

La question du mode de sélection des candidats à la direction du pays se pose dans toutes les grandes démocraties occidentales. Elle se pose en France avec une acuité particulière : aucune procédure institutionnelle n'est en effet stabilisée, ni à droite ni à gauche.

La crise actuelle de la gauche française est avant tout une crise de *leadership*. La succession de Lionel Jospin n'est toujours pas assurée. Contrairement à la droite, aucun *leader* « naturel » ne s'est imposé et les institutions actuelles du parti socialiste ne permettent pas de choisir entre les compétiteurs. Il est vital pour le parti socialiste de mettre en place une procédure de sélection efficace et pérenne.

Faut-il, dans ce contexte, introduire en France un système de primaire ? Et si oui, selon quelles modalités ? Tel est l'objet de ce rapport. Aux termes d'une analyse inédite, tirant les leçons des antécédents français, notamment de la primaire socialiste de 2006, et menant pour la première fois l'étude comparée des exemples étrangers (États-Unis, Italie, Royaume-Uni, Grèce...), il propose de codifier une « primaire à la française » et théorise deux modèles : la « primaire de type présidentiel » et la « primaire de type parlementaire ».

*Le rapport est issu des travaux du groupe « projet Primaire » de Terra Nova. Il est signé par Olivier Duhamel, professeur des universités à Sciences Po, et Olivier Ferrand, président de Terra Nova.*

*Le groupe de travail était composé d'Olivier Duhamel et Olivier Ferrand (présidents), Alain Bergounioux, Loïc Blondiaux, Anne-Lorraine Bujon, Aurélie Filippetti, Antoine Garapon, Marc Lazar, Bernard Manin, Jean-Louis Missika, Jean-Luc Parodi, Matthias Fekl (rapporteur), Cédric O et Romain Prudent (animateurs). Stéphane Rozès et Nicolas Sauger ont également contribué aux travaux.*

*Terra Nova est une plate-forme intellectuelle progressiste qui a pour but de produire des propositions innovantes de politiques publiques.*



266, BOULEVARD SAINT-GERMAIN  
75007 PARIS  
☎ 01 45 50 29 53  
secretariat@tnova.fr  
www.tnova.fr

POUR UNE PRIMAIRE À LA FRANÇAISE

## POUR UNE PRIMAIRE À LA FRANÇAISE

OLIVIER DUHAMEL  
OLIVIER FERRAND

présidents du groupe de travail de *Terra Nova*  
sur les primaires

MATTHIAS FEKL  
rapporteur



POUR UNE PRIMAIRE  
À LA FRANÇAISE

**POUR UNE PRIMAIRE  
À LA FRANÇAISE**

Rapport du groupe de travail  
de *Terra Nova*  
« Projet Primaire »

<b>Présidents</b>	Olivier Duhamel Olivier Ferrand
<b>Rapporteur</b>	Matthias Fekl
<b>Membres du groupe de travail</b>	Alain Bergounioux Loïc Blondiaux Anne-Lorraine Bujon Aurélie Filippetti Antoine Garapon Marc Lazar Bernard Manin Jean-Louis Missika Jean-Luc Parodi
<b>Animateurs du groupe de travail</b>	Cédric O Romain Prudent

© Terra Nova, la fondation progressiste  
266, boulevard Saint-Germain  
75007 Paris

☎ 01 45 50 29 53  
secretariat@tnova.fr  
www.tnova.fr

## *Terra Nova*

Née le 13 mai 2008, *Terra Nova* est une plate-forme intellectuelle progressiste qui a pour but de produire des propositions innovantes de politiques publiques. Elle souhaite renforcer l'expertise de la gauche et contribuer à la rénovation de sa « matrice idéologique ».

*Terra Nova* se veut une réponse à une défaillance structurelle de la gauche : si la gauche peine à renouveler son projet politique et ses idées, c'est avant tout par manque de lieux collectifs structurés pour le faire.

Dans cette perspective, *Terra Nova* entend importer dans la gauche française la méthodologie professionnelle des *think tanks* politiques. Nés aux États-Unis, les *think tanks* sont des institutions indépendantes, dédiées à la réflexion politique, et dotées pour ce faire d'un budget significatif. Ils existent désormais partout en Europe.

Pour atteindre ses ambitions, *Terra Nova* mobilise un réseau intellectuel important par sa qualité, sa densité, son ouverture internationale :

- son conseil d'orientation scientifique réunit 100 des personnalités intellectuelles les plus en vue de l'espace progressiste français et européen ;
- son cabinet constitue un réseau de 250 experts, issus de la fonction publique, de l'entreprise et du monde associatif. Il offre une expertise de haut niveau sur l'ensemble des politiques publiques ;
- *Terra Nova* s'intègre enfin 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 meilleures solutions expérimentées hors de France.

*Terra Nova*, enfin, est un espace collectif et fédérateur.

*Terra Nova* est une plate-forme ouverte à tous ceux qui cherchent un lieu pour travailler sur le fond, au-delà des courants et des partis, au service de la rénovation intellectuelle de la gauche et du débat démocratique. Elle travaille pour le collectif, sans prendre part aux enjeux – légitimes – de *leadership*. Sa production est publique.

## Sommaire

Terra Nova .....	4
Préface .....	7
Introduction .....	9
CHAPITRE 1	
Primaires en France : les précédents .....	15
1971 : des racines théoriques anciennes .....	15
1995 : la première application officielle .....	17
2006 : la première primaire moderne .....	20
CHAPITRE 2	
Primaires à l'étranger : les leçons à tirer .....	25
Les États-Unis ou l'hyper-primaire .....	25
Des primaires ouvertes compétitives pour désigner le candidat du parti .....	25
Évaluation du modèle américain .....	32
Enseignements pour la France .....	36
L'Italie ou la jubilation participative .....	37
Une primaire ouverte de légitimation pour le <i>leader</i> de la coalition .....	37
Évaluation du modèle italien .....	38
Enseignements pour la France .....	41
Le Royaume-Uni ou la double légitimation .....	41
Le parti conservateur : des primaires fermées pour désigner le <i>leader</i> de l'opposition .....	41
Évaluation de la procédure <i>tory</i> .....	44
Enseignements pour la France .....	45

L'expérience grecque du sondage délibératif .....	45
La théorie du sondage délibératif .....	45
Application politique : une procédure hétérodoxe pour une sélection informée du candidat .....	48
Évaluation du sondage délibératif .....	49
Enseignements pour la France .....	50
Autres exemples étrangers .....	51
Synthèse .....	52
CHAPITRE 3	
Gauche française : un système à inventer .....	55
Pour un système de primaire à la française .....	56
Un retour en arrière ni souhaitable ni réaliste .....	56
Une nécessaire codification « à froid » .....	59
Les enjeux d'un système de primaire à la française .....	64
Le champ politique .....	64
Les candidatures .....	65
Le corps électoral .....	66
La date du vote .....	70
La campagne .....	72
Deux modèles pour la gauche .....	73
La primaire de toute la gauche : un modèle à écarter .....	74
La « primaire PS de type présidentiel » : le modèle le plus adapté à la vie politique nationale, mais le plus éloigné de la vie partisane socialiste .....	74
La « primaire PS de type parlementaire » : un modèle plus en phase avec le fonctionnement du parti socialiste .....	81
Conclusion .....	87
Annexes	
1. Composition du groupe de travail .....	91
2. Éléments de bibliographie .....	95
3. Résultat de la consultation des adhérents de <i>Terra Nova</i> . Synthèse .....	96
4. Proposition de loi déposée par Jean-Michel Baylet et Roger-Gérard Schwartzberg .....	100
5. Synthèse des contributions pour le congrès de Reims .....	110

## PRÉFACE

Le présent rapport est tiré du premier groupe de travail de *Terra Nova*, intitulé « projet Primaire ».

Pourquoi avoir choisi de consacrer ce premier groupe à un sujet en apparence aussi technique que l'organisation d'un système de primaire présidentielle ?

C'est que la crise contemporaine de la gauche française est pour une grande part une crise de *leadership*. L'avenir de la gauche passe par l'élaboration de modalités de désignation efficaces de son *leader*.

En 2006, pour la deuxième fois, le candidat socialiste à l'élection présidentielle a été choisi à travers une procédure de primaire. Faut-il pérenniser cette procédure, et comment ? Quelles leçons tirer des exemples de primaires à l'étranger, nombreux et variés ? Tel était l'objet des travaux de *Terra Nova*.

Ce rapport est une œuvre collective. Il doit beaucoup à son rapporteur, Matthias Fekl, qui a synthétisé avec brio les analyses et les réflexions du groupe.

Le rapport résulte d'une véritable pensée collective grâce aux membres du groupe de travail. Anne-Lorraine Bujon, Marc Lazar et Nicolas Sauger (auditionné) ont permis l'analyse des modèles étrangers : ce travail de comparaison n'avait, à notre connaissance, jamais été réalisé en France. Loïc Blondiaux et Bernard Manin ont mis au service du groupe leur science politique, Jean-Luc Parodi et Stéphane Rozes

(auditionné) leur connaissance de l'opinion. Alain Bergounioux, Aurélie Filippetti et Jean-Louis Missika ont apporté leur vision politique, leurs connaissances du fonctionnement et de l'histoire du parti socialiste et de la gauche. Antoine Garapon, enfin, a donné la distance nécessaire « vue de Sirius ».

Nous tenons également à remercier nos deux animateurs, Cédric O et Romain Prudent, qui ont organisé la logistique du groupe : réunions, auditions, comptes rendus...

Sur le plan méthodologique, le groupe s'est réuni à douze reprises en formation plénière, entre les mois de mars et de juillet 2008. Il a synthétisé la littérature disponible – peu abondante en France. Il a procédé aux auditions de ses membres et débattu sur le fond.

Les conclusions du rapport n'engagent formellement que ses deux signataires. Mais le travail du groupe a fait l'objet d'un large consensus et aucun membre n'a souhaité émettre une opinion dissidente.

Olivier DUHAMEL et Olivier FERRAND

11 août 2008

## INTRODUCTION

« Oui, ce sera à travers le monde de demain la grande question politique, celle dont dépendra pour une large part la légitimité de la démocratie. Non pas, ou pas seulement, comme hier : qui sera élu ? mais aussi, avec une insistance croissante : qui sera candidat ? » Ainsi Jacques Julliard ouvrait-il une récente chronique, justement sous-titrée : « Et si l'heure était venue pour le peuple d'imposer ses propres candidats<sup>1</sup> ! »

*La question du mode de sélection des candidats à la direction du pays se pose dans toutes les grandes démocraties occidentales. Les procédures de candidature et de sélection, résultat de l'histoire et de contextes politiques singuliers, y font l'objet de débats, d'analyses et de luttes de pouvoir récurrents.*

*Cette question se pose en France avec une acuité particulière. Aucune procédure institutionnelle n'est en effet stabilisée, ni à droite ni à gauche.*

À droite, la formidable montée en puissance de Nicolas Sarkozy à partir de 2002, conjuguée à l'empêchement de ses principaux concurrents potentiels (Alain Juppé, Dominique de Villepin), ont permis de réussir la succession de Jacques Chirac. Mais, au-delà de ces circonstances individuelles,

1. *Le Nouvel Observateur*, 12-18 juin 2008, p. 46.

aucune procédure institutionnelle ne garantit la désignation du *leader*.

La crise actuelle de la gauche française est avant tout une crise de *leadership*. Il n'est certes pas aisé de reprendre le flambeau à la suite de François Mitterrand et de Lionel Jospin. Mais le problème est d'abord structurel : à gauche non plus, il n'y a pas de procédure pour trancher la concurrence entre les talents. Il a fallu six ans de crise, entre 1991 et 1997, pour assurer la succession de François Mitterrand, avec un dénouement largement fortuit. Combien d'années faudrait-il pour permettre celle de Lionel Jospin ? En l'absence de circonstances conjoncturelles favorables, dans une compétition où les positions sont trop serrées pour qu'un responsable « naturel » ne s'impose, la crise de direction perdure. Les institutions actuelles du PS ne permettent pas de la résoudre.

Cette crise est en soi un handicap majeur pour la compétitivité de la gauche. Mais elle est aussi à la source de ses autres crises : la crise des alliances et la crise du projet. En l'absence de *leader*, impossible de négocier des alliances – surtout quand les candidats ont des vues divergentes sur le périmètre de ces alliances. En l'absence de *leader*, difficile aussi de travailler sur le fond : la légitimité manque pour organiser le travail collectif, et chaque candidat tend à travailler pour lui-même.

Il est vital pour le parti socialiste de mettre en place une procédure de sélection stable et efficace. Hormis François Mitterrand, aucun candidat socialiste n'a jamais gagné une élection présidentielle. Ébranlé par trois défaites successives aux élections présidentielles de 1995, de 2002 et de 2007, le parti socialiste doute de sa capacité à choisir « le meilleur candidat possible ». Il est l'objet d'une double tentation : d'un côté, celle du repli sur soi et sur les certitudes militantes ; de l'autre, celle de la « fuite en avant », consistant à chercher ailleurs, dans les sondages, une sélection « objective ».

Au total, l'amélioration de la vie démocratique du pays passe par l'élaboration d'une procédure institutionnelle de désignation du candidat à la présidentielle – un sujet qui peut recouper, on le verra, celui du choix du principal responsable du parti.

*Dans ce contexte, la procédure la plus souvent évoquée est celle de la primaire. Une primaire consiste à faire dépendre le choix du leader au suffrage universel direct de la « base ». Son introduction en France mérite d'être étudiée, pour trois raisons.*

D'abord, la primaire permettrait d'adapter le fonctionnement des partis au régime de type présidentiel français, fortement renforcé par le quinquennat. Dans un tel régime, qui crée un lien direct entre le président et le peuple, il ne suffit pas de travailler sur les idées et le projet. Il est particulièrement nécessaire de tester aussi la personnalité du candidat à la présidentielle et de vérifier son adéquation à l'opinion publique. C'est ce que permet la primaire, en le désignant par un vote au suffrage direct. C'est toute la logique des primaires aux États-Unis.

Ensuite, la primaire introduit une modernité institutionnelle au sein des partis. Elle développe la démocratie dans leur fonctionnement : le choix du candidat n'est plus entre les mains de l'appareil ni de ses cadres, mais confié à la base militante voire sympathisante. Elle répond également à un besoin contemporain de personnification de la politique. C'est ce qui explique que des systèmes de primaire se soient implantés dans les régimes parlementaires européens – Italie, Royaume-Uni, ponctuellement en Allemagne.

Enfin, il y a désormais un précédent important en France : la primaire de 2006 au sein du parti socialiste, qui a permis de choisir Ségolène Royal comme candidate à la présidentielle, face à Dominique Strauss-Kahn et Laurent Fabius. Cette primaire a été un succès. Elle a d'ailleurs entraîné l'organisation d'une primaire « concurrente » à



l'UMP, largement factice, pour légitimer la candidature présidentielle de Nicolas Sarkozy. Mais cette primaire n'était pas codifiée : ses règles, édictées à chaud, présentaient de profondes carences ; ses conséquences institutionnelles sur le fonctionnement du parti n'ont pas été tirées.

*Faut-il introduire un système de primaire en France ? Et si oui, selon quelles modalités ? Tel est le champ d'analyse du présent rapport.*

Nous nous sommes focalisés sur la primaire à gauche. C'est en effet la mission première de *Terra Nova*. C'est en outre là que sont aujourd'hui les enjeux : la droite possède son *leader*, pas la gauche. C'est là que se situe l'actualité politique : les primaires devraient constituer le principal clivage du prochain congrès du parti socialiste, à Reims. C'est là, enfin, que la question se pose de manière concrète : s'il n'est pas crédible, au moins à court terme, d'envisager une législation généralisant les primaires à tout le paysage politique français, la perspective d'une codification des primaires à gauche, ou au sein du parti socialiste, est réelle.

C'est donc d'abord à la gauche que doit être proposée une boîte à outils conceptuelle et opérationnelle pour les échéances à venir.

Le rapport déploie une analyse en trois temps. Dans une première partie, il établit le diagnostic historique des primaires socialistes en France. Contrairement à une idée reçue, les primaires ont des racines anciennes à gauche : leur principe date de 1971 et une première primaire présidentielle a eu lieu dès 1995. Mais c'est naturellement de la primaire de 2006 qu'il faut tirer les principaux enseignements pour l'avenir.

La deuxième partie procède à un tour d'horizon international : États-Unis, Italie, Royaume-Uni, Grèce... Les

primaires sont partout récentes, même aux États-Unis où elles n'ont été étendues et codifiées qu'au début des années 1970. Elles présentent des profils variés, tant dans leurs objectifs que dans leurs modalités. Le rapport analyse les spécificités de chaque système, pour en mettre en lumière les avantages, les inconvénients – et pour vérifier sous quelles conditions ils pourraient faire l'objet d'une transposition en France. Si aucun système n'est directement transposable, tous fournissent des enseignements utiles.

Dans la dernière partie, nous revenons à la France d'aujourd'hui. Le rapport conclut à l'utilité de principe d'un système de primaire pour la gauche et propose de codifier une « primaire à la française ». Il en étudie les enjeux : champ politique, candidatures, corps électoral, campagne, date du vote. Il écarte les systèmes jugés inappropriés, en particulier celui d'une primaire de toute la gauche. Il modélise deux systèmes de primaire possibles pour la gauche, la « primaire PS de type présidentiel » et la « primaire PS de type parlementaire », en insistant sur les conséquences qu'elles entraînent sur le fonctionnement du parti. Car le chantier de la primaire engage la conception du parti, militant ou « de masse », fermé ou ouvert, parlementaire ou présidentiel, traditionnel ou moderne.

On le voit : le chemin nous conduit de la France d'hier à la France de demain, en passant par le monde d'aujourd'hui. Il n'est pas sans détours, mais c'est la meilleure voie possible vers une modernité plus démocratique.

## Primaires en France : les précédents

Contrairement à une idée reçue, les primaires ne sont pas une novation complète en France. Elles ont des racines anciennes et des précédents dans la pratique socialiste. L'élection du candidat à la présidentielle par les membres du parti est inscrite dans les statuts du parti socialiste dès le congrès d'Épinay en 1971, et c'est pour des raisons essentiellement circonstanciées qu'aucune primaire n'a eu lieu pendant plus de vingt ans. L'année 1995 marque un tournant, avec la première primaire officielle du parti socialiste entre Henri Emmanuelli et Lionel Jospin. Mais c'est à l'occasion de l'élection présidentielle de 2007 qu'a eu lieu la première primaire moderne en France.

### 1971 : DES RACINES THÉORIQUES ANCIENNES

Dans l'imaginaire collectif du parti socialiste, la désignation du candidat à la présidentielle se faisait historiquement par l'appareil, au sein du comité directeur de la rue de Solférino : les barons du parti, forts des mandats dont ils étaient détenteurs (proportionnels au poids de leur courant lors du congrès), décidaient du candidat, dans le secret d'une négociation similaire à la désignation du pape par les cardinaux au Vatican. Et ce n'est qu'à partir de 1995 que le pou-

voir de désignation aurait été transféré à la base dans le cadre d'une primaire.

Cette présentation est inexacte. En réalité, la désignation du candidat à la présidentielle par les adhérents a été prévue dès 1971 à Épinay, dans les nouveaux statuts du parti socialiste. Un des apports de François Mitterrand, d'ailleurs mal compris sur le moment, a été d'adapter le PS à la logique présidentielle des institutions de la V<sup>e</sup> République. Il paraissait cependant évident à l'époque que le premier secrétaire serait le candidat naturel à l'élection présidentielle.

Les circonstances exceptionnelles qui président aux élections de 1974, après le décès du Président Georges Pompidou pendant l'exercice de son mandat, ne créent pas les conditions d'un affrontement interne au parti socialiste. En dépit des statuts, récents, le comité directeur présente la candidature de François Mitterrand sans autre forme de débat. Seul candidat, il est investi par le vote des adhérents lors d'un congrès extraordinaire.

La situation évolue pour les élections présidentielles de 1981. La séquence oppose le favori des sondages, Michel Rocard, et le premier secrétaire, François Mitterrand. La primaire n'aura pourtant pas lieu.

En 1979, au congrès de Metz, la bataille pour le *leadership* du parti tourne à l'avantage de François Mitterrand. Celui-ci, pour gagner, utilise toutes les ressources de son poste. Sa victoire est le résultat d'alliances d'appareil. Ajoutée au positionnement tactique de Michel Rocard (qui affirme ne pas être candidat si François Mitterrand l'est), elle s'avère décisive dans le choix du candidat pour l'élection de 1981. Alors même que les sondages désignent Michel Rocard comme étant le seul à pouvoir battre Valéry Giscard d'Estaing, François Mitterrand répond à l'appel qu'il a lui-même suscité au sein des cadres du parti. Il dissuade ainsi Michel Rocard de se présenter. Seul candidat officiel à la

présidentielle, il remporte l'investiture du parti sans combattre, par un vote des adhérents en janvier 1981. La victoire politique de François Mitterrand à Metz a donc entraîné sa désignation comme candidat à la présidentielle. Ses ressources intérieures au parti et sa légitimité de fondateur lui ont permis de contredire le choix de l'opinion publique et d'éviter la primaire face à Michel Rocard. La logique d'appareil continue donc de primer dans le choix du candidat pour la présidentielle de 1981, en dépit des statuts d'Épinay.

En 1988, le président sortant n'est pas vraiment contesté par Michel Rocard. François Mitterrand assure sa désignation lors d'une convention nationale extraordinaire. L'épisode n'apporte pas d'enseignement quant aux primaires socialistes.

## 1995 : LA PREMIÈRE APPLICATION OFFICIELLE

La première primaire officiellement organisée en tant que telle survient à l'occasion de l'élection présidentielle de 1995. Le libre choix des adhérents l'emporte alors sur les stratégies de courants. En 1994, la crise de *leadership* du PS est patente. Elle est le résultat des difficultés connues par les socialistes à la fin du second septennat de François Mitterrand (affaires, défaite aux européennes, etc.). Les candidats « naturels » à la succession, Michel Rocard et Laurent Fabius, qui se sont affrontés lors des congrès précédents (Rennes, Liévin), ne sont pas en situation. Henri Emmanuelli, qui a été élu premier secrétaire à la tête d'une motion de rassemblement large mais disparate, demande à Jacques Delors de « faire son devoir » mais celui-ci, à la surprise générale, refuse de concourir.

Lionel Jospin, pourtant marginalisé à l'issue du congrès de Liévin, s'engouffre dans la brèche et présente sa candidature en janvier 1995. Henri Emmanuelli refuse de le laisser passer et présente à son tour sa candidature. La première primaire socialiste, qui soumet au vote des adhérents la compétition entre deux candidats à l'investiture, s'engage. La campagne est brève, puisqu'elle ne dure que trois semaines. Elle reste aussi assez sommaire : aucun débat n'oppose les candidats et seule une profession de foi est envoyée aux militants. Elle met aux prises deux logiques d'appareil voisines : les états-majors font campagne en sollicitant « à l'ancienne » les soutiens des courants, des fédérations, des notables.

Cette première primaire, quoique sommaire, livre trois enseignements fondamentaux. Le premier enseignement, c'est que la primaire naît de l'absence de *leadership*. Si Jacques Delors, *leader* légitime à la présidentielle, avait accepté la candidature, il n'y aurait pas eu de primaire.

Deuxième enseignement : la base militante vote comme les sympathisants, et non comme l'appareil. Sur le papier, sur la base des résultats du congrès, Henri Emmanuelli est nettement favori. Le jour du vote, les pronostics des deux états-majors, issus des calculs d'appareil, sont identiques : un résultat au coude à coude, du 50-50. Or le résultat donnera Lionel Jospin largement vainqueur, avec 66 % des suffrages.

Les experts du parti se sont trompés. Le choix des cadres du parti n'a pas été suivi par la base, qui s'est affranchie des logiques d'appareil. Pourquoi ? Les adhérents ont peut-être considéré que Lionel Jospin était le mieux placé pour l'emporter ou, en tout cas, pour permettre au parti socialiste, au premier tour, puis à la gauche, au second, d'obtenir un score honorable au vu du contexte politique général. Ou bien ils ont voté par affect : premier secrétaire lors du premier septennat, Lionel Jospin est resté associé dans l'imaginaire des militants à des temps plus heureux que son concurrent. Il a

paradoxalement profité de sa mise à l'écart, qui lui a évité d'être associé aux problèmes que connaissait alors le PS. Toujours est-il que les adhérents ont voté comme les sympathisants, et non comme les cadres.

Troisième enseignement : la primaire pose un problème de légitimité pour le premier secrétaire. Au terme de l'élection présidentielle, le parti socialiste se retrouve pour la première fois confronté concrètement à la cohabitation entre la légitimité de son premier secrétaire et celle de son candidat à la magistrature suprême. Le bon score de Lionel Jospin, en dépit d'une campagne menée indépendamment de la rue de Solferino (probablement plus encore que ne l'a fait Ségolène Royal en 2007), légitime alors sa position de *leader* des socialistes. Mais Henri Emmanuelli demeure le premier secrétaire et aucune procédure institutionnelle ne permet de trancher le conflit de légitimités.

Il faut tout l'esprit de parti d'Henri Emmanuelli pour décider de se retirer et laisser le poste à Lionel Jospin. Ce dernier accepte mais demande l'onction militante pour ce « coup de force » institutionnel, à travers un vote direct des adhérents sur sa désignation comme premier secrétaire. Pour « habiller » ce vote, il réforme les statuts et institue, à la suite des congrès, l'élection du premier secrétaire au suffrage universel direct des militants. C'est un pas de plus vers la présidentialisation du parti et un risque supplémentaire de conflit de légitimités.

L'élection présidentielle de 2002 est une élection de transition du point de vue des primaires. Personne ne conteste sérieusement le caractère naturel de la candidature de Lionel Jospin, Premier ministre en exercice. Seul un inconnu, Claude Escarguel, se présente, posant d'ailleurs pour l'avenir la question des candidatures marginales et des modalités de leur encadrement.

## 2006 : LA PREMIÈRE PRIMAIRE MODERNE

Le 21 avril 2002 produit un profond traumatisme. Il conduit à une crise de *leadership* durable, qui est à l'origine de la primaire de novembre 2006.

Au lendemain du retrait de Lionel Jospin, après son échec au premier tour de la présidentielle, trois *leaders* potentiels émergent : François Hollande, le premier secrétaire en exercice ; Laurent Fabius, ancien Premier ministre, le « plus ancien dans le grade le plus élevé » ; et Dominique Strauss-Kahn, le ministre le plus brillant de la mandature Jospin. Mais aucun ne se sent assez fort pour lancer la bataille du *leadership* – et ce d'autant plus que l'ombre tutélaire de Lionel Jospin revient rapidement hanter le champ de bataille socialiste. Les trois candidats putatifs se neutralisent ainsi au congrès de Dijon en 2003, où ils se retrouvent sur la même motion majoritaire. La seule passe d'armes véritable a lieu en 2004 à l'occasion de la campagne interne sur le traité constitutionnel européen : Laurent Fabius y tente un renversement d'alliances avec l'aile gauche du parti mais échoue à devenir majoritaire sur le « non » à la constitution. Au congrès du Mans de 2005, la synthèse des motions vient reconstituer artificiellement le *triumvirat* de Dijon.

Aucun ne fait non plus de percée médiatique. La stratégie des trois compétiteurs, qui mènent une pré-campagne d'appareil à Solférino et dans les fédérations, ne le permet sans doute pas. L'espace médiatique ainsi laissé en friche est capté de manière fulgurante par Ségolène Royal. Celle-ci avait toujours obtenu des scores élevés dans les sondages lorsqu'elle était ministre. Elle avait aussi marqué les esprits lors des régionales : par sa victoire sur le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin en Poitou-Charentes, elle symbolisait la victoire des socialistes et lui offrait un visage neuf – la « Zapatera », disait-on à l'époque. En quelques semaines, à

partir d'octobre 2005, elle réussit une ascension exceptionnelle dans les sondages et devient la favorite de l'opinion pour la candidature socialiste à la présidentielle. Alors qu'elle partait de zéro dans l'appareil, elle enregistre à partir de janvier 2006 des soutiens croissants de cadres et de fédérations, mouvements renforcés par le renoncement progressif de François Hollande.

Au final, c'est une primaire présidentielle à trois candidats qui se met en place, entre Ségolène Royal, Dominique Strauss-Kahn et Laurent Fabius. Il s'agit de la première primaire « moderne » au sein du parti socialiste. Elle a une tout autre ampleur que celle de 1995. Elle passionne l'opinion publique et les médias. Elle permet une confrontation publique – parfois vive – entre les candidats.

Les règles de la primaire ont été codifiées par le parti, dans le cadre d'une « charte d'organisation du débat interne » adoptée le 26 septembre 2006 par le bureau national du parti. Elles sont inspirées des dispositions constitutionnelles et législatives qui régissent l'élection présidentielle elle-même :

- le champ politique de la primaire est limité au parti socialiste. Certains (Jean-Michel Baylet et Roger-Gérard Schwartzberg<sup>2</sup>, notamment, dès 2004) ont proposé d'organiser une primaire de toute la gauche, afin d'éviter l'émiettement des candidatures de gauche et d'écarter ainsi le spectre de 2002. Il n'y a pas été donné suite ;
- les candidatures sont sélectionnées sur la base d'une règle d'appareil : elles doivent être soutenues par au moins 30 des 200 membres titulaires du conseil national, soit 15 % du « parlement » du parti. Laurent Fabius et Dominique

2. La proposition de loi de R.-G. Schwartzberg à l'Assemblée nationale (reprise en termes identiques par J.-M. Baylet au Sénat) est reproduite annexe 4, p. 100-109.



Strauss-Kahn, appuyés sur leurs courants au sein de l'appareil, les obtiennent sans difficulté. Ségolène Royal aussi, forte du ralliement des troupes hollandaises. Mais pas Jack Lang, qui ne réunit pas les signatures nécessaires et jette finalement l'éponge ;

- le corps électoral est limité aux adhérents du parti. Il s'agit de primaires « fermées ». Mais une campagne massive d'adhésion à prix réduit (20 euros) est organisée. Elle aboutit à faire voter plus de 100 000 nouveaux adhérents. Leur comportement électoral nourrit d'ailleurs les spéculations ;
- la campagne officielle a été réglée dans le détail. Une durée courte : six semaines, entre le dépôt des candidatures le 3 octobre et le vote le 16 novembre. Des événements cadrés. Trois *meetings* régionaux devant les adhérents du parti, où seule la presse écrite était admise (Clermont-Ferrand, Paris et Toulouse, respectivement les 19 et 20 octobre et le 9 novembre). Trois débats thématiques, diffusés en direct sur deux chaînes de télévision (questions économiques et sociales, le 17 octobre ; sujets de société et environnement, le 24 octobre ; questions européennes et internationales, le 7 novembre) ;
- le vote est aligné sur celui de la présidentielle : scrutin majoritaire à deux tours. Mais un seul vote suffira : Ségolène Royal emporte la majorité absolue dès le premier tour avec 60,62 % des voix contre 20,83 % à Dominique Strauss-Kahn et 18,54 % à Laurent Fabius, dans un scrutin aux suffrages massivement exprimés.

Quelles leçons tirer de cette grande première en France ? D'abord, la primaire de 2007 confirme les enseignements de celle de 1995. L'origine de la primaire est la même : une crise de *leadership* au sein du parti. Mais, contrairement à 1995, on commence à théoriser l'absence de *leadership* et la néces-

sité d'une primaire : la primaire était vue comme un pis-aller en 1995 ; elle devient la norme en 2007.

La primaire marque à nouveau la victoire de l'opinion sur l'appareil. La base militante du parti a voté comme l'opinion. Tous les sondages d'intention de vote auprès des sympathisants socialistes donnaient Ségolène Royal vainqueur, dans une fourchette entre 58 % et 62 %, parfaitement conforme au vote de la base<sup>3</sup>. La différence avec 1995, c'est l'alignement de l'appareil : les experts de l'appareil prédisaient aussi une victoire de Ségolène Royal autour de 60 %, les cadres ont voté comme la base.

Le conflit de légitimités entre le premier secrétaire et la candidate à la présidentielle s'est reproduit. Ségolène Royal, présente au second tour et auteur d'un score honorable, a réaffirmé la légitimité de ses 17 millions d'électeurs le soir même de l'élection. Mais contrairement à Henri Emmanuelli, François Hollande n'a pas cédé son poste.

Plus fondamentalement, la primaire de 2007, par l'engouement qu'elle a suscité, a eu des effets positifs, tant sur le lancement de la campagne présidentielle de la candidate que sur l'image du parti, brusquement modernisée. À l'inverse, les sérieuses déficiences d'organisation de la primaire, codifiée « à chaud », ont eu des conséquences contre-productives, aggravant notamment les conflits au sein du parti. Nous y reviendrons dans le troisième chapitre.

3. Il y a toutefois une déformation entre l'opinion et la base militante sur les résultats concernant les deux autres candidats. Dominique Strauss-Kahn est sur-évalué dans les sondages (entre 27 % pour Ifop et 36 % pour Opinion Way), tandis que Laurent Fabius est sous-évalué (seulement 6 % pour Opinion Way).

## Primaires à l'étranger : les leçons à tirer

Les primaires se sont donc implantées en France ces dernières années, de manière encore « artisanale ». Cette tendance suit l'évolution constatée dans les démocraties occidentales modernes. Les primaires se développent un peu partout. Elles constituent bien sur un élément structurant de la démocratie présidentielle américaine. Mais elles ont aussi essaimé dans les démocraties parlementaires européennes. L'Italie, de manière spectaculaire, en témoigne. Mais on les retrouve également au Royaume-Uni, en Grèce, ou encore ponctuellement en Allemagne. Les primaires n'y sont pas univoques : par la diversité de leurs objectifs et de leurs procédures, ces exemples étrangers fournissent des sources utiles d'enseignements pour la France.

### LES ÉTATS-UNIS OU L'HYPER-PRIMAIRE

#### DES PRIMAIRES OUVERTES COMPÉTITIVES POUR DÉSIGNER LE CANDIDAT DU PARTI

Les primaires américaines sont perçues comme la quintessence de la primaire. L'opposition entre Barack Obama et Hillary Clinton en a fourni l'actualité. Il est vrai qu'il s'agit des primaires les plus anciennes et les plus codifiées. Il faut toutefois relativiser cette réalité.

D'abord, si le principe des primaires est en effet ancien, leurs modalités n'ont été codifiées que récemment – vers 1970.

Les premières primaires sont organisées en 1912. Avant cette date, les candidats à la présidence des États-Unis étaient désignés par des conventions nationales de chaque parti et, auparavant encore, par les seuls membres du congrès. Contrairement à de nombreux points structurants du système politique américain, elles n'ont pas de fondement dans la Constitution, mais sont le fruit d'évolutions progressives.

Initialement, leur mise en place est impulsée par des intellectuels progressistes qui veulent à la fois mettre fin à la mainmise de l'appareil et de l'*establishment* partisans sur la désignation des candidats et « prendre le pouls » de l'opinion nationale. En 1912, seuls 12 des 50 États américains organisent des primaires, mais la mécanique semble dès lors enclenchée : au cours de la décennie, de plus en plus de primaires et de consultations similaires sont organisées à travers le pays. Pourtant, entre 1920 et 1960, la dynamique se casse, et les désignations se décident à nouveau à l'intérieur des partis. C'est entre 1968 et 1972 que les primaires réapparaissent, pour devenir systématiques – ou quasi systématiques, les présidents sortants n'étant pas toujours soumis à des primaires, en l'absence de challenger dans leur propre camp.

Il faut aussi relativiser la « professionnalisation » des primaires américaines : leur codification demeure relativement lâche. Dans le contexte d'un État fédéral où chaque État, chaque parti fédéré veulent peser dans le choix national, les primaires américaines se distinguent par leur saisissante hétérogénéité et par l'absence de réelle cohérence d'ensemble du système. Des États procèdent par primaires, d'autres par *caucus* à un, deux, trois, cinq étages. Certes, contrairement à

la primaire française de 2006, les règles de la compétition sont largement codifiées à froid. Mais ces règles procèdent de sources très différentes et sont remises en cause élection après élection. Elles relèvent d'un compromis entre le parti fédéral, le parti fédéré, l'État et les candidats. Il arrive que l'on ne trouve aucun accord et que l'on aboutisse à une situation de grande confusion, comme cette année en Floride et au Michigan. Le parti démocrate dans ces États a en effet délibérément bravé les règles nationales sur les dates des primaires, édictées par le *Democratic National Committee* (présidé par Howard Dean). Les primaires démocrates dans ces États ont malgré tout été organisées, posant la question de la prise en compte ou non des délégués désignés dans leur cadre.

Les modalités d'organisation des primaires sont donc relativement récentes, encore instables, et très variables d'un État à un autre. Des caractéristiques communes peuvent toutefois être dégagées.

L'objectif des primaires américaines est d'organiser une compétition pour sélectionner le meilleur candidat. Il n'y a pas de véritable hiérarchie préétablie. Il n'y a pas, notamment, de chef du parti qui préempterait la compétition du fait de sa légitimité institutionnelle : le chef du parti est un secrétaire général, dont la mission est d'organiser de bonne foi, et dans les meilleures conditions, la compétition. Les primaires américaines sont des primaires de compétition.

Chaque parti organise ses primaires, qui concernent exclusivement la sélection de son propre candidat. Dans le cadre d'un système bipartisan (démocrates *versus* républicains), il n'y a pas de primaires au sein d'une coalition de partis, contrairement à l'Italie par exemple. Des candidats « hors bipartisme » peuvent le cas échéant apparaître (Ralph Nader par exemple) mais ils n'ont jamais percé lors de l'élection présidentielle.



En termes de financement, le principe est que les États financent l'organisation du vote, et les primaires des deux partis se tiennent le même jour dans le même lieu. Mais si le parti pense qu'un État est particulièrement stratégique, il peut décider d'y financer la primaire sur fonds propres, et d'en faire un événement d'envergure. Les candidats financent quant à eux leur campagne.

Le nombre de candidats aux primaires n'est pas préétabli. Les conditions pour figurer sur le *ballot* divergent d'un État à l'autre, un candidat peut même parfois concourir sans y figurer. Une constante empirique toutefois : il faut démontrer une capacité à lever des fonds pour prendre part à la compétition. Cette règle n'est pas une barrière trop difficile à franchir pour être sur la ligne de départ et débiter la compétition : du coup, le nombre initial de candidats est le plus souvent élevé, de l'ordre de la dizaine. Elle est en revanche difficile à maintenir dans la durée, quand les financeurs constatent que le candidat n'est plus dans la course pour la victoire finale : c'est pourquoi les candidats jettent rapidement l'éponge, jusqu'à laisser place, le plus souvent, à un duel. Le dernier candidat en lice face au futur vainqueur abandonne lui-même la plupart du temps avant la fin.

Le corps électoral est variable selon les États. Les primaires peuvent être fermées : le droit de vote appartient aux seuls électeurs affiliés au parti<sup>4</sup>. Semi-ouvertes : le droit de vote appartient non seulement à ces électeurs affiliés, mais aussi aux électeurs « indépendants<sup>5</sup> ». Ou bien encore ouvertes : le droit de vote appartient à tous les électeurs dans les conditions de droit commun. Les modalités d'inscription pour participer au vote sont en général assez souples, mais

4. Il s'agit des citoyens américains qui ont déclaré leur affiliation à ce parti lors de leur inscription sur les listes électorales. Il s'agirait, dans les systèmes européens, de sympathisants « enregistrés ».

5. Il s'agit des électeurs qui ne sont affiliés à aucun parti sur les listes électorales.

on ne peut prendre part au vote que dans l'un des deux camps, démocrate ou républicain, un contrôle de régularité étant effectué *a posteriori*. À noter que, dans les primaires ouvertes, ce contrôle n'interdit pas à un sympathisant (affilié) républicain de participer à la primaire démocrate s'il le souhaite, mais à la condition qu'il ne participe pas alors à celle de son propre camp : chacun est ainsi libre de participer à la primaire qui l'intéresse le plus ou lui semble la plus stratégique. Des *blanket primaries*, où tout le monde pouvait voter partout, ont pu exister par le passé, mais elles ont été jugées inconstitutionnelles.

Toutefois, la primaire semi-ouverte s'est imposée comme le mode le plus fréquent de désignation. Les électeurs indépendants, qui peuvent alors prendre part au scrutin démocrate ou au scrutin républicain, voient leur influence grandir, et ce d'autant plus qu'ils sont de plus en plus nombreux.

Les modalités de vote ajoutent à l'hétérogénéité. Dans les primaires classiques, le vote se fait dans le cadre habituel d'un bureau de vote, dans le secret de l'isoloir. Mais il existe aussi un autre mode de désignation, très particulier : le *caucus*. Il s'agit d'un mode de désignation délibératif : les électeurs, rassemblés dans le cadre de « réunions de débat » (*caucus*), participent à des échanges de présentation des candidats ; ils éliminent progressivement les groupes les plus minoritaires, jusqu'à retenir leurs délégués au *caucus* de niveau supérieur ; ces délégués délibèrent à nouveau à l'étage supérieur, et ainsi de suite, jusqu'à désignation finale du camp vainqueur, au niveau de l'État. Les *caucus* du Texas, par exemple, s'étalent dans le temps, et la campagne qui se déroule simultanément au niveau national ne manque pas d'influer sur le choix des participants

Les modalités de la campagne constituent en outre une des spécificités les plus déterminantes du système. Il y a la durée, très longue : près de huit mois entre l'ouverture de la

campagne, en janvier, et sa clôture officielle lors de la convention, fin août. Certes, il est rare que la compétition se poursuive jusqu'au bout, le vainqueur se dessine le plus souvent en cours de route. Toujours est-il que la campagne des primaires est plus étendue que la campagne présidentielle officielle, confinée en septembre et octobre.

Mais l'originalité fondamentale de la campagne, ce n'est pas sa durée mais son séquençage. Les campagnes et les votes se font État par État, dans une compétition par étapes avec classement provisoire à l'issue de chaque étape. Les votes s'étalent sur cinq mois. Ce séquençage garantit l'attention des médias et de l'opinion sur la longue durée. Il crée aussi des dynamiques. Que le résultat dans un État soit plus favorable que ce qui était escompté, et une dynamique peut s'enclencher pour la suite.

Les États dans lesquels se déroulent les premières primaires ont ainsi une influence sensiblement supérieure à celle des autres, tant sur la dynamique d'ensemble que sur le résultat final. Une étude sur les primaires opposant John Kerry et Howard Dean considère ainsi que les premiers électeurs à voter ont eu une influence vingt fois supérieure à ceux votant en dernier<sup>6</sup>. Les candidats et les sondages investissent donc plus dans ces États, et en vue de chaque élection présidentielle, les États fédérés sont tentés d'organiser leur primaire avant celles des autres. De fait, le calendrier s'est peu à peu avancé et resserré – le *Super Tuesday*, qui réunit une masse critique de primaires, a désormais lieu en février, non plus en mars, et il regroupe de plus en plus d'États. Face au caractère antidémocratique de ce tempo, certains avancent d'ailleurs aujourd'hui des projets de réformes, comme des calendriers rotatifs, qui donneraient à chaque État, un jour ou l'autre, son heure de gloire.

6. Brian G. Knight et Nathan Schiff, "Momentum and Social Learning in Presidential Primaries", *NBER Working Paper*, n° W13637, novembre 2007.

Le processus de primaires se conclut par une convention nationale, qui investit définitivement le candidat du parti. Les primaires de chaque État désignent les délégués fédéraux qui voteront lors de la convention nationale de désignation.

Au moment de l'attribution des délégués d'un État, les démocrates préfèrent un système proportionnel tandis que les républicains privilégient le système du *winner takes all*, où le vainqueur d'un État remporte l'ensemble de ses délégués. Le premier système est jugé plus équitable, le second plus efficace dans sa capacité à dégager des majorités claires.

Pour corser encore plus le tout, les primaires peuvent être *binding* (contraignantes) ou *non-binding* (non contraignantes), selon que les délégués reçoivent un mandat impératif ou non (mandat dit « représentatif »). En 1980, Jimmy Carter était arrivé en tête à l'issue du vote militant dans les primaires, mais lors de la convention, l'appareil avait tenté, sans succès, de retourner les votes des délégués à mandat représentatif au profit de Teddy Kennedy, au motif que ce dernier était le seul à pouvoir éviter la défaite à la présidentielle. On retrouve aussi à la convention les « superdélégués ». Créés au début des années 1980, à l'issue de l'épisode Carter/Kennedy, ces superdélégués (près de 20 % des votes à la convention désormais) représentent l'*establishment* du parti. Ils sont censés éviter qu'un candidat trop « hétérodoxe », notamment trop « extrémiste », en bref impropre à gagner l'élection présidentielle elle-même, ne soit choisi par une base manipulée par l'activisme militant. On retrouve enfin à la convention les délégués des candidats ayant abandonné la course : ils peuvent voter librement ou se reporter en bloc sur tel ou tel candidat.

Au total, l'incertitude qui pèse sur le choix final à la convention peut être très forte. Les délégués des candidats éliminés, les délégués dotés d'un mandat représentatif et les

superdélégués peuvent disposer de leur vote. Pendant quelques semaines mi-2008, certains observateurs de la vie politique américaine se sont ainsi livrés au pronostic suivant : et si la victoire de Barack Obama issue du vote militant était retournée à la convention du parti démocrate à Denver, notamment par les superdélégués représentant un *establishment* favorable à Hillary Clinton ? En réalité, l'histoire montre que la convention tend à renforcer, et non à renverser, la victoire du candidat qui n'aurait gagné que d'une courte tête au vote militant : les délégués « libres », dont l'objectif prioritaire est la victoire à la présidentielle, peuvent alors désertier leur affiliation naturelle pour offrir une plus nette victoire au vainqueur et renforcer ainsi sa légitimité pour la présidentielle. C'est ce qui est arrivé en 1980 à la convention républicaine qui a conforté la victoire de Ronald Reagan face au candidat de l'*establishment* George Bush. C'est aussi ce qui était en train de se passer pour Obama, avant qu'Hillary Clinton ne jette l'éponge.

### ÉVALUATION DU MODÈLE AMÉRICAIN

Les primaires américaines présentent trois séries d'avantages. En premier lieu, elles ont un effet bénéfique sur la vie démocratique.

Un effet politique : l'engouement et la médiatisation y sont extrêmes. Il suffit d'avoir suivi les primaires 2008 ou d'avoir vu certaines œuvres de fiction américaine plus ou moins librement inspirées de la réalité<sup>7</sup> pour mesurer à quel point ce périple des candidats conduit à une très large médiatisation de ceux-ci, au cours de leurs *meetings* ou des divers événements qui jalonnent leurs campagnes, voire des péripéties imprévues qui en pavent le chemin.

7. Voir en particulier le film *Primary colors*, de Mike Nichols, et la sixième saison de la série *West Wing*.

Et un effet électoral : les primaires ont un effet positif sur la participation au vote. Dans un pays fortement abstentionniste, elles sont l'occasion pour beaucoup de s'inscrire sur les listes électorales. De manière très concrète, elles permettent par exemple aux militants des deux grands partis d'obtenir les coordonnées téléphoniques et électroniques de leurs sympathisants respectifs, ce qui leur permet ensuite de leur rappeler d'aller voter le jour de l'élection générale.

En deuxième lieu, les primaires américaines, en raison de leur très grande sélectivité, garantissent la légitimité et la qualité du candidat retenu. Le vainqueur des primaires a été désigné par des millions de citoyens. Le vote s'est fait en toute connaissance de cause : grâce à la profondeur de la campagne, on sait tout des candidats – leur personnalité, leurs équipes, leurs propositions. C'est donc bien « le meilleur » qui est retenu.

Le vainqueur des primaires est armé pour la présidentielle. Il a sillonné le pays de longs mois durant. Il a pu en tester le « pouls », vérifier son adéquation avec l'opinion publique, rôdé ses discours. Les primaires l'ont mis à l'épreuve. Elles permettent aussi de « purger » ses défauts. Exposée dès les primaires, la faille d'un candidat, parce qu'il y a survécu, ne sera plus un argument important au moment de la campagne présidentielle. C'est le cas par exemple des prêches agressifs du pasteur de Barack Obama, utilisés par Hillary Clinton lors des primaires, et dès lors guère utilisables par John McCain pour la présidentielle.

On avance souvent que l'intensité de la bataille interne affaiblit le vainqueur, notamment lorsque la primaire a été très serrée, et que, mécaniquement, la campagne s'est durcie. Ce n'est pas exact. Même dans une compétition au coude à coude comme celle de 2008, il reste du temps pour panser les plaies entre la fin des primaires et le début de la campagne présidentielle. Surtout, la clôture de la phase des pri-

maires par une grande convention nationale permet de sceller l'unité après la bataille interne, et de mettre le parti sur les rails de la campagne présidentielle. Clôturent une période d'affrontements vigoureux, elle met en scène les réconciliations. C'est généralement l'occasion d'annoncer le nom du vice-président, souvent choisi parmi les anciens rivaux (Johnson choisi par Kennedy, Bush choisi par Reagan). Les perdants des primaires trouvent dans la convention l'occasion d'afficher leur respect des règles, de s'afficher en bons joueurs et en loyaux amis, avant de faire campagne pour leur ancien concurrent.

En troisième lieu, les primaires américaines se distinguent par leur indéniable contribution au renouvellement des dirigeants. Il n'est pas besoin d'être connu de l'opinion ou légitime politiquement pour participer aux primaires ; on se fait connaître, on devient légitime au cours des primaires. Le lancement des primaires permet d'exister avec peu de moyens, car il ne faut faire campagne que dans peu d'États. Il ne s'agit alors pas tant de victoire ou de défaite dans l'absolu, que de créer la surprise, en émergeant à un niveau inattendu. La dynamique ainsi générée permet de lever les fonds nécessaires pour poursuivre la campagne. Sans cette procédure de désignation, un Bill Clinton, en 1992, un Barack Obama aujourd'hui n'auraient pas pu s'imposer comme les candidats de leur parti face à des concurrents initialement largement plus connus et plus crédibles qu'eux. De même, Howard Dean a été révélé par les primaires de 2000, où il a réussi à obtenir une bonne visibilité avec ses méthodes de campagne innovantes. Ronald Reagan avait réussi à s'imposer comme candidat républicain à la troisième tentative, contre l'appareil du parti. John McCain avait « percé » en 2000, contre toute attente, alors que tout l'*establishment* républicain soutenait George W. Bush. Et il a pu s'imposer à son camp en 2008.

Toutefois, l'engouement largement partagé pour les primaires démocrates de 2008 ne doit pas faire oublier leurs réelles carences. Les primaires posent d'abord le problème de la personnalisation de la vie politique. Il est clair que la personnalité des candidats joue un rôle fondamental. Mais c'est le cas du système présidentiel américain dans son ensemble, qui ne présente pas le même rapport entre personnalité du *leader* et projet politique que les démocraties parlementaires européennes.

Les primaires américaines renvoient aussi, de manière aiguë, à la question de l'argent en politique. Il faut désormais lever plusieurs centaines de millions de dollars pour gagner des primaires – sans compter les centaines d'autres investies par les États et les partis dans leur organisation. Leur coût est très élevé et vient s'ajouter au coût des campagnes électorales proprement dites. On rejoint là le problème plus général du financement de la vie politique américaine et des modalités pour le moins limitées de son encadrement. Certes, ainsi que nous l'avons indiqué, ce n'est pas un obstacle au renouvellement : l'argent ne crée pas les *leaders* politiques, il va aux *leaders* politiques. Mais il soumet la sphère politique à l'influence de ses financeurs. On rappellera simplement pour mémoire que ce mode de fonctionnement, largement accepté et en tout état de cause généralisé, accroît une politisation de l'administration déjà forte dans le cadre d'un *spoils system* : M. Stapleton, ni diplomate ni francophone, n'a-t-il pas été nommé ambassadeur des États-Unis en France en remerciement de son soutien financier à George W. Bush lors des primaires ?

En outre, les primaires américaines allongent la séquence électorale de l'élection présidentielle. Dans un pays déjà marqué par des élections incessantes (élections présidentielles tous les quatre ans et, à mi-mandat, élections au congrès ; élections locales nombreuses et fréquentes), elles renforcent



le sentiment de « campagne permanente » au détriment d'un travail politique de fond dans la durée.

Leur large ouverture conduit de plus à l'effacement des partis : l'appareil démocrate n'a au plus qu'une influence résiduelle sur l'issue de la primaire, et les adhérents sont noyés sous le flot des votes de sympathisants.

### ENSEIGNEMENTS POUR LA FRANCE

Si les primaires américaines paraissent attrayantes, leur transposition pure et simple est pourtant exclue. Le système, profondément lié au fédéralisme américain, est difficilement applicable dans le cadre d'un État unitaire comme la France. Une codification décentralisée, avec des règles variant par région ou par département, n'aurait guère de sens. De même, le système des délégués fédéraux à la convention nationale paraît moins démocratique, dans le contexte français, qu'un vote au suffrage universel direct.

Le coût des primaires américaines est pharaonique. Même en le replaçant à la mesure française, il reste que des primaires sont difficilement finançables en France à financement inchangé des partis.

Il est en revanche possible de s'inspirer des primaires américaines. Il faudrait alors simplifier le système, dans le sens d'une plus grande unité et d'une organisation davantage rationalisée. À cette condition, les grands principes structurants des primaires américaines pourraient être repris :

- primaires au sein d'un seul parti, avec, le cas échéant, une procédure d'association à inventer pour les partis « frères » ;
- désignation en fin de mandature, en vue de l'échéance présidentielle ;
- issue ouverte dans le cadre d'une primaire de compétition ;
- vote ouvert aux sympathisants de gauche ;
- conditions souples de candidature ;

- campagne longue et approfondie ;
- événements institutionnels de clôture de primaires pour restaurer l'unité.

## L'ITALIE OU LA JUBILATION PARTICIPATIVE<sup>8</sup>

### UNE PRIMAIRE OUVERTE DE LÉGITIMATION POUR LE LEADER DE LA COALITION

L'Italie a connu deux grandes primaires à gauche, en 2005 et 2007, la première pour désigner le candidat à diriger le pays, la seconde le chef d'un nouveau parti.

La première, le 16 octobre 2005, permet à Romano Prodi de prendre la tête de l'*Unione*, la coalition de gauche regroupant des partis allant des communistes aux centristes, en vue des élections générales. Cette primaire connaît un immense succès. Elle mobilise près de 4,3 millions de citoyens qui se rendent dans l'un des 9 800 bureaux de vote mis en place par l'*Unione* à travers le pays. Romano Prodi, soutenu par les deux principaux partis, l'emporte nettement, avec près de 75 % des suffrages, devant le candidat communiste Fausto Bertinotti (15 %) et cinq autres concurrents.

La « primaire Prodi » présente des caractéristiques très dissemblables du modèle américain. Il s'agit certes d'une primaire ouverte aux électeurs, comme aux États-Unis. Tous les sympathisants de l'*Unione*, âgés de plus de 18 ans, italiens ou résidents étrangers, sont appelés à désigner leur candidat à la présidence du Conseil. Il leur suffit de s'inscrire sur les listes électorales, dans les bureaux de vote, le jour du vote.

8. Voir notamment Manlio Cinalli, « Primaires à l'italienne », *Revue française de science politique*, avril 2007, p. 268 sqq.

Mais la primaire italienne concerne toute la gauche, et non un seul parti (démocrate ou républicain). L'objectif est d'unifier un paysage politique italien composé d'innombrables partis. Sa fragmentation est tenue pour responsable des échecs à répétition face aux solides coalitions de la droite autour de Silvio Berlusconi.

Contrairement aux États-Unis, la primaire italienne n'est pas compétitive. Elle a été conçue pour légitimer Romano Prodi. Tous les partis de la coalition sont d'accord sur son nom. Les autres candidatures sont des candidatures de témoignage (pour les *leaders* des petits partis de la coalition), ou de préparation de l'avenir. Le résultat est connu d'avance. Il s'agit d'une primaire de légitimation.

Enfin, contrairement encore aux primaires américaines, la campagne est courte et le vote se déroule sur un seul jour. Nul besoin, en effet, d'organiser une campagne très compétitive à partir du moment où il s'agit d'une procédure de légitimation.

Ainsi, la « primaire Prodi » se positionne comme un modèle de primaire ouverte alternatif au modèle américain.

La seconde primaire concerne la désignation de Walter Veltroni à la tête du parti démocrate. Le 14 octobre 2007, 3,5 millions de citoyens ont élu l'Assemblée constituante du Parti démocratique, issu de la fusion des démocrates de gauche et de la coalition centriste de la Marguerite. Ils ont choisi pour premier secrétaire, à 76 %, le favori, Walter Veltroni, qui a distancé ses quatre rivaux. La « primaire Veltroni » présente des conditions similaires à la « primaire Prodi », sauf sur un point essentiel, son objectif : il s'agit de désigner le *leader* de l'opposition, et non le *leader* de la coalition électorale pour les élections générales.

## ÉVALUATION DU MODÈLE ITALIEN

Le modèle italien présente des atouts très attractifs. Il a rempli son objectif principal : unifier des forces politiques fragmentées en légitimant un *leader* unique. C'est le cas avec Prodi comme avec Veltroni.

Le remarquable succès de la participation crée une vraie dynamique électorale. C'est une force, en effet, d'être investi par plusieurs millions de citoyens. Et l'opération mobilise les sympathisants en prévision de la campagne nationale. La victoire de Romano Prodi aux élections générales de 2007 a certes été obtenue à l'arraché, mais tous les commentateurs s'accordent à penser que la primaire a constitué un facteur positif dans la bataille politique.

Cette participation a également apporté un gain d'image et de modernité, tant à la coalition organisatrice qu'à la classe politique tout entière. Il est significatif de noter que la participation a pu être très forte, même en l'absence de suspense. La « primaire Veltroni » est à cet égard exemplaire : 3,5 millions de citoyens se sont déplacés pour ratifier un succès connu d'avance dans le cadre d'une désignation partisane sans enjeu électoral ! Le succès de cette primaire n'est donc pas seulement dû à une mobilisation préélectorale, mais aussi à un « plaisir participatif », à une « jubilation participative ». L'ampleur des mobilisations atteste d'une volonté de participation démocratique. Les primaires ont ainsi permis de répondre au climat d'« antipolitique », en donnant aux citoyens et à la « société civile » un rôle actif et positif dans la vie politique.

Notons enfin que ces primaires n'ont pas posé de problème de financement. Les électeurs de la « primaire Prodi » ont ainsi consenti à verser une contribution pécuniaire en moyenne dix fois plus élevée que la participation minimale de 1 euro, exigée pour voter. La primaire s'est ainsi autofinancée, elle a même dégagé des bénéfices significatifs.

Malgré leur indéniable attrait, les primaires italiennes ne sont pas sans inconvénients. Les modalités même de leur déroulement, volontairement très souple et ouvert, en ont fait des primaires assez peu contrôlées. Si aucune étude ne permet de conclure avec certitude sur ce point, des dysfonctionnements dans la tenue des listes et des bureaux ne sont pas à exclure. Les bureaux de vote n'étaient par exemple pas interconnectés : une même personne pouvait ainsi voter plusieurs fois, dans des bureaux de vote différents, sans grande difficulté. De tels dysfonctionnements semblent pourtant avoir été assez marginaux.

Plus fondamentalement, si ces primaires ont uni les partis en lice en vue des échéances électorales, leur efficacité dans la durée n'est pas avérée. La chute du gouvernement Prodi, vingt mois après son accession au pouvoir, démontre que la primaire n'a pas suffi à elle seule à cimenter durablement la coalition, ni à donner à son chef une légitimité et une autorité politiques indiscutées. De même, l'échec de Walter Veltroni lors de l'élection générale anticipée d'avril 2008 a déjà écorné la popularité acquise lors de sa désignation. Les primaires ne constituent donc pas une réponse miracle aux questions de l'unité à gauche, de l'autorité du *leader* et du défi permanent représenté par Silvio Berlusconi.

Enfin, comme toutes les primaires ouvertes, les primaires italiennes posent la question du sens à donner au militantisme contemporain : à quoi bon cotiser, tracter, se réunir pour débattre, en un mot, à quoi bon faire son travail de militant, si tout sympathisant se voit *in fine* octroyer le pouvoir de participer à la désignation du candidat qui relève traditionnellement du noyau dur des droits réservés aux seuls adhérents d'un parti ?

## ENSEIGNEMENTS POUR LA FRANCE

La « primaire Prodi » semble *a priori* transposable en France pour une primaire présidentielle. Les objectifs poursuivis peuvent faire sens dans notre pays. Elle favoriserait en effet l'unité de la gauche : l'émiettement des partis de gauche est un facteur d'affaiblissement. Il a même mené au désastre électoral le 21 avril 2002, avec l'absence de candidat de gauche au second tour de la présidentielle, au profit du candidat d'extrême droite Jean-Marie Le Pen. Une telle primaire renforcerait aussi la légitimation du *leader* par l'ensemble des partis de gauche : elle faciliterait ainsi les reports de voix au second tour. Les procédures mises en place paraissent également reproductibles dans le contexte français, sans difficulté particulière.

La « primaire Veltroni » est plus audacieuse dans le contexte français. Elle reviendrait à désigner un *leader* de toute la gauche (ou au moins de toute la gauche de gouvernement) dès le début de la séquence électorale – et pas simplement en vue de l'échéance présidentielle : cela impliquerait la création d'une véritable fédération des partis de gauche. La désignation du chef de parti par primaire ouverte – c'est-à-dire, concrètement, le premier secrétaire du parti socialiste au suffrage direct des sympathisants – constituerait également une novation fondamentale.

## LE ROYAUME-UNI OU LA DOUBLE LÉGITIMATION

### LE PARTI CONSERVATEUR : DES PRIMAIRES FERMÉES POUR DÉSIGNER LE *LEADER* DE L'OPPOSITION

Les *tories* et le *Labour* possèdent des modes de désignation assez proches. Les grandes caractéristiques sont communes. La date de désignation du *leader* se fait en début de

mandature. Il s'agit de désigner le chef de l'opposition, et non, comme en Italie ou aux États-Unis, de désigner en fin de cycle le *leader* pour les échéances électorales à venir. C'est une différence fondamentale. Il y a un *leader* de l'opposition, avec un statut au Parlement (l'opposition de sa Majesté). Ce *leader* a vocation, sauf accident, à être aussi le *leader* pour les échéances électorales et donc à devenir Premier ministre en cas de victoire. En cas d'« accident », s'il devient patent en cours de mandat qu'il ne fait pas l'affaire et entraîne le parti à la défaite, il sera renversé par ses troupes à travers un vote de défiance et un nouveau *leader* sera installé.

Le *leadership* se décide au sein de chaque parti. Comme aux États-Unis, le système britannique ne nécessite pas d'alliances de partis.

Les candidatures sont assez fortement filtrées. Le système britannique se caractérise par une prééminence forte du modèle parlementaire. Conformément à ce modèle, le *leader* est obligatoirement un parlementaire : il faut être membre du Parlement et avoir gravi ses échelons pour prétendre au *leadership*.

Il n'y a pas de primaires ouvertes : les sympathisants ne sont pas appelés à voter. Tout se passe au sein des partis.

La compétition entre les candidats au *leadership* est réelle. Sauf transition en douceur (comme entre Tony Blair et Gordon Brown), il y a une bataille interne, relativement rapide, mais le plus souvent féroce.

Voilà pour les points communs. Les différences concernent pour l'essentiel le corps électoral de désignation : le parti travailliste est resté sur un système privilégiant l'appareil, alors que les conservateurs sont passés à des primaires internes.

Le parti travailliste n'est pas passé au modèle des primaires. Il fonctionne sur un système hybride mêlant choix de l'appareil et vote des militants.

Jusqu'en 1981, la sélection se fait par le groupe parlementaire. De 1981 à 1993, trois collèges électoraux sont mis en place : le collège syndical (40 % des voix), le collège des sections locales (30 %), le collège du groupe parlementaire (30 %). Certains groupes (syndicats par exemple) votent en bloc. Depuis 1993, la répartition des voix entre les différents collèges a été équilibrée (1/3 chacun) et le vote devient individuel au sein de chacun d'entre eux en 1994.

Le système demeure plutôt dominé par les parlementaires, qui contrôlent aussi, indirectement, leurs sections. Surtout, les parlementaires gardent la main sur la désignation des candidats au *leadership* : les candidats (eux-mêmes membres du Parlement) doivent obtenir 5 % des voix des parlementaires (20 % si le *leader* national est dans la course) pour pouvoir se présenter.

Le parti conservateur organise quant à lui une intéressante procédure de double légitimation. Jusqu'en 1965, le *leader* du parti est désigné selon la règle opaque du « cercle magique ». Un nom faisant « unanimité » est annoncé au sortir de réunions entre les caciques du parti, sans aucune transparence sur le processus de désignation. De 1965 à 2001, l'élection se fait par vote des membres du groupe parlementaire. Il faut pour être désigné obtenir la majorité des votants (des inscrits à partir de 1974) et 15 % de voix de plus que le deuxième prétendant le mieux placé. Dans le cas où cette disposition ne se réalise pas, les candidats les moins bien placés sont successivement éliminés. Depuis 1974, l'élection se fait sur une base annuelle. La candidature d'un élu doit être confirmée par les membres du Parlement et le bureau national du parti.

Depuis 2001, les *tories* ont choisi un système à deux étages. Dans un premier temps, les membres du groupe parlementaire départagent les candidats par votes successifs jusqu'à n'en retenir que deux. Les deux finalistes ainsi désignés



sont appelés, dans un second temps, à se soumettre au vote de l'ensemble des adhérents du parti. La campagne est relativement courte mais intense.

### ÉVALUATION DE LA PROCÉDURE *TORY*

Cette double légitimation permet de coupler pouvoir des parlementaires (incontournable dans un modèle parlementaire) et démocratisation du système des primaires – même si elles sont fermées, limitées ici au seul suffrage des adhérents du parti.

La désignation en début de législature permet de doter le parti d'un *leader* pour toute la durée de celle-ci. Ce système correspond donc bien aux spécificités d'une démocratie parlementaire où le *leader* du parti anime le travail de l'opposition parlementaire et joue le rôle de *shadow Prime minister*. Il faut ainsi noter que le chef politique n'est pas, contrairement à la France, le premier secrétaire du parti : il existe un secrétaire général cantonné à un rôle administratif. Le chef politique, c'est le *leader* de l'opposition au Parlement.

En revanche, cette désignation précoce ne permet pas à la primaire de jouer un quelconque effet d'entraînement électoral, ni même de vérifier l'adéquation du *leader* avec les attentes de l'électorat à l'approche d'une échéance électorale. C'est certes moins important dans un régime parlementaire que dans un régime présidentiel, où l'adéquation du candidat avec l'opinion revêt une importance accrue. Malgré tout, dans une période marquée par l'importance des médias et la personnalisation de la politique, cela peut présenter des désagréments. Ce mode de désignation n'a pas empêché l'émergence de personnalités très charismatiques, comme Tony Blair. Il n'a pas permis à l'inverse d'écarter des personnalités inadaptées, comme, avant David Cameron, une série de *leaders tories* dont la faible popularité a contribué à maintenir Blair au pouvoir.

### ENSEIGNEMENTS POUR LA FRANCE

La spécificité parlementaire du cas britannique est difficilement transposable en l'état en France. Cela impliquerait un transfert de pouvoir du parti vers le groupe parlementaire. Ce transfert n'est pas conforme à notre tradition politique, où le *leader* politique est le premier secrétaire. Il est d'autant plus délicat à mettre en œuvre en l'absence d'un véritable statut de l'opposition parlementaire – que la récente réforme constitutionnelle a écarté.

Le cas *tory* est toutefois très intéressant pour la France. Il montre que l'on peut organiser une primaire en début de cycle pour désigner le *leader* de l'opposition, et pas uniquement une primaire présidentielle en fin de cycle.

### L'EXPÉRIENCE GRECQUE DU SONDAGE DÉLIBÉRATIF

#### LA THÉORIE DU SONDAGE DÉLIBÉRATIF

La technique du sondage délibératif a donné lieu, en Grèce, à une forme très originale de primaire politique. Inventé il y a une vingtaine d'années par James Fishkin, professeur à l'université de Stanford, le sondage délibératif cherche à donner vie à deux principes clés de la démocratie : le débat sincère d'une part, la participation politique massive d'autre part. Il vise à informer l'opinion pour permettre un choix pleinement éclairé, sans définir en lui-même de direction particulière ni de programme précis. De ce fait, il est d'ailleurs plus utilisé par des fondations que par les gouvernements. S'il recourt à des techniques statistiques traditionnelles, le sondage délibératif est néanmoins véritablement alternatif. Loin de vouloir révéler l'opinion « brute » telle qu'elle est, il cherche au contraire à produire l'opinion

« éclairée » que les citoyens auraient dans un monde idéal, c'est-à-dire s'ils avaient la chance d'être pleinement informés des enjeux des questions sur lesquelles ils sont amenés à trancher.

Ce mode de consultation s'inscrit directement dans le courant de la démocratie délibérative, incarné notamment par Jürgen Habermas. Il insiste sur les vertus de la discussion contradictoire, qui permet d'aboutir à des décisions plus rationnelles et mieux consenties que les votes purement spontanés. En revanche, s'il se rapproche de la démocratie participative telle que la défend notamment Benjamin Barber, il ne se fonde pas complètement dans ce mouvement, dont le but originel est de politiser en masse la société pour produire de bons citoyens.

Le sondage délibératif est un concept peu connu en France, et pour cause : seule une quinzaine d'expériences ont été menées dans le monde selon cette méthodologie très particulière. Fishkin a d'ailleurs déposé la marque du sondage délibératif, et on ne peut l'utiliser sans payer des droits à son centre de recherches ni sans lui confier la supervision de la procédure ! Il tient à jouer un rôle de garant, à l'image de ce que font les comités de pilotage dans les jurys de citoyens.

La sélection des candidats doit se faire au hasard, et être aussi aléatoire que celle des sondages traditionnels. Elle peut recourir à un panel initial de participants très variable, de 300 à 3 000 personnes, pour ne retenir, après un premier sondage, que deux à trois cents personnes. Celles-ci, globalement représentatives de la population (tout en étant, lois du genre obligent, un peu plus âgées et politisées que la moyenne), sont invitées à passer un week-end dans un lieu donné, en l'échange d'un dédommagement d'environ 150 euros par participant. Les participants sont alors réunis en séance plénière, où des spécialistes du sujet abordé leur

présentent des exposés. À titre d'exemple, un sondage délibératif sur le thème de la sécurité verrait les interventions de magistrats, d'agents de police, de gardiens de prison, d'anciens prisonniers, de responsables d'associations de quartiers difficiles... Ensuite, sont formés de petits groupes, animés de façon objective, qui permettent à chacun de s'exprimer librement. À la fin du week-end, on recueille les avis des participants, et on les compare à ceux qu'ils avaient donnés au début du week-end. On compare ainsi opinion « spontanée » et opinion « éclairée ».

Le sondage peut porter sur des sujets variés : des Danois ont été interrogés sur l'euro, des Irlandais sur l'éducation, des Britanniques sur la sécurité, des Australiens sur la réconciliation avec les Aborigènes ou l'abolition de la monarchie, des Roumains sur les politiques à destination des Roms, les habitants d'un district chinois sur les priorités budgétaires locales, etc. La démarche a un intérêt d'autant plus grand que peu d'informations sont disponibles sur le sujet, et que les enjeux qui y sont associés sont peu fixés. Les opinions sont sinon plus figées au départ, elles sont moins susceptibles d'évoluer et l'efficacité du sondage délibératif, mesurée à l'aune de l'amélioration de l'information des participants et de l'ampleur du changement d'opinion, en pâtit.

L'événement doit par ailleurs être aussi médiatisé que possible. Un partenariat avec une chaîne de télévision est considéré comme l'idéal. En effet, l'objectif du sondage n'est pas de restreindre son influence au seul panel sélectionné, mais d'agir par son intermédiaire sur un ensemble plus large de citoyens. L'objectif est aussi la participation politique du plus grand nombre.

Les résultats des expériences menées sont intéressants à plus d'un titre. Au terme de ces sondages, les sondés ont par exemple été en moyenne beaucoup plus favorables aux énergies renouvelables, beaucoup plus favorables à l'abolition de

la monarchie en Australie. Les résultats ont pu être contradictoires, comme sur la sécurité en Grande-Bretagne, où les sondés ont été beaucoup moins favorables à la prison, mais beaucoup moins hostiles à la peine de mort. Il reste que l'on ignore les raisons réelles de ces changements d'opinion : est-ce le niveau accru d'information et la meilleure qualité de celle-ci ? Est-ce la délibération sur site, qui a enrichi et nuancé les points de vue de chacun ? Est-ce enfin l'émergence de *leaders* qui ont façonné les opinions suivant leurs convictions ? Aucune étude sérieuse ne permet de trancher de manière irréfutable ces interrogations.

#### APPLICATION POLITIQUE : UNE PROCÉDURE HÉTÉRODOXE POUR UNE SÉLECTION INFORMÉE DU CANDIDAT

Très tôt, Fishkin a envisagé l'usage du sondage délibératif à des fins de sélection d'un candidat, pour mettre un terme au processus des primaires américaines qu'il considère comme aléatoire et coûteux.

Le secrétaire général du Pasok, George Papandreou, influencé par un professeur d'université proche de Fishkin et statisticien de l'Éducation nationale lors de son passage au ministère, a proposé en 2006 de mener l'expérience d'un sondage délibératif pour désigner le candidat du Pasok aux élections municipales d'une ville proche d'Athènes, Marousi – ville *a priori* ingagnable par le parti.

Cette expérience était notamment destinée à dépasser l'alternative insatisfaisante entre primaires ouvertes et sélection des candidats par les partis. Le secrétaire général du Pasok voyait là une issue possible à un dilemme récurrent dans les grandes démocraties : les citoyens sont légitimes mais ils sont peu informés ; de l'autre côté, les militants sont réputés mieux informés au sujet de la vie publique, mais ils sont souvent considérés comme insuffisamment légitimes, car trop peu représentatifs des citoyens. La technique du

sondage délibératif permet d'« éclairer » des citoyens : on conjugue ainsi légitimité et information. Aussi a-t-il été décidé de réunir 160 participants, durant un dimanche entier. Six candidats ont débattu devant eux. Il y a eu deux tours d'élection et, au second tour, le gagnant, originellement le moins connu des sondés, l'a emporté avec 57 % des voix.

Le candidat ainsi sélectionné a finalement été battu lors de l'élection générale, avec 47 % des voix contre 53 % à son adversaire. Cette circonstance est cependant en elle-même insuffisante pour disqualifier le sondage délibératif comme procédure de sélection, dès lors en particulier que la ville pilote sur cette expérience n'est pas, traditionnellement, une terre électorale favorable au Pasok. Le résultat électoral a même constitué une bonne surprise.

#### ÉVALUATION DU SONDAGE DÉLIBÉRATIF

Le sondage délibératif jouit, grâce à sa médiatisation, d'une visibilité très forte qui lui permet d'avoir un effet d'entraînement sur l'opinion. Sa visée pédagogique lui confère en outre une symbolique positive, dès lors qu'à travers une information fournie et cadrée, il s'agit d'obtenir le vote de citoyens pleinement informés. De fait, le sondage délibératif permet tout à la fois de discuter des enjeux de fond et de consacrer un candidat.

Il permet en outre de faire émerger une personnalité nouvelle, dont la victoire était inattendue au moment de l'amorce du processus. Enfin, d'un point de vue strictement matériel, le coût de cette procédure est bien moindre que celui de modes de sélection plus lourds, tels que les primaires traditionnelles.

Le sondage délibératif appliqué à la politique constitue toutefois une technique baroque. Fondamentalement, un sondage, aussi délibératif soit-il, ne reste qu'un sondage : s'arrêter aux votes d'un panel, même représentatif, remet

ainsi frontalement en cause le principe même de la démocratie.

Force est d'ailleurs de constater qu'empiriquement, le recours à de telles consultations est jusqu'à présent resté dans une logique d'expérimentation unique, fort peu d'institutions y ayant eu recours de manière répétée.

### ENSEIGNEMENTS POUR LA FRANCE

Au final, le sondage délibératif constitue un instrument intéressant d'information du public. On peut même le qualifier de concrétisation spécifique de l'idéal d'éducation civique et citoyenne. Il est en revanche improbable qu'il puisse être utilement mobilisé par les partis politiques comme instrument pertinent de choix de leurs candidats : approprié pour produire une opinion informée, le sondage délibératif l'est certainement moins pour structurer une procédure de sélection.

En revanche, la volonté d'information, de production d'un choix éclairé mérite d'être approfondie.

C'est exactement ce que cherchent à susciter les *caucus* américains. Par rapport aux sondages délibératifs de Fishkin, les *caucus* demeurent certes imprécis, approximatifs, ils peuvent être soumis à des manipulations de militants activistes. Mais ils ont l'immense avantage, dès lors qu'il s'agit de vote démocratique, d'être grandeur nature et de ne pas se limiter à un sondage.

Il est sans doute possible d'inscrire la logique du *caucus* dans le cadre d'une campagne électorale classique de désignation. Fishkin évoque l'idée d'un *Deliberation Day* pour l'élection présidentielle. Il s'agirait d'un jour férié consacré au débat politique avant chaque élection présidentielle. Les militants des partis viendraient présenter leur candidat et leur programme, et échanger avec les citoyens. L'objectif serait de permettre au plus grand nombre de procéder à des

choix plus éclairés, en mettant les citoyens à même d'échanger avec les militants sur les principaux enjeux du débat public. La mise en place d'une telle journée permettrait ainsi aux citoyens d'être mieux informés, tout en étant libérés du principe d'allégeance à une organisation partisane.

Le *Deliberation Day* pourrait aussi être mis en place dans le cadre d'une primaire ouverte de désignation. La réussite d'une telle journée est toutefois étroitement conditionnée au renforcement, en amont, du travail de fond proposé aux militants par les partis, lequel demeure encore trop souvent le parent pauvre des partis politiques français.

### AUTRES EXEMPLES ÉTRANGERS

Les autres démocraties occidentales n'ont pas basculé à ce jour vers des systèmes de primaire. Seuls deux pays ont mis en œuvre, ponctuellement, une primaire : l'Allemagne et l'Espagne.

En Allemagne, la désignation repose sur l'expérience exécutive locale et les responsabilités partisans et non, comme au Royaume-Uni, sur le groupe parlementaire.

À droite, au sein de la CDU, la sélection s'opère « traditionnellement », au choix de l'appareil interne. Dans le cas d'Angela Merkel, cette dernière, installée au poste de secrétaire général de la CDU par le président fédéral Wolfgang Schäuble, est élue au poste de présidente en avril 2000 par un vote des délégués nationaux réunis en congrès (96 % des voix).

Au sein du SPD, jusqu'en 1993, le candidat est choisi par le *praesidium* du parti (13 membres) et systématiquement approuvé par les militants. Mais les statuts, révisés en 1993, prévoient désormais l'organisation de primaires internes.

Pour autant, ce cas de figure ne s'est réellement produit qu'une fois, en 1993 justement, lors de primaires qui ont opposé Rudolf Scharping, Gerhard Schröder et Oskar Lafontaine pour une victoire du premier. En 1998, Scharping, battu aux élections générales, fait avaliser Schröder comme successeur, sans élections primaires.

En Espagne, le mode de désignation du parti populaire est similaire à celui de la CDU. Le candidat choisi par le parti est confirmé par les adhérents dans le cadre d'un vote plébiscitaire sans compétition.

À gauche, le PSOE a lui aussi connu une expérience de primaire. Jusqu'en 1998, la désignation se fait *via* l'appareil du parti. En 1998, contesté par une partie des militants, le secrétaire général Joaquin Almunia organise les premières primaires internes au parti. À la surprise générale, c'est Josep Borrell qui l'emporte avec 55 % des voix. Après la démission de ce dernier suite à des scandales financiers, c'est Joaquin Almunia qui reprend les rênes du parti pour les élections de 2000. Après une nouvelle défaite aux élections européennes, régionales et municipales, José Zapatero est élu secrétaire général du parti par les délégués (995 personnes) réunis en congrès.

De ces exemples on peut tirer un enseignement : l'implantation des primaires n'est pas inéluctable, de nombreux pays n'y ont pas recours, et les partis qui en font l'expérience ne les ont pas systématiquement adoptées.

## SYNTHÈSE

On peut établir un tableau synthétique des différentes expériences étrangères que nous venons de passer rapidement en revue (voir ci-contre).

	Primaires PS (2006)	Primaires américaines (2008)	Primaire italienne (Prodi, 2005)	Primaires britanniques ( <i>tories</i> depuis 2001)
<b>Traits dominants</b>	Primaires au sein d'un seul parti  Primaire fermée « élargie » : vote des adhérents, anciens et nouveaux  Candidats présélectionnés par le parti Vote sur un seul jour  Désignation en fin de mandature Issue ouverte (compétition)	Primaires au sein d'un seul parti  Primaire ouverte : vote des électeurs (sympathisants et « indépendants »)  Accès ouvert aux candidatures Diversité des procédures selon les États et les partis et étalement des votes sur 5 mois  Désignation en fin de mandature Issue ouverte (compétition)	Primaire ouverte à tous les partis de la coalition Primaire ouverte : vote des sympathisants  Chaque parti désigne son candidat Vote sur un seul jour  Désignation en fin de législature Issue prédéterminée (légitimation)	Primaires au sein d'un seul parti  Primaire fermée : vote des adhérents sur deux candidats présélectionnés par les députés  Accès ouvert aux parlementaires Vote en plusieurs temps  Désignation en début de législature Issue ouverte (compétition)
<b>Avantages</b>	Intérêt du public  Renforcement du parti  Légitimation du candidat	Mobilisation électorale présence des candidats à travers le pays  Mise à l'épreuve des candidats  Renouvellement des dirigeants	Mobilisation des sympathisants  Unification de la coalition pour les élections  Légitimation du <i>leader</i>	—  Parti doté d'un <i>leader</i> pour la législature  Légitimation double
<b>Inconvénients</b>	Risques de division  Parti sans <i>leader</i> jusqu'à la primaire	Coût élevé  Campagne permanente Effacement du parti  Rôle disproportionné des premiers États	Élections non contrôlées  Absence d'effet d'unification durable Affaiblissement du rôle des adhérents	Pas d'effet d'entraînement électoral du fait de la désignation précoce
<b>Possibilité d'introduction en France</b>		Oui dans ses principes pour une primaire présidentielle PS	Oui en théorie pour une primaire de la gauche	Oui pour une primaire de <i>leadership</i> de l'opposition (hors spécificité parlementaire)



## Gauche française : un système à inventer

À l'issue de ce tour d'horizon des antécédents français et des expériences étrangères, nous nous prononçons pour l'implantation d'un système de primaire en France. Beaucoup d'éléments y conduisent, même si aucun n'est décisif : l'inscription dans les statuts du parti socialiste, l'antécédent réussi de 2006, l'incapacité chronique du parti – et peut-être structurelle dans le monde contemporain – à désigner un *leader* « naturel », les évolutions dans les autres pays occidentaux. Mais ce système devra éviter les carences constatées en 2006 : pour cela, il devra être codifié « à froid ».

Les exemples étrangers nous montrent que plusieurs modèles sont possibles. La revue des différents enjeux pour une primaire à la française réussie (champ politique, candidatures, corps électoral, campagne, date du vote) conduit à écarter la primaire de toute la gauche : séduisante sur le papier, cette option tirée de l'expérience italienne n'est, on le verra, pas réaliste en pratique et serait vraisemblablement contre-productive. Deux modèles émergent. Soit une primaire au sein du parti pour désigner le candidat à la présidentielle (« primaire PS de type présidentiel ») : issue de l'exemple américain, cette option est la plus adaptée au régime politique français, mais elle est éloignée de nos traditions partisans et nécessite des réformes profondes dans l'organisation et le fonctionnement du parti. Soit une primaire au sein du parti pour désigner le *leader* de l'opposition

(« primaire PS de type parlementaire ») : tirée de l'exemple britannique, elle est moins « moderne » et moins « brillante », mais plus en phase avec le fonctionnement du parti socialiste.

## POUR UN SYSTÈME DE PRIMAIRE À LA FRANÇAISE

### UN RETOUR EN ARRIÈRE NI SOUHAITABLE NI RÉALISTE

L'idée de primaire fait encore souvent l'objet de réticences fortes. Fondamentalement, il s'agit d'une résistance « aristocratique ». *L'establishment* du parti a du mal à se résoudre à la perte du pouvoir de désignation du *leader* au profit de la base.

Un premier argument avancé contre la primaire est qu'elle soumettrait le choix du *leader* à l'irrationalité de la base. Le risque serait celui d'un « coup de cœur » basiste pour un candidat démagogique. La primaire aboutirait à un choix contraire à l'intérêt général, en sélectionnant une personnalité qui ferait un mauvais chef de l'État. Et à un choix inefficace, car elle serait aussi un médiocre candidat à la présidentielle.

Cet argument est très contestable. L'appareil socialiste n'a guère de leçons à recevoir en termes d'irrationalité de ses décisions. La critique contre la démagogie du choix par primaire est irrecevable, car c'est une critique contre la démocratie elle-même. Et le procès en inefficacité électorale, intenté sur la base de l'expérience de 2006, a ses limites : les qualités pour réussir dans une primaire sont normalement les mêmes que celles pour réussir lors de la présidentielle ; le fait que ce ne soit pas le cas ne remet pas en cause la primaire dans son principe, mais dans sa mise en œuvre.

Un deuxième argument renvoie au risque d'« américanisation de la vie politique », avec une personnalisation à outrance des débats au détriment des enjeux de fond. Ce

risque est réel. Il est vrai que le système de primaire accroît ce risque en donnant une prime à la personnalité sur le programme.

Mais la personnalisation de la vie publique est une tendance lourde des démocraties modernes, indépendante de la primaire. Elle est encore plus lourde en France avec la très nette présidentialisation du régime depuis la réforme du quinquennat. Face à ces évolutions de fond, l'impact d'une primaire sur la personnalisation de la vie politique doit être pour le moins relativisé.

Un troisième argument avancé contre la primaire est un argument « naturaliste ». Un *leader* ne pourrait s'imposer que de lui-même : il n'y aurait d'autre *leader* que « naturel ». Aucune procédure ne saurait par elle-même dégager un *leader* durable. En l'absence de *leadership* naturel, un *leader* désigné par primaire serait contesté et ne pourrait pas s'imposer durablement.

Nous réfutons cet argument. En l'absence de procédure de désignation, il faut des conditions exceptionnelles, une personnalité hors du commun, pour s'imposer. Ce fut le cas, à droite, avec Nicolas Sarkozy : une personnalité politique hors normes et des compétiteurs potentiels empêchés. Si cette personnalité ou ces conditions ne sont pas présentes, l'absence de *leadership* se prolonge. C'est la crise politique, comme aujourd'hui au parti socialiste. À l'inverse, une bonne procédure de désignation garantit de dégager systématiquement un chef, même en l'absence de *leadership* « naturel » préalable. C'est typiquement le cas américain. Et ce chef peut se révéler dans l'exercice du pouvoir. Ce fut le cas de Lionel Jospin : son arrivée au pouvoir fut relativement fortuite, son maintien et ses succès doivent tout à ses qualités d'homme politique et d'homme d'État.

Un dernier argument est d'efficacité : la primaire cristalliserait les divisions et rendrait par là plus difficile la

conquête du pouvoir. Il est vrai que la primaire organise une opposition directe entre membres d'un même parti et mobilise des blocs de militants les uns contre les autres. Certains exemples récents conduisent légitimement à s'interroger. La primaire française de 2006 a connu quelques dérapages : les sifflets du Zénith contre Ségolène Royal, la diffusion des propos « volés » de Ségolène Royal reprochant aux enseignants d'avoir le temps pour faire du soutien scolaire individualisé privé alors qu'ils ne trouveraient pas le temps de faire du soutien individualisé gratuit au sein même de leurs établissements... La dureté de la bataille Clinton/Obama a également marqué : n'allait-elle pas handicaper la campagne présidentielle du vainqueur, en empêchant le report des voix des électeurs de la vaincue ou en gênant la mobilisation de ses soutiens militants ?

Cet argument ne tient guère. Le parti socialiste n'a pas attendu la primaire pour produire des divisions. Le congrès de Rennes en témoigne : l'intensité et la brutalité des oppositions internes y avaient atteint leur apogée et il n'était pas question à l'époque de primaire. L'exemple américain montre à l'inverse qu'une primaire bien organisée permet de recréer l'unité après la bataille interne. La question est donc celle des modalités de la primaire, pas de son principe.

Au total, les arguments contre le principe d'une primaire ne sont pas décisifs. À l'inverse, les arguments en faveur de leur implantation en France sont réels.

Il y a d'abord un argument juridique. La sélection du candidat à l'élection présidentielle par l'ensemble des adhérents est inscrite dans les statuts du parti. Personne n'envisage de revenir sur ce principe.

Il y a ensuite un argument d'efficacité. La primaire est utile. Elle légitime le *leader* en lui apportant la force d'une élection au suffrage universel direct. Elle renforce le parti en lui conférant modernité et attention médiatique. La campa-

gne d'adhésion à vingt euros avant la primaire de novembre 2006 a indéniablement permis de donner un nouveau souffle aux sections du parti socialiste, même si trop de nouveaux adhérents ont décidé de ne pas pérenniser leur engagement.

Il y a surtout un argument démocratique. La primaire fait passer le choix du *leader* de l'appareil à la base. Une telle démocratisation du parti paraît difficilement réversible. Certes, il y a des cas de primaires sans lendemain en Espagne ou en Allemagne. Mais après l'expérience réussie de 2006, l'abandon des primaires par le parti socialiste ne manquerait pas d'être interprété comme un grave retour en arrière et une crispation de l'appareil. Il serait contraire aux évolutions de fond constatées dans les principales démocraties occidentales.

#### UNE NÉCESSAIRE CODIFICATION « À FROID »

Si un retour en arrière semble improbable, le risque du « sur-place » est très sérieux. C'est même l'option la plus crédible eu égard à l'état actuel du parti socialiste, qui ne semble guère en situation d'impulser en son sein des réformes importantes. Or la primaire de novembre 2006, aussi originale que soit l'expérience, a présenté de graves déficiences qu'il n'est pas utile de reproduire<sup>9</sup>.

Les statuts du parti socialiste posent le principe de la désignation du candidat à l'élection présidentielle par suffrage universel direct de l'ensemble des adhérents. Ils sont, en revanche, muets sur les modalités concrètes de cette désignation. En 2006, en l'absence d'une codification *ex ante*, ces modalités ont été organisées à chaud. Elles ont fait l'objet

9. Pour une analyse complète des primaires socialistes de 2006, voir notamment Bernard Dolez et Annie Laurent, « Une primaire à la française, la désignation de Ségolène Royal par le parti socialiste », *Revue française de science politique*, avril 2007, p. 133-161.



de négociations, au dernier moment, entre les courants du parti. Règles de candidature, corps électoral (avec les nouveaux adhérents), calendrier de la désignation, organisation de la campagne (tenue ou non de débats, puis déroulement de ces débats...) : chacun de ces points a été arrêté au terme de tractations entre les différentes parties prenantes. S'il est tout à fait normal que des détails techniques fassent l'objet d'une mise au point suivant de telles négociations, l'élaboration des principaux éléments de la primaire, éminemment politiques, doit y échapper. La codification à chaud a au contraire soumis l'organisation de la primaire à des considérations tacticiennes, la séquence finalement retenue correspondant au point d'équilibre, nécessairement imparfait, entre les exigences des uns et des autres.

Au final, la primaire de 2006 a présenté quatre vices d'organisation. Le premier est le caractère très fermé de l'accès à la candidature. La règle retenue (soutien par 15 % du conseil national) a abouti à l'éviction de Jack Lang : rien d'étonnant à cela, à partir du moment où il n'était pas représenté dans les négociations de codification, en l'absence d'un « courant Lang ». Elle aurait également abouti à l'éviction de Ségolène Royal, si elle n'avait pas été soutenue par l'appareil hollandais. Aucun autre candidat, hormis le premier secrétaire et Lionel Jospin, n'aurait pu franchir ce filtre. Mathématiquement, cette règle limite à six le nombre maximal de candidats à la primaire. En pratique à pas plus de quatre, à partir du moment où les candidats peuvent ramasser plus de 15 % des soutiens. Cette règle constitue un verrou qui limite l'accès à la candidature aux personnalités les plus établies et empêche tout renouvellement.

La deuxième déficience concerne le calendrier de la primaire : la date retenue, le 16 novembre, a été trop tardive. Elle ne laissait que trop peu de temps avant le début de la campagne présidentielle, début janvier – d'autant que le mois

de décembre n'a pas été mis à profit, « neutralisé » par un voyage en Chine. Rien d'étonnant là encore, eu égard à la codification à chaud : Dominique Strauss-Kahn et Laurent Fabius, en retard dans les sondages, souhaitaient gagner du temps dans l'espoir de se refaire, tout comme François Hollande, qui cherchait l'ouverture pour placer sa candidature.

Conséquence : il n'y a pas eu le temps nécessaire pour panser les plaies entre les compétiteurs de la primaire. Il y aurait un caractère quasi orwellien à demander aux équipes de Strauss-Kahn et de Fabius, qui ont fait campagne pendant des mois face à Ségolène Royal dans le cadre de la primaire, de venir du jour au lendemain faire campagne présidentielle pour elle. De même, la méfiance des équipes de Ségolène Royal envers le reste du parti ne peut pas s'estomper instantanément. Du coup, les dissensions étaient visibles pendant la campagne présidentielle et elles ont coûté cher à la candidate. Refaire l'unité du parti après la compétition de la primaire prend du temps et le temps a manqué.

Autre conséquence : la candidate, une fois désignée, n'a pas eu le temps suffisant pour préparer sa campagne. Elle n'a pas eu le temps de constituer son équipe de campagne. « Une fois désignée [...], Ségolène Royal avait tant concédé qu'il lui était impossible de choisir son équipe », peut-on lire dans une note d'Émergence(s), association proche de l'ancienne candidate<sup>10</sup>. C'est d'autant plus vrai qu'on ne passe pas aisément de l'organisation artisanale de la campagne de la primaire, où une poignée de fidèles suffit à mener la bataille, à l'organisation « industrielle » de la campagne présidentielle, où une équipe structurée de plusieurs centaines de personnes est nécessaire.

10. Émergence(s), « Le premier secrétaire et le candidat », disponible sur <http://www.emergence-s.org/?q=premier-secretaire-candidat>

Pendant la présidentielle, il faut répondre à une centaine de sollicitations de médias audiovisuels, plus de mille interviews, cinq mille questionnaires d'associations, des dizaines de milliers de lettres, des centaines de milliers de courriels. Il faut organiser un déplacement par jour, des visites de terrain, des *meetings*. Il faut mettre en place quotidiennement le « porte-parolat » politique au niveau national et déployer le travail militant sur le terrain. Il faut, bien sûr, un pilotage stratégique, politique, médiatique au plus fin, ajusté en temps réel aux péripéties de la campagne. En bref, il faut une PME et son recrutement prend du temps – d'autant plus qu'une partie des ressources rares se trouve dans les équipes des candidats malheureux aux primaires.

Pour les mêmes raisons, Ségolène Royal n'a pas eu non plus le temps de préparer correctement son programme. Le discours programmatique de Villepinte, confié à Erik Orsenna, a dû être élaboré en catastrophe. Les slogans n'étaient pas prêts. Le contenu programmatique flottait. Ce fut d'autant plus dommageable que se posait le problème de l'articulation du programme présidentiel avec celui élaboré par le parti socialiste quelques mois plus tôt, dans l'indifférence et l'improvisation générales à l'approche des primaires. Le dilemme était compliqué : soit reprendre le programme du PS sans retouche personnelle, au risque de perdre la spécificité qui avait fait sa force pendant la primaire ; soit s'octroyer des libertés pour pouvoir imprimer pleinement sa marque, mais Ségolène Royal s'exposait aux attaques de la droite dénonçant les incohérences socialistes et prenait le risque de froisser le parti, machine de guerre indispensable durant une campagne électorale. Elle n'a pu éviter aucun des deux écueils.

Ségolène Royal, enfin, n'a pas eu le temps de préparer les alliances. L'improvisation de son pas de deux avec François Bayrou entre les deux tours de l'élection était patente. Mais

elle vient de loin : personne au parti socialiste, depuis 2002, n'avait ne serait-ce que posé publiquement la question des alliances, alors que François Bayrou avait de fait basculé dans l'opposition depuis le début de la mandature.

L'insuffisant professionnalisme de la campagne, les improvisations de celle-ci et la faible articulation avec la rue de Solferino s'expliquent ainsi en grande partie par le calendrier de désignation retenu.

Outre le filtrage trop strict de l'accès à la candidature et le calendrier trop tardif, la troisième déficience de la primaire concerne l'organisation de la campagne : elle a été escamotée. Elle a été trop courte : à peine six semaines. Et trop aseptisée : il n'y a eu que trois *meetings* (interdits à une partie des médias !) et trois « débats » télévisés non contradictoires, longs monologues récitatifs où même les pupitres avaient été alignés pour éviter toute posture physique figurant la discussion... Rien d'étonnant, encore, à cela étant donné la codification à chaud : Ségolène Royal, favorite de la compétition, n'avait pas intérêt à une campagne compétitive qui ne pouvait que remettre en cause son avance et ses négociateurs ont tout fait pour la neutraliser.

Conséquence : la campagne n'a servi à rien, on n'en savait pas plus après qu'avant sur les candidats, leur programme, leurs équipes. Les adhérents ont donc voté sur la base des impressions laissées par la précampagne (très longue, elle), marquée par la prégnance des sondages d'opinion, et non selon une opinion éclairée par de réelles discussions politiques.

La dernière déficience concerne la conclusion de la séquence de la primaire : il n'y a pas eu de moments fédérateurs pour ressouder le parti après la bataille interne. Certains ont pu considérer qu'il a manqué, de part et d'autre, les bons gestes d'apaisement. Peut-être. Mais des événements institutionnels garantissent ces gestes au lieu de les laisser

au hasard des circonstances. Il a manqué l'équivalent de la convention de Denver d'août 2008 scellant la réunification des démocrates autour de Barack Obama.

## LES ENJEUX D'UN SYSTÈME DE PRIMAIRE À LA FRANÇAISE

Nous estimons donc qu'un système de primaire devrait être implanté et codifié à gauche. Les expériences étrangères nous montrent des systèmes variés qui répondent à des objectifs différents. Quel système mettre en place en France ? Examinons pour cela les cinq éléments principaux d'une primaire : le champ politique, les candidatures, le corps électoral, la date du vote, la campagne.

### LE CHAMP POLITIQUE DE LA PRIMAIRE : LE PS OU TOUTE LA GAUCHE ?

Une primaire pour toute la gauche, sur le modèle italien, serait utile. Elle aurait deux vertus. D'abord, une unification des partis de gauche, éloignant le spectre de l'élimination au premier tour de 2002. Ensuite, une mobilisation du « peuple de gauche » autour d'un candidat unique : cela réglerait le problème des reports de voix au second tour.

Pour pertinente qu'elle soit, une telle primaire ne semble pourtant pas praticable en France. L'extrême gauche refuserait de rentrer dans un tel processus. La primaire se limiterait à la gauche de gouvernement et deviendrait du coup contre-productive : elle cliverait la gauche entre gauche de gouvernement et gauche radicale, libérant ainsi un espace politique considérable pour cette dernière. Même au sein de la gauche de gouvernement, la faisabilité de la primaire paraît aléatoire. Des partis de l'ex-gauche plurielle (PCF,

Verts) pourraient ne pas jouer le jeu non plus, tant il est difficile de renoncer à la visibilité politique et aux moyens financiers qu'offre la participation au premier tour de l'élection présidentielle.

En effet, dans le système français, l'élection présidentielle est un moment hyperbolique de la vie politique. Pour de nombreuses formations politiques, le fait de présenter leur propre candidat à cette élection apparaît comme la condition *sine qua non* de leur existence, voire de leur survie politique. Le score obtenu par les candidats au premier tour de l'élection présidentielle est un élément de négociation important en vue d'autres élections (investitures pour les législatives notamment). Surtout, seule une candidature à la présidentielle permet d'avoir un accès significatif aux médias, notamment dans la période de campagne officielle, au cours de laquelle le respect d'une stricte égalité des temps de parole est de rigueur. Ne pas présenter de candidat à l'élection présidentielle équivaldrait ainsi pour de nombreuses formations à se priver de l'audience résultant de cette caisse de résonance particulière, ce qui n'est évidemment pas acceptable pour la plupart d'entre eux.

Au fond, une primaire de toute la gauche n'a guère de sens en France car elle existe déjà, est efficace, parfaitement organisée et fortement médiatisée : il s'agit du premier tour de l'élection présidentielle. Dans ces conditions, le champ politique de la primaire doit se limiter au parti socialiste.

### L'ACCÈS À LA CANDIDATURE : QUI PEUT ÊTRE CANDIDAT ?

Nous l'avons vu, le filtre d'accès à la candidature arrêté en 2006 est trop étroit. La primaire est « verrouillée ». En l'état actuel des choses, un « Barack Obama français » n'aurait aucune chance d'émerger car il ne pourrait tout simplement pas « concourir ». Cette réalité est symptomatique d'un mal plus général : le personnel politique français peine à se

renouveler et les responsables, une fois en place, le demeurent de longues années durant, au risque de figer à l'excès le paysage institutionnel et les termes mêmes du débat politique français.

Il faut donc ouvrir, bien plus qu'aujourd'hui, l'accès à la primaire. La sélection ne doit pas se faire avant, mais pendant la primaire.

Certes, des encadrements sont nécessaires, tant il est vrai qu'une ouverture excessive entraînerait nécessairement des candidatures de témoignage, voire des candidatures marginales et farfelues, qui ne peuvent que nuire à la clarté des débats, à la lisibilité de la campagne et, *in fine*, à la sincérité du scrutin.

Deux types de candidatures doivent être rendus possibles. D'abord, celles des *leaders* nationaux de la nouvelle génération, que le talent qualifie pour la présidentielle. Des *outsiders* comme Manuel Valls, Vincent Peillon, Arnaud Montebourg, doivent pouvoir se présenter – voire des personnalités plus émergentes encore.

Ensuite, celles de personnalités populaires ou aux états de service éminents, mais que la distance (volontaire ou subie) par rapport aux jeux de l'appareil prive d'assise partisane. On pense là à un Jacques Delors en son temps, un Pascal Lamy ou un Bernard Kouchner (millésime antérieur à 2007...).

#### LE CORPS ÉLECTORAL : QUI PEUT VOTER ?

Le débat sur la primaire tend à se cristalliser sur cette question. Il oppose les partisans de la tradition (primaire réservée aux adhérents) à ceux de la novation (primaire ouverte aux sympathisants).

Plusieurs arguments sérieux militent pour une primaire ouverte. Celle-ci aboutit d'abord à une légitimation forte du candidat : la force de l'investiture de Prodi par 4 millions de

citoyens, ou d'Obama par 35, est incomparable à la désignation par 200 000 socialistes français. La démocratie en sort renforcée : des chercheurs américains ont montré que plus une primaire est ouverte, plus la participation à l'élection est forte. Enfin, une telle primaire répond au désir de participation citoyenne. L'exemple de la primaire Veltroni – 3,5 millions de votants pour une élection sans enjeu réel – est révélateur de cette jubilation participative.

La primaire ouverte pose toutefois de réels problèmes. Il y a des problèmes techniques. Comment éviter le risque de bourrage des urnes en l'absence de listes d'électeurs préétablies ? L'exemple italien montre que c'est possible. Qui prend en charge le coût de la primaire, tant pour leur organisation matérielle que pour la campagne des différents candidats ? La primaire 2006 montre qu'elle peut être menée à coûts limités. La primaire Prodi prouve même qu'elle peut s'auto-financer.

Il y a surtout un problème politique fondamental : le rôle des adhérents et donc, *in fine*, du parti. Pour les opposants à la primaire ouverte, la sélection des candidats aux élections doit être réservée aux adhérents des partis, conformément au principe constitutionnel selon lequel « les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage<sup>11</sup> ». Dans cet ordre d'idées, une primaire ouverte aux sympathisants priverait les militants de la principale raison de leur engagement au sein d'un parti : la possibilité de choisir, le pouvoir de sélectionner le candidat. Le recours à des primaires ouvertes est alors analysé comme un affaiblissement supplémentaire des fidélités partisans. Les primaires ouvriraient ainsi la voie à une érosion encore plus forte des forces militantes, avec le double risque de mettre en cause l'équilibre démocratique, auquel les partis concourent de manière

11. Article 4 de la Constitution de 1958.

importante, et d'obérer irrémédiablement l'efficacité des réseaux de militants dans leur rôle de caisse de résonance.

Cet argument est réel. L'évanescence du Parti démocrate aux États-Unis fait réfléchir. Mais les exemples étrangers tendent à montrer que la codification de primaires ouvertes ne préfigure pas la mort, mais la transformation du militantisme et de la vie partisane. L'exemple italien, là encore, est intéressant. Le militant n'a certes plus le monopole de la désignation, qu'il partage avec les sympathisants. Mais il se voit confier deux autres rôles spécifiques. D'abord, l'organisation logistique de la primaire : c'est une fonction importante et valorisante que d'organiser un tel événement démocratique, qui au surplus possède un impact médiatique très positif – établissement des listes électorales, tenue des bureaux de vote, décompte et annonce des résultats. Ensuite, la présentation des programmes des candidats : les militants deviennent les porte-parole de leur candidat, dans des réunions organisées par le parti pour informer les sympathisants. L'exemple le plus achevé en est le *caucus* américain.

Quoi qu'il en soit, nous pensons que la distinction entre primaires ouvertes et fermées est en réalité plus limitée qu'il n'y paraît. D'abord, point fondamental, il n'y a pas d'enjeu sur la désignation : le résultat d'une primaire ne change pas selon qu'elle est ouverte ou fermée.

La primaire de 2006 est instructive. Le débat a été vif autour des « nouveaux adhérents » à 20 euros : ils étaient supposés favoriser Ségolène Royal. Or les évaluations internes tendent à montrer que les nouveaux adhérents n'ont pas voté très différemment des anciens. Fondamentalement, les militants votent comme les sympathisants. Et les sondages qui sont réalisés sur les sympathisants donnent une approximation très correcte du vote des militants.

La raison en est simple : les militants sont représentatifs des sympathisants. C'est incontestable quantitativement :

même dans un parti socialiste qui n'est pas un parti de masse, 100 000 à 250 000 personnes forment un panel infiniment plus représentatif que l'échantillon de 1 000 personnes d'un sondage. Et, contrairement à ce qui est parfois affirmé, il n'y a pas de biais qualitatif important. On affirme souvent qu'il y a un biais électif, car la moitié des militants socialistes seraient des élus. C'est un vieux mythe erroné : moins de 10 % des militants sont des élus. On souligne aussi qu'il y a un biais informatif. Certes, les militants sont plus informés que les sympathisants. Mais dans un parti de gouvernement comme le PS, dont l'objectif est de gagner les élections, cette information est utilisée par les militants pour se réaligner sur les sympathisants : au-delà de leur préférence militante, ils tendent à choisir le candidat le plus apte à gagner, c'est-à-dire le candidat des sympathisants, tel qu'identifié par les sondages. Reste le biais humain. Les fidélités individuelles peuvent biaiser à la marge le résultat. Ce fut apparemment le cas pour Laurent Fabius dans la primaire 2006 : les sondages ont sous-évalué ses résultats, car il possède des fidélités militantes très supérieures à l'étiage de ses soutiens dans la population des sympathisants.

Au total, l'écart entre opinion des militants et opinion des sympathisants est faible. Primaire ouverte et primaire fermée donnent le même résultat, à quelques points près.

La distinction entre primaire ouverte et primaire fermée est d'autant plus limitée que les différences de corps électoral peuvent s'estomper en pratique, dès lors que la primaire fermée est « élargie ». Le système retenu en 2006 des « nouveaux adhérents » à tarif réduit (20 euros) a, de fait, permis de faire voter près de 100 000 sympathisants : le plus souvent, ces sympathisants ont adhéré pour voter et rien de plus, ils n'ont pas franchi le pas de l'engagement militant. En descendant le tarif au niveau italien, à 5 voire 1 euro, on obtiendrait des afflux massifs de votants et le PS deviendrait, au



moins le temps de la présidentielle, un parti de masse, intégrant en son sein ses sympathisants. Une primaire fermée élargie à des nouveaux adhérents à 1 euro se rapprocherait dès lors singulièrement d'une primaire ouverte.

#### LA DATE DU VOTE : LE CHOIX DU *LEADER* EN FIN OU EN DÉBUT DE MANDATURE ?

La date est une question fondamentale, assignant à la primaire des objectifs différents. Choisir le *leader* en fin de mandature, juste avant la présidentielle, c'est choisir le candidat à la présidentielle. C'est la solution naturelle dans un régime de type présidentiel comme la France, à l'instar des États-Unis : elle permet de vérifier l'adéquation personnelle du candidat avec l'électorat. C'est aussi la solution retenue en Italie avec la primaire Prodi, car l'objectif était de trouver un *leader* à une coalition de partis en vue des échéances électorales.

Cette solution est classique (Italie, États-Unis, France 2006). Elle pose deux difficultés. Elle provoque une division de son camp juste avant l'échéance, comme en 2006. Nous avons vu que ces divisions peuvent être surmontées à condition que la fin de la séquence de la primaire soit codifiée correctement, comme aux États-Unis.

Elle pose également un problème de fonctionnement du parti. Si le *leader* socialiste est choisi en fin de mandature, comment organiser la vie du parti entre le début de la séquence et la primaire, en l'absence de *leader* légitime ? Le fonctionnement du parti socialiste repose sur la légitimité de son premier secrétaire. Historiquement, le premier secrétaire du parti socialiste est le chef légitime, le candidat naturel – sauf accident – à la présidentielle. De sa légitimité procède la structuration de la vie du parti. Avec une primaire en fin de séquence, le premier secrétaire n'est plus le *leader* légitime et le parti ne fonctionne plus. C'est ce qui s'est passé

entre 2002 et 2006. Fragmenté en écuries présidentielles, le parti n'exerce plus ses fonctions traditionnelles : « porte-parolat » de l'opposition, travail programmatique collectif, organisation des équipes. Les candidats potentiels à la primaire structurent leurs propres équipes au sein de leur courant. Ils prennent la parole publiquement, le plus souvent en se démarquant les uns des autres, rendant inaudible la voix du parti. Ils refusent de mutualiser leurs réflexions de fond, dans l'espoir de faire la différence lors de la primaire. Le travail au sein du parti, lorsque le premier secrétaire y parvient, est parasité par les enjeux de personne : les idées nouvelles sont systématiquement rejetées sans examen, non pas en fonction de leur mérite propre, mais parce qu'elles sont associées à un concurrent. Par ailleurs, la légitimité résiduelle que conserve le premier secrétaire comme chef du parti perturbe la bonne organisation de la primaire : il est juge et partie, il ne peut pas l'organiser de bonne foi.

Ce problème de fonctionnement du parti est critique. On ne peut pas impunément neutraliser l'institution partisane quatre ans et demi sur cinq ans de mandature. Pour y répondre, il est possible de faire basculer le choix du *leader* en début de mandature.

Le choix du *leader* en début de mandature correspond à un autre modèle, plus parlementaire : dès le début de la mandature, la défaite électorale consommée, on choisit un nouveau *leader* de l'opposition, candidat, sauf accident, pour la prochaine échéance.

L'idée est donc d'investir le premier secrétaire du parti socialiste à travers une primaire, et non plus par le jeu habituel des motions de courants lors du congrès. Certes, le premier secrétaire est d'ores et déjà, depuis la réforme de 1997, désigné au suffrage universel direct des militants. Mais le vote a lieu après le vote des motions, il est donc intimement lié au résultat des motions. L'idée serait de renverser l'ordre

des votes, avec un vote direct sur le *leadership* du parti préalable au vote des motions. C'est ce qui se passe au Royaume-Uni, on l'a vu. C'est aussi la proposition de Gaëtan Gorce pour le parti socialiste.

Le parti fonctionne alors normalement sous la houlette de son *leader*, les divisions sont atténuées avec le temps. Mais ce modèle ne garantit pas de dynamique électorale pour l'élection. Surtout, le lien entre la personnalité du *leader* et l'électorat n'est plus testé, au risque d'un désajustement. Si ce modèle avait été appliqué après 2002, il n'aurait pas abouti à la désignation de Ségolène Royal, mais sans doute à celle de François Hollande.

#### LA CAMPAGNE :

##### COMMENT ORGANISE-T-ON LA COMPÉTITION ?

C'est un enjeu clé. La primaire socialiste de 2006, courte et aseptisée, n'a pas permis de juger les candidats.

Une vraie primaire compétitive, comme aux États-Unis, permet la mise à l'épreuve des candidats : on connaît tout de leur personnalité, de leurs équipes, de leur programme ; s'il y a des failles, on les découvre avant la présidentielle. Elle permet aussi le renouvellement du personnel politique. Les nouveaux candidats ont le temps de se faire connaître et de démontrer leurs compétences, comme le montrent les exemples historiques ou actuels de Carter, Clinton ou Obama, candidats initialement *outsiders*. En France, seuls les sondages ont permis à Ségolène Royal, candidate hors *establishment*, de se présenter.

Mais le secret des primaires américaines, on l'a vu, c'est leur séquençage. Le vote État après État, dans le cadre d'une course-poursuite par élimination progressive, tient les électeurs en haleine et démultiplie l'attention médiatique. Le système est-il transposable chez nous, dans le cadre d'un « tour de France électoral des régions » ? Rien ne s'y oppose

en théorie. MM. Baylet et Schwartzberg avaient déposé en 2006 des propositions de loi organisant une primaire à la française selon ce modèle<sup>12</sup>. Mais de telles primaires décentralisées, qui font écho à l'organisation fédérale américaine, seraient très éloignées du système électoral qui régit notre élection présidentielle. Une primaire nationale unitaire calquée sur la présidentielle (comme les primaires américaines sont calquées sur la présidentielle aux États-Unis) paraît plus crédible.

En tout état de cause, si le séquençage du vote est difficilement transposable, la campagne de la primaire doit avoir une durée et une intensité suffisantes pour organiser la mise à l'épreuve des candidats.

## DEUX MODÈLES POUR LA GAUCHE

Au vu des développements précédents, la primaire à la française doit être inventée sur les bases suivantes :

- une primaire de toute la gauche n'est pas une piste réaliste ;
- contrairement à une idée reçue, le débat entre primaire ouverte et primaire fermée n'est pas essentiel ;
- les vrais enjeux sont ailleurs : premièrement, la date, qui détermine le type de *leadership* ; deuxièmement, la campagne, qui doit devenir réellement compétitive pour sélectionner le meilleur candidat ; troisièmement, l'accès à la candidature, pour permettre le renouvellement.

Deux systèmes de primaire concurrents émergent.

12. Voir annexe 4, p. 100-109.

### LA PRIMAIRE DE TOUTE LA GAUCHE : UN MODÈLE À ÉCARTER

Nous l'avons examiné plus haut, une primaire « à l'italienne », pour séduisante qu'elle soit sur le papier, serait contre-productive : limitée de fait à la gauche de gouvernement, elle ouvrirait un boulevard à l'extrême gauche. Et elle ne paraît pas réaliste même au sein de la gauche de gouvernement : hormis le PRG, les partis de l'ancienne gauche plurielle n'ont pas intérêt à se priver de la caisse de résonance que constitue le premier tour de l'élection présidentielle.

### LA « PRIMAIRE PS DE TYPE PRÉSIDENTIEL » : LE MODÈLE LE PLUS ADAPTÉ À LA VIE POLITIQUE NATIONALE, MAIS LE PLUS ÉLOIGNÉ DE LA VIE PARTISANE SOCIALISTE

Le premier système de primaire possible, le plus spontané à la fois au regard des expériences étrangères et du précédent de 2006, est une primaire au sein du parti pour désigner le candidat à la présidentielle : une « primaire PS de type présidentiel ». Issue de l'exemple américain, elle constitue le prolongement de l'expérience de 2006, sa codification à froid rationnelle et « professionnelle ». Cette primaire aurait les caractéristiques qui suivent.

1. La date de la primaire serait placée en fin de mandature, comme en 2006, afin de tester l'adéquation du candidat avec l'opinion.  
Pour permettre de surmonter les divisions nées de la primaire, le temps entre la désignation et le début de la campagne présidentielle doit être suffisant. Idéalement, une primaire en juin 2011 permet de se donner l'été pour panser les plaies et repartir en septembre pour le combat présidentiel d'avril 2012.
2. Le vote se ferait sur la base d'un scrutin uninominal à deux tours, comme pour la présidentielle.

3. L'accès à la candidature serait large. L'objectif est que toutes les personnalités légitimes à concourir puissent le faire : les principaux responsables politiques du parti bien sûr, mais aussi les *outsiders* de la nouvelle génération et les personnalités en marge du système partisan.  
Pour cela, il faut assouplir la règle trop restrictive retenue en 2006 (soutien de 15 % du conseil national) et en changer la nature. Cette règle repose en effet exclusivement sur l'assise dans l'appareil : il faut avoir des représentants en nombre suffisant au sein du « parlement » du parti et donc, en d'autres termes, être à la tête d'un courant. Seul un chef de courant important peut concourir. D'autres logiques peuvent être introduites : soutien des parlementaires (logique de *leadership* national émergent), soutien des élus locaux (reconnaissance du travail politique local), soutien direct des adhérents (logique de popularité)...  
Nous proposons que puisse être candidat toute personne remplissant les conditions d'éligibilité à la présidence de la République, et soutenu par au moins 10 % des votants dans l'un des collèges suivants :
  - les parlementaires socialistes ;
  - les maires socialistes ;
  - les adhérents du parti socialiste depuis au moins six mois à la date du vote ;
  - les membres du conseil national du parti socialiste.
 Ce système correspond à une ouverture et une diversification, tout en évitant les candidatures marginales.
4. La primaire serait ouverte aux sympathisants. Comme nous l'avons analysé, les différences entre primaire ouverte et primaire fermée doivent être relativisées. Dans ces conditions, nous privilégions la modernité et l'effet de dynamique qu'apporte une primaire ouverte.



Serait électeur, en plus naturellement des adhérents du parti socialiste, toute personne en âge de voter et résidant en France (ainsi que les Français de l'étranger), déclarant souhaiter voter et acquittant pour ce faire une somme modique. Cette modalité correspond à une très large ouverture du vote, puisque la déclaration suffirait et pourrait se faire le jour même du vote.

Nous suggérons de demander la somme de 1 euro par votant : c'est une somme symbolique, susceptible d'attirer le maximum de citoyens. L'exemple italien démontre, de plus, que les personnes, une fois sur place, acquittent en moyenne une somme très supérieure. Les sommes récoltées auprès des électeurs permettraient de financer l'organisation de la primaire.

Les bureaux de vote, tenus par des adhérents du PS, seraient équipés du matériel adéquat (urnes, isoloirs, bulletins établis selon des règles prédéterminées, registres pour signaler d'éventuels dysfonctionnements). Le côté participatif et citoyen du vote pourrait être renforcé par une mise en scène à l'italienne, qui a aussi participé du succès de l'opération : pourquoi ne pas imaginer, par exemple, la mise en place de « tentes de la primaire » accueillant les bureaux de vote et manifestant de manière visible la novation politique de la primaire ?

Les précédents italiens semblent démontrer que la fraude est, en pratique, marginale. Cela n'empêche pas la mise en place de mesures de précaution. Le vote ne serait naturellement possible que sur présentation d'une pièce d'identité. Le respect du principe de sincérité du scrutin pourrait être garanti par la mise en place d'une base de données en ligne mutualisée entre les bureaux de vote, permettant de recenser l'ensemble des votants et d'éviter ainsi le recours aux doubles votes. À l'occasion du scrutin, les instances de contrôle du parti pourraient, en tant

que de besoin, être renforcées par des citoyens désireux de contribuer à la supervision des opérations de vote.

5. Les modalités de campagne permettraient une pleine compétition, afin de choisir le « meilleur » candidat. Si le séquençage des votes « à l'américaine » paraît difficilement transposable, la primaire doit être organisée pour tester les candidats. Les électeurs de la primaire doivent, à l'issue de la campagne, connaître leur personnalité, leur programme, leurs équipes. Ils doivent être suffisamment informés.

Nous proposons une campagne « officielle » inspirée des modalités de campagne présidentielle. Elle s'étalerait sur plusieurs mois, par exemple de mars à juin. Elle comporterait des figures imposées qui lui donneraient son rythme :

- un tour de France des régions, avec un minimum d'une réunion publique par région, l'ordre et les lieux précis des déplacements étant laissés à l'appréciation de chaque candidat ;
- six grands *meetings* régionaux communs aux candidats, avec une chronologie à définir et des dates à caler très en amont ;
- l'envoi par le parti des professions de foi et des programmes aux adhérents et à tout sympathisant en faisant la demande ;
- des débats télévisés de premier tour, à organiser en fonction du nombre de candidats ;
- un grand débat télévisé de second tour entre les finalistes.

La campagne comporterait également une innovation : une ou plusieurs journées de *caucus* (*deliberation day* à la Fishkin<sup>13</sup>). Dans ce cadre, le parti organiserait une jour-

13. Voir *supra* l'expérience grecque, chapitre 2, p. 45 *sqq.*

née de présentation des candidats et de débat. Les militants s'y feraient les porte-parole de leur candidat devant les sympathisants et échangeraient avec eux.

6. La clôture de la campagne garantirait la réunification du parti en vue de la campagne présidentielle. Les résultats de la primaire seraient entérinés dans le cadre d'un congrès extraordinaire, fin août, en lieu et place de l'université d'été de La Rochelle. Ce congrès constituerait une grande messe unitaire symbolique rassemblant le vainqueur et les autres candidats, sur le modèle de la convention démocrate. Il serait l'occasion de les associer au lancement de la campagne présidentielle, par exemple en les intégrant à l'équipe de campagne. Le vainqueur pourrait également offrir un « ticket » Président/Premier ministre – ticket qui n'est cependant pas aujourd'hui dans la tradition française.

Tels sont les principaux éléments de ce que pourrait être une « primaire PS de type présidentiel ». Cette primaire est adaptée au régime politique français contemporain, marqué par une présidentialisation marquée.

Mais ce modèle est éloigné de nos traditions partisanes. Il pose un problème sérieux de vie du parti, amené à fonctionner « sans tête », dans l'attente du *leadership* présidentiel issu de la primaire. Il peut donc difficilement être introduit « sec », sans une refonte en profondeur du fonctionnement du parti. Dans le cas contraire, on reproduirait les dysfonctionnements du parti tels qu'ils se sont manifestés entre 2002 et 2006.

## Quelles seraient les réformes du parti à mettre en œuvre ?

La première réforme concerne la fonction de premier secrétaire. Il ne doit pas être un « présidentiable », sous peine de fausser la primaire à venir. Ce doit être un « secrétaire général » de bonne foi organisant la vie collective interne entre les candidats potentiels et le déroulement loyal de la primaire dans l'intérêt général du parti.

Pour garantir son entière neutralité, l'idéal serait qu'il ait interdiction statutaire de se porter candidat à la primaire. Contrairement à ce que l'on entend parfois, cela n'aboutirait pas à un premier secrétaire de second ordre. Son positionnement stratégique, sa compatibilité avec tous les candidats, en feraient un excellent candidat à des responsabilités gouvernementales éminentes en cas de victoire présidentielle.

Toutefois, une telle interdiction statutaire est délicate en pratique. Elle fait l'impasse sur le principe de réalité : comment interdire à un premier secrétaire charismatique, haut dans les sondages, effectuant de bonnes « performances médiatiques<sup>14</sup> » de se porter candidat ? En un mot, comment empêcher un bon candidat potentiel de devenir un bon candidat effectif, et au nom de quoi s'en priver ?

Il n'en demeure pas moins que le premier secrétaire ne saurait être juge et partie au moment même de la primaire, et qu'il faut, *a minima*, un encadrement strict. Le fait même de codifier à froid la procédure de primaire, donc très en amont de 2011, apporte une première garantie. L'existence d'une telle codification *ex ante* interdit de fait<sup>15</sup> de « jouer la montre » et d'utiliser le calendrier électoral à des fins tactiques. L'on peut aussi imaginer qu'un premier secrétaire

14. Selon le concept développé par Philippe Guibert dans *La Téléprésidente*, Plon/Fondation Jean-Jaurès, janvier 2008.

15. Tant au premier secrétaire qu'aux principaux candidats.

qui se porterait candidat à la primaire soit réputé démissionnaire de son poste, voire qu'il ait l'obligation de démissionner six mois avant le début de la primaire.

La deuxième réforme concerne le *leadership* de l'opposition. Il n'est guère envisageable de s'en priver pendant la quasi-totalité d'une mandature. Puisque ce *leadership* ne peut plus être exercé par le premier secrétaire, il doit basculer à la présidence du groupe socialiste à l'Assemblée nationale. C'était l'idée sous-jacente à la création, en 2007, d'un *shadow cabinet* parlementaire par Jean-Marc Ayrault. C'est le cas aux États-Unis.

La dernière réforme est liée à la réflexion programmatique. Cette réflexion ne doit plus être collective mais liée à chaque candidat : lors de la primaire, on choisit un candidat et son programme. La logique consistant à établir d'abord le programme du PS et choisir ensuite un candidat pour le porter à la présidentielle ne fait pas sens. Cela signifierait que la primaire porte exclusivement sur la personnalité, et pas sur les idées (déjà arrêtées). Cela aboutit inéluctablement à un conflit entre le programme du PS et celui du candidat. Il faut donc permettre à chaque candidat potentiel de mener sa réflexion programmatique dans les meilleures conditions, afin de la présenter in fine lors de la primaire. Cela passe par le renforcement des *think tanks* politiques liés au PS, avec lesquels les candidats pourraient librement travailler.

Au total, le modèle décrit ci-dessus est sans doute le plus logique, dans un système de type présidentiel français plus proche des États-Unis que des démocraties parlementaires européennes, plus attrayant aussi. Mais il est difficile à mettre en œuvre en raison des réformes profondes qu'il induit dans le fonctionnement du parti : transformation du premier secrétaire en « secrétaire général », basculement du *leadership* de l'opposition à la présidence du groupe socialiste à l'Assemblée, développement des *think tanks*.

Et nous insistons sur ce point : la réforme structurelle du parti esquissée ci-dessus est une condition clé de l'implantation réussie d'une primaire présidentielle à la française. Son absence aboutirait à reproduire les défaillances vécues entre 2002 et 2006. Ce serait une recette pour répéter les échecs.

**LA « PRIMAIRE PS DE TYPE PARLEMENTAIRE » :  
UN MODÈLE PLUS EN PHASE  
AVEC LE FONCTIONNEMENT DU PARTI SOCIALISTE**

Un autre modèle de primaire est possible, qui apporterait le bénéfice démocratique de la primaire tout en étant calé sur le fonctionnement actuel du parti. Il s'agirait d'une primaire de désignation du *leader* de l'opposition, tirée de l'exemple britannique, sur un mode parlementariste.

La « primaire PS de type parlementaire » aurait les caractéristiques qui suivent.

1. La date de la primaire serait fixée en début de mandature. En gros, l'année suivant l'élection présidentielle (2008 pour cette mandature). Il s'agit en effet de désigner le chef de l'opposition, en début de séquence, mais il faut aussi se laisser un peu de temps après la présidentielle, à la fois pour se remettre de la défaite électorale, reconstituer les forces militantes et pour organiser la compétition entre les prétendants. L'opposition est de toute manière inaudible pendant les premiers mois qui suivent l'élection d'un nouveau président.
2. Le vote se ferait sur la base d'un scrutin uninominal à deux tours, comme pour la présidentielle. Ce serait une différence très importante par rapport au vote des motions au congrès, qui est un vote à un tour. Le vote à un tour a vocation à assurer une juste représentation proportionnelle des courants du parti au conseil national.

Le vote à deux tours sert à dégager un *leadership* majoritaire.

3. L'accès à la candidature serait large, selon les mêmes règles que celles évoquées plus haut pour la primaire de type présidentiel. Il est en effet essentiel que la procédure de primaire permette un plus grand renouvellement du parti.
4. Il s'agirait d'une primaire interne élargie. La primaire viserait à désigner le premier secrétaire du parti. Il n'est pas illogique, dès lors, de réserver le vote aux adhérents du parti. La primaire Veltroni montre toutefois que l'on peut procéder par primaire ouverte. Surtout, le moment de la primaire peut être l'occasion de relancer le parti après la défaite électorale, en suscitant des adhésions pour participer à la désignation du chef de l'opposition. La primaire interne pourrait donc être élargie à de nouveaux adhérents, à tarif réduit voire très réduit (1 ou 5 euros), ce qui en ferait un exercice proche d'une primaire ouverte.

Pour être efficace et permettre véritablement de nouvelles adhésions en masse, il serait nécessaire de fixer la date limite d'adhésion le plus près possible du vote. Pour la primaire de 2006, cette date limite avait été fixée six mois avant le vote. Ce délai a certainement limité les adhésions, mais il ne les a pas empêchées : la montée en puissance médiatique de la primaire s'était faite très tôt, suscitant les adhésions bien en amont. Cette montée en puissance serait certainement plus tardive – et moins forte – dans le cas d'une primaire en début de mandature. Un tel délai de six mois constituerait dès lors un obstacle sérieux. Sa limitation à deux, voire un mois, serait utile.

Signalons par ailleurs que le chiasme entre « anciens » et « nouveaux » adhérents, dotés de statuts différents, peut aisément être évité. Il suffit de fixer une règle générale par laquelle toute nouvelle adhésion se fait à tarif réduit la première année, avant de rejoindre le tarif général les années suivantes. Ainsi, tous les adhérents auraient le même statut. C'est la voie dans laquelle s'est engagé le parti socialiste, qui a décidé de proroger la règle de primo-adhésion à 20 euros lancée à l'occasion de la primaire de 2006.

5. Les modalités de campagne permettraient l'organisation d'une primaire compétitive. Les modalités envisagées pour la primaire de type présidentiel peuvent là aussi servir de base. La publicité de la campagne, à travers les médias, est évidemment moins nécessaire que pour une primaire ouverte. Elle ne serait toutefois pas inutile. Elle permettrait d'attirer l'attention des médias, de redonner de la visibilité à l'opposition et de susciter les adhésions.

Au total, cette primaire présente deux avantages majeurs. Le premier est de garantir l'existence d'un *leader* de l'opposition légitime – en d'autres termes, de régler structurellement la crise de *leadership* au sein du PS.

Le système actuel aboutit le plus souvent à la neutralisation des présidentiables. C'est ce qui s'est passé aux congrès de Dijon (2003) et du Mans (2005) : la motion de synthèse comprenait tous les présidentiables, repoussant le choix du *leader*. Au congrès de Reims de 2008, une coalition formée sur la base du « ni Ségolène, ni Bertrand » pourrait être majoritaire, aboutissant ainsi au même résultat. Même si un présidentiable l'emporte, sa légitimité serait contestée. Il aurait toutes les chances en effet d'être porté par une motion minoritaire : sa motion obtiendrait selon toute probabilité moins de 50 % (du fait d'un scrutin à un seul tour) et son

élection finale serait due à une alliance de motions dans la nuit du congrès. En tout état de cause, sa légitimité est une légitimité d'appareil : au-delà de son premier signataire, toute motion se compose d'une alliance de barons locaux, de représentants de courants ou sous-courants. La légitimité d'un *leader* de congrès, s'il arrive à émerger, sera dès lors contestée par ses rivaux qui demanderont de la tester devant le suffrage universel direct. Certes, le vote du premier secrétaire se fait de manière distincte des motions, au suffrage universel direct des militants. Mais il se fait juste après le vote des motions, ce qui en fausse radicalement la portée. C'est la même logique que pour le quinquennat : de même qu'une élection présidentielle après les législatives aboutirait à un président sous tutelle des députés, de même le premier secrétaire est lié au jeu des motions.

La primaire proposée ici règle la question du *leadership* du parti socialiste. Il y a automatiquement un *leader* à l'issue de la primaire et il serait légitime : il obtient toujours plus de 50 % des suffrages, au second tour ; il l'obtient sur son seul nom et dans le cadre du suffrage universel direct.

Ce chef du parti est le candidat naturel – sauf accident – à la présidentielle à venir. Il peut toutefois être remis en cause dans le cadre d'une primaire présidentielle de fin de mandature. Mais cette primaire revêt une tout autre allure : elle est une primaire de légitimation du *leader* de l'opposition, à l'approche des échéances présidentielles, et non plus une primaire de compétition. En cas d'accident, c'est-à-dire si le premier secrétaire ne s'est pas révélé à la hauteur de la tâche, il est renversé lors de cette seconde primaire. Il est clair cependant que le candidat « de dernière minute » qui émerge dans ce cas n'est pas le mieux préparé pour l'emporter lors de la présidentielle.

Le second avantage est la proximité avec le fonctionnement actuel du parti. Il suffirait de faire passer l'élection du

premier secrétaire avant le vote des motions lors du congrès – en quelque sorte, s'aligner sur l'ordre présidentielle/législatives du quinquennat. Il n'y aurait donc pas de réformes profondes du parti à mettre en œuvre.

Certains rejettent ce modèle en soulignant que le renversement premier secrétaire/motions renforcerait encore la personnalisation du parti. C'est vrai. Mais la personnalisation est celle de la politique française tout entière, et de la société. On peut le déplorer. Mais conserver un *leadership* décalé par rapport à cette réalité est un sérieux handicap électoral. Et la personnalisation du parti qu'implique ce modèle est plus respectueuse du parti et de sa tradition que la personnalisation sans le parti portée par le modèle de primaire de type présidentiel décrit plus haut.



## Conclusion

Au terme de nos travaux, nous sommes convaincus que le temps est venu de codifier un système de primaire à la française pour la gauche.

Le *statu quo* affaiblirait les potentialités de succès de la gauche en 2012. Le maintien des règles actuelles ne saurait provoquer que des scénarios négatifs, en pérennisant la crise de *leadership* du parti socialiste. Scénario le plus probable : la neutralisation des « présidentiables » au congrès de Reims et en conséquence l'absence de *leadership* socialiste d'opposition ; l'organisation, à nouveau à chaud, et donc dans de mauvaises conditions, de primaires présidentielles en fin de mandature. Scénario plus improbable mais guère plus réjouissant : la victoire d'un des présidentiables à Reims, mais une victoire contrainte et contestée, entraînant le parasitage de son *leadership* par ses compétiteurs ; et de nouveau une primaire de fin de mandature organisée dans de mauvaises conditions.

Sauf à attendre l'émergence fortuite d'un *leader* providentiel, il y a deux schémas possibles pour permettre la sortie de cette crise de *leadership*.

Le premier schéma consiste à organiser une primaire présidentielle « à l'américaine » en fin de mandature, en codifiant à froid et en professionnalisation l'expérience de 2006. L'objectif est de désigner le *leader* le plus compétitif pour la présidentielle. Ce schéma est le plus novateur et le plus adapté au régime politique national, régime présidentieliste



plus proche du système américain que des régimes parlementaires européens. Mais il nécessite de réformer profondément le parti pour lui permettre de fonctionner sans *leader* : transformation du premier secrétaire en secrétaire général organisant de bonne foi et dans l'intérêt du parti la compétition entre les présidentiables ; transfert du *leadership* d'opposition au président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale ; basculement de la réflexion de fond vers les *think tanks*.

De telles réformes paraissent difficiles à atteindre dans le contexte actuel de faiblesse du parti socialiste.

Le second schéma vise à garantir et restaurer le *leadership* du parti, en désignant son premier secrétaire à travers une primaire en début de mandature, sur le modèle britannique. L'objectif est de désigner le *leader* de l'opposition qui a vocation, sauf accident, à être le candidat à la présidentielle. Ce schéma est moins adapté : il renvoie à un régime parlementaire, où il est moins vital que dans un régime présidentiel de tester le jour J l'adéquation de la personnalité du *leader* à l'opinion publique. Mais il est plus adapté au fonctionnement actuel du parti socialiste. Il ne nécessiterait qu'une réforme de fonctionnement du parti : le basculement, lors du congrès, du vote du premier secrétaire avant le vote des motions.

Le second schéma est donc moins idéal mais plus réaliste dans le contexte actuel.

Les deux modèles, en tout cas, font sens à la condition que leurs conséquences sur le fonctionnement du parti soient pleinement prises en compte.

La question de la primaire sera l'un des grands enjeux du congrès de Reims. On en trouve déjà des éléments dans les contributions<sup>16</sup>.

Mais la codification de la primaire sera surtout le grand enjeu de l'équipe de direction issue du congrès de Reims. C'est une condition du succès de la gauche en 2012 et, au-delà, une responsabilité historique pour notre vie politique démocratique.

---

16. Voir annexe 5, p. 110-112.

## Annexes

### ANNEXE I – COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

#### *Présidents*

Olivier DUHAMEL, professeur des universités, est politologue et constitutionnaliste. Il enseigne à Sciences Po les institutions et la vie politiques. Agrégé de droit public, il a été député européen et l'un des principaux contributeurs aux travaux de la Convention européenne. Il est codirecteur de publication de la revue *Pouvoirs*, de la série annuelle TNS-Sofres, « L'état de l'opinion », et codirecteur de la collection « Médiathèque » aux éditions du Seuil. Il tient une chronique quotidienne dans le cadre des « Matins » de France Culture. Auteur de nombreux ouvrages en droit public et constitutionnel, Olivier Duhamel est vice-président du club Le Siècle.

Olivier FERRAND est président de *Terra Nova*. Diplômé d'HEC, ancien élève de Sciences Po et de l'ENA, il a été conseiller du Premier ministre Lionel Jospin puis du président de la Commission européenne, Romano Prodi. Il a également été directeur de cabinet de Dominique Strauss-Kahn pendant les primaires socialistes et délégué général de son *think tank* À gauche en Europe. Maire adjoint du III<sup>e</sup> arrondissement de Paris de 2001 à 2007, il est aujourd'hui maire adjoint de la ville de Thuir et vice-président de la communauté de communes des Aspres (Pyrénées-Orientales).

### Rapporteur

**Matthias FEKL** est haut fonctionnaire et maître de conférences en droit public à Sciences Po. Ancien élève de l'École normale supérieure (lettres et sciences humaines) et de l'ENA, diplômé de Sciences Po, il est adjoint au maire de Marmande (Lot-et-Garonne) en charge des finances. Membre du parti socialiste, Matthias Fekl est aussi délégué national du club politique fondé par Michel Rocard et Dominique Strauss-Kahn, À gauche en Europe.

### Membres du groupe de travail

**Alain BERGOUNIOUX** est historien et secrétaire national aux études du parti socialiste. Après avoir enseigné à Sciences Po, il a occupé de nombreuses fonctions au sein de cabinets ministériels, d'abord aux côtés de Michel Rocard quand celui-ci était Premier ministre (1988-1991), puis auprès de Catherine Trautmann au ministère de la Culture et de la Communication (1997-1998) et de Michel Sapin au ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État (2000-2002).

**Loïc BLONDIAUX** est professeur au département de science politique de l'université Paris-I Panthéon-Sorbonne. Ses travaux portent principalement sur l'étude de la démocratie participative, les mécanismes de délibération, l'analyse de l'opinion. Il a publié notamment *la Fabrique de l'opinion* (Le Seuil, 1988), *le Débat public : une expérience française de démocratie participative* (en codirection à La Découverte, 2007) et *le Nouvel esprit de la démocratie* (La République des idées/Le Seuil, 2008).

**Anne-Lorraine BUJON**, ancienne élève de l'ENA, agrégée d'anglais, est membre du comité de rédaction de *La vie des idées* depuis 2003. Elle a travaillé au Centre français sur les États-Unis de l'Ifri, comme coordinatrice des programmes et publications, puis au Centre d'analyse et de prévision du ministère des Affaires étrangères, pour y lancer une nouvelle publication, *Les carnets du CAP*. Elle dirige depuis 2005 le bureau français de Humanity in Action, une organisation internationale qui se consacre à la question de la diversité dans les démocraