membres.

Le coût des primaires, qui ne doit pas obérer le mécanisme en compromettant le financement des élections européennes, voire d'autres élections nationales ce qui freinerait les ardeurs des partis membres. Afin de respecter l'égalité des candidats, une enveloppe financière doit être mise à leur disposition par le PSE et les partis nationaux. L'éventualité d'un financement communautaire des primaires doit être recherchée, de manière commune avec d'autres partis politiques qui s'engageraient dans cette voie.

2.1 - LA PREPARATION DES PRIMAIRES

Des primaires pour un parti, un groupe ou une majorité parlementaire ?

Les primaires doivent-elles être internes au seul PSE ou bien organiser la participation d'autres forces politiques ? Peut-il s'agir d'une construction d'un contrat de majorité parlementaire ?

Une primaire réservée aux seuls partis membres du PSE ne reflèterait pas parfaitement le choix présenté aux citoyens lors des élections européennes. En effet certains partis, pourtant clairement

installés dans le groupe SD au Parlement européen, ont refusé de rejoindre le PSE, tels que les italiens ou des partis de moindre ampleur qui représentent des héritages politiques nationaux sans véritables différences idéologiques avec les socialistes européens. Exclure des candidats issus de ces formations serait difficile. L'organisation des primaires pourrait donc accueillir l'ensemble des partis destinés à se retrouver au sein du groupe parlementaire SD.

Au-delà, les socialistes peuvent imaginer d'inclure trois familles politiques : la gauche de la gauche, les écologistes, le centre. La première entretient avec les socialistes européens des rapports trop tumultueux au niveau national pour envisager un contrat de gouvernance à l'échelle européenne. Si des cartels électoraux ponctuels sont concevables avec le centre, lui-même divisé entre chrétiens démocrates et libéraux, cette famille politique se définit précisément par sa capacité à se tenir à égale distance de la gauche et de la droite, dans des configurations très variées et difficiles à prévoir à l'échelle européenne. Les Verts, compte tenu de leur grande intégration européenne comme de leur habitude des coalitions nationales avec les forces socialistes et sociale-démocrates, constituent à l'évidence le partenaire le plus crédible pour une telle aventure.

La diversité des traditions nationales en matière d'expression démocratique doit toutefois être prise en compte. Dans bon nombre de pays, les élections visent à produire un Parlement à l'image de l'opinion publique, à charge ensuite aux députés de construire une majorité. Telle est la tradition du Parlement européen. La volonté de créer une coalition majoritaire serait donc délicate. Il semble plus réaliste que le périmètre des primaires se limite à celui du futur groupe parlementaire des socialistes et démocrates, celui-ci devant, en cas de victoire, constituer le centre de gravité de la majorité parlementaire et imposer son candidat à la Présidence de la Commission européenne.

Le programme doit-il être celui du PSE ou du candidat ?

Le PSE doit-il élaborer un programme commun, un nouveau Manifesto pour les prochaines élections européennes ? Faut-il y assujettir le candidat ou considérer que, sélectionné entre autres pour ses options personnelles, le candidat est libre de son programme ?

La deuxième branche de l'alternative serait plus conforme à la logique du choix des primaires. Cela dit, la création d'un programme relativement équilibré entre les différentes sensibilités de la gauche européenne est un ouvrage délicat et fastidieux pour un candidat, mais incontournable pour les besoins du débat démocratique. S'il est établi de façon constructive, le programme du PSE peut constituer une base solide et consensuelle de propositions. Chaque candidat peut ensuite se l'approprier, ajouter ou retrancher selon son jugement et mettre l'accent sur des mesures et des objectifs distincts. Le PSE peut jouer ici un rôle d'intellectuel collectif au profit des candidats.

La sélection des candidats à la primaire

Le choix démocratique d'un dirigeant au niveau européen serait une innovation pour laquelle nous manquons de repères, notamment sur le nombre de candidats qui pourraient être intéressés par une Présidence de la Commission avec une telle légitimité. Deux inconvénients peuvent se présenter : l'unanimité sur un seul véritable candidat, qui rendrait les primaires artificielles, ou un afflux de

candidatures, qui induirait une complexité rebutante pour la participation et un coût de la campagne susceptible d'introduire une inégalité au détriment des candidats sans financements propres.

Il est donc nécessaire de désigner entre trois et cinq candidats. Un filtre technique devra éliminer ceux qui ne seraient pas éligibles, en raison notamment de leur nationalité. Le système de rotation des postes à partir de 2014 pour siéger au sein de la Commission ne peut être modifié au Conseil qu'à l'unanimité. Les candidats ne pouvant *a priori* pas être désignés comme commissaire du fait de leur nationalité n'auraient donc pas le droit de se présenter à la primaire.

Trois options se présentent pour cette présélection, qui peut être plus ou moins ouverte :

- *un choix du bureau du PSE ou de la conférence des leaders*, méthode qui a l'avantage de la simplicité mais risque de favoriser le choix du plus petit dénominateur commun.
- *l'organisation d'un congrès ad hoc du PSE*, élargi à l'ensemble des partis concernés par la primaire, dont il faudrait pondérer la représentation. Le choix serait alors confié à des électeurs informés des questions européennes, *a priori* plus au fait de la valeur des candidats et représentant la diversité des courants de chaque parti membre. Les délégués seraient nommés quelques temps avant le congrès, de manière à permettre une courte campagne informelle à leur destination.
- *la sollicitation des militants PSE*, tout à fait avertis au vu de leur implication et l'information qu'ils reçoivent. A la charnière entre deux visions du PSE, comme confédération de partis et structure fédérale, ses militants sont un moteur d'intégration de la gauche en Europe. Considérés initialement comme de simple relais du PSE auprès des structures locales, le congrès de Prague a décidé de les impliquer davantage dans la vie du PSE. Ils ne peuvent toutefois toujours pas porter formellement des amendements, dont ils sont souvent à l'origine, ni être représentés par des délégués. S'appuyer sur les militants PSE permettrait de les mobiliser en amont pour dynamiser leurs organisations nationales. Leurs votes devraient être pondérés par parti membre, car la diffusion du statut de militant PSE reste très inégale selon les partis et avantagerait notamment un candidat français. Leur consultation par vote électronique serait aisée, puisque c'est déjà le moyen d'adhésion au PSE. Cela dit, les militants PSE étant nombreux et l'inscription libre, des inscriptions importantes et coordonnées pourraient fausser la présélection. Si le PSE souhaite impliquer ses militants, il serait donc préférable d'adopter une méthode mixte permettant aux militants d'élire sur la base des partis membres un contingent réduit de délégués au congrès disposant d'un mandat de vote pour un candidat.

Deux méthodes de sélection peuvent être envisagées :

- *le parrainage* d'un certain nombre de délégués. Une certaine obligation de diversité géographique des parrainages devrait être instituée, afin d'éviter de voir apparaître des candidats nationaux. Le nombre de parrains étant relativement limité, le niveau de parrainage à obtenir serait déterminé en fonction du nombre de candidatures désiré. Le parrainage conduit à sélectionner *a priori* les candidats les plus installés, reconnus auprès du grand public ou des délégués.

- *le jugement majoritaire*, nouveau type de scrutin dans lequel les électeurs ne sont pas appelés à choisir un candidat par rapport à d'autres, mais à tous les évaluer individuellement. Une grille permet d'indiquer si un candidat doit, « absolument » à « pas du tout », représenter le PSE aux prochaines élections. Les trois à cinq candidats ayant la plus forte note médiane seraient sélectionnés, les moins sérieux ou ceux disposant d'une base mobilisée mais étroite, écartés.

Ces deux méthodes de sélection ne devraient pas modifier significativement le choix des trois premiers candidats, mais conduisent à une différence sensible sur les candidats supplémentaires. Le scrutin majoritaire présente un grand intérêt pour la préparation d'une primaire européenne : compte tenu de la forte diversité des opinions politiques nationales et des cultures de gauche, une procédure permettant de dégager les candidats les plus rassembleurs se montre plus favorable à des challengers sérieux qu'à des candidats de niche dont les chances d'élargir leur base est faible.

2.2 - LE DEROULEMENT DES PRIMAIRES

Primaires ouvertes ou fermées ?

Qui doit choisir le candidat ? Les membres des partis ou les citoyens ?

- Des *primaires fermées*, réservées aux militants, constituent une première option. Les partis membres resteraient vraisemblablement maîtres de l'organisation des primaires car il est peu concevable que le PSE leur impose des méthodes de fonctionnement internes. De telles primaires fermées présentent l'avantage de conférer une plus grande liberté au partis membres et donc de faciliter leur adhésion au principe des primaires. Elles permettraient également d'introduire très concrètement les questions de politique européenne dans le débat militant interne.
- Des *primaires ouvertes*, appelant tous les citoyens à se prononcer, seraient le système le plus démocratique. Déjà expérimenté en Italie et en Grèce, leur principe est acquis en France pour les prochaines élections présidentielles. Leur vertu repose sur l'implication des citoyens dans la campagne, dont ils sont les destinataires directs. Les démocrates américains parlent d'*empowerment*, de pouvoir confié au citoyen. Ce processus comporte une forte dimension inclusive, rapprochant les citoyens des structures politiques et les amenant à s'investir et à se reconnaître dans la démarche commune. En Italie, 4 millions d'électeurs se sont déplacés pour investir Romano Prodi, unique candidat à la primaire, ce qui confirme que la volonté de soutenir une campagne est un élément important de ce mécanisme.

Dans la mesure du possible, dans le cas de primaires ouvertes, l'organisation du vote devrait être calquée sur celle des élections nationales, les partis nationaux ayant à leur charge de mettre en place des bureaux de vote dans les conditions habituelles. L'expérience montre que cela ne pose pas de problème de principe, au delà de la charge de travail induite. Des raisons de coût et d'efficacité conduisent naturellement à regrouper les bureaux de vote par quartier en ville et selon des ensembles plus vastes dans les campagnes. Le recours au vote électronique par contre, supposerait une identification préalable des électeurs potentiels, donc de l'ensemble des citoyens, et de leur avoir attribué un code personnel. Le coût d'un envoi postal généralisé serait élevé, et ne pourrait

vraisemblablement être envisagé que pour les zones peu densément peuplées où les bureaux de vote risquent d'être éloignés du domicile.

L'effet de levier de *primaires ouvertes* pour le succès de la campagne, la politisation et la démocratisation du système européen serait *a priori* beaucoup plus important que celui de primaires fermées.

En effet, en cas de succès électoral, le candidat désigné ne serait pas chef de gouvernement avec des marges de manœuvre importantes, mais Président de la Commission européenne dans une relation directe avec le Conseil européen. Afin de tirer le plus grand effet du pouvoir de proposition de la Commission, sa légitimité politique doit être la plus grande possible face à celle des gouvernements européens.

Autre élément pesant en faveur de l'ouverture : le succès de primaires reposera sur la mobilisation des citoyens, pour la désignation du candidat à la Présidence de la Commission comme pour les élections du Parlement européen. Les primaires fermées mises en place en 2006 par le PS français ne constituent pas un précédent exploitable pour préjuger de la mobilisation citoyenne dans le cadre d'une primaire européenne. L'importance de l'élection présidentielle française est reconnue par l'ensemble des citoyens, qui s'intéressent donc à la désignation des candidats des principaux partis. La situation est très loin d'être similaire au niveau européen. Le but du recours aux primaires étant précisément de créer un choc dans l'opinion, l'appel direct aux électeurs semble infiniment préférable à un mécanisme interne aux partis pour initier une dynamique citoyenne qui ne préexiste pas. Qui plus est, l'impact médiatique de primaires ouvertes devrait de toute évidence être bien supérieur à celui de primaires fermées.

La question du coût ne doit enfin pas être négligée, les partis nationaux guère fortunés ne souhaitant pas à l'heure actuelle beaucoup s'investir financièrement sur les élections européennes. La formule ouverte comme la formule fermée impliquent la mise en place d'équipes de campagne, de sièges nationaux et de relais locaux, de frais de communication et de déplacement. Dans la mesure où elle s'adresse à un public beaucoup plus large, la primaire ouverte impose des frais d'impression importants pour les tracts et les bulletins de vote, ainsi que pour la tenue des bureaux de vote. L'expérience italienne montre toutefois qu'en permettant aux citoyens de soutenir modestement l'opération à l'occasion du vote, les primaires ouvertes peuvent devenir bénéficiaires ou au moins fortement réduire leurs coûts. Des primaires ouvertes, plus médiatisées que des primaires fermées, ont également plus de chances d'attirer des financements.

Cela dit, un consensus sur des primaires du même type peut se révéler difficile à atteindre. Nombre de partis nationaux répugneront sans doute à organiser un vote populaire sur des personnes, mais inversement certains partis membres peuvent vouloir, compte tenu de l'impact supérieur d'une primaire ouverte et de son coût potentiellement moindre, recourir de préférence à ce mécanisme. La possibilité que ces deux systèmes coexistent dans des pays différents ne doit donc pas être écartée. Le PSE n'a en la matière aucun pouvoir de contrainte sur ses partis membres et doit déjà parvenir à un consensus sur l'existence même des primaires.

L'existence de systèmes différenciés, n'est pas un obstacle majeur à l'efficacité des primaires. Aux Etats-Unis, les modalités d'élections peuvent se révéler extrêmement différentes selon les Etats, et cela n'entame pas la légitimité du candidat investi ni l'intérêt du public pour les primaires. En l'espèce, l'organisation de primaires ouvertes par certains partis membres seulement peut générer une attention médiatique suffisante pour donner une grande visibilité à l'ensemble du processus.

Primaires directes ou indirectes ?

La centralisation au niveau européen des résultats de votes directs, sur la base du principe « un homme, une voix », n'est à ce jour guère envisageable. En premier lieu, les cultures politiques militantes des pays diffèrent fortement, le PS wallon pouvant par exemple revendiquer un nombre d'adhérents assez proche du PS français. Un comptage direct conduirait donc à surreprésenter certains partis ou pays dans la décision en raison d'héritages historiques différents.

Des primaires fermées ne peuvent donc déboucher que sur un congrès de désignation du PSE, sur la base de son fonctionnement actuel, chaque parti envoyant des délégués avec mandat en faveur d'un ou l'autre candidat. De même, des primaires ouvertes dans certains pays pourraient fonctionner sur le modèle américain, où une première élection désigne des grands électeurs ou délégués, distribués selon une pondération démographique et devant se prononcer pour tel ou tel candidat. La prise en compte directe des résultats n'est en réalité imaginable que dans le cas d'une primaire ouverte sur l'ensemble de l'Europe, qui est extrêmement peu probable.

La mobilisation des délégués permet qui plus est de ménager pour chaque parti membre le choix d'organiser en son sein un scrutin majoritaire à deux tours, tous les délégués votant pour le même candidat, ou un scrutin proportionnel conforme à d'autres traditions de partis, dont la composition des délégués transcrit le résultat.

Le calendrier des primaires

Le vote doit-il avoir lieu à la même date dans toute l'Europe ? Si des primaires ouvertes étaient universellement retenues, l'efficacité commanderait sans aucun doute un vote simultané. Pour des primaires fermées ou à la carte, la réponse dépend de la durée du processus. Une campagne courte avec des votes ayant lieu le même jour réduit les coûts, mais présente un plus grand risque, surtout si peu de pays optent pour une primaire ouverte aux citoyens. Si les médias ne s'intéressent pas dès le départ à la primaire, cette attention sera difficile à capter sur un calendrier resserré.

Au contraire, des dates de vote espacées rythmeraient la campagne et donneraient aux candidats la possibilité de d'adapter leur discours. En donnant aux candidats une appréciation dans les urnes de la manière dont leur discours politique est reçu, l'espacement des scrutins nationaux leur permettrait d'apprivoiser l'exercice d'une campagne transnationale. Par ailleurs, les événements, les résultats intermédiaires, les évolutions et positionnements des candidats sont de nature à nourrir beaucoup plus fortement les médias et leur permettre de présenter une certaine dramaturgie à leur audience. La couverture médiatique étant déterminante pour le succès des primaires, puisque c'est elle qui installe la notoriété des candidats et les éléments du débat politique et social européen, il serait donc très souhaitable de ménager des étapes dans la désignation des candidats, chacune d'entre elles

comprenant si possible au moins une primaire ouverte. Ce processus devrait être suffisamment resserré dans le temps pour que la campagne n'engendre pas trop de frais et n'entraîne pas une lassitude du public. Une durée de deux à trois mois paraît raisonnable.

La désignation du candidat doit intervenir relativement tard dans le processus électoral du Parlement. En effet, les élections européennes n'ont pas à ce jour la capacité de mobiliser l'attention publique sur une durée longue. Dès lors que l'on utilise des primaires pour imprimer un élan à la campagne législative européenne, il faut que les élections se situent dans leur continuité sous peine de laisser la vague s'épuiser. La primaire devrait donc s'achever environ deux mois avant les élections.

Bien qu'un congrès de désignation puisse théoriquement être évité dans le cadre de primaires totalement ouvertes, il reste préférable d'en organiser un pour refonder publiquement l'unité des socialistes européens autour du candidat issu du scrutin et opérer la transition de la campagne interne à la campagne contre les conservateurs européens.

En marge de ce congrès devrait être appelée une conférence des leaders, qui réunit les chefs de partis et de gouvernements socialistes, afin de préparer en cas de victoire électorale la désignation par le Conseil européen du candidat PSE à la tête de la Commission.

Le Conseil de l'UE statuant à la majorité qualifiée, le gouvernement de l'Etat dont le candidat PSE est ressortissant ne peut exercer de veto à lui seul. Il n'est pas nécessaire que ce soit ce gouvernement qui propose le candidat, le Traité se contentant d'indiquer qu'un seul ressortissant de chaque pays peut être commissaire. Les gouvernements socialistes devront œuvrer en commun avec la coalition parlementaire qui dispose d'un droit de veto sur le Président, l'ensemble de la Commission et, en fait, chaque commissaire individuellement, pour parvenir à la désignation d'une Commission qui reflète le résultat de l'élection et ait pour mandat la mise en œuvre du programme du PSE.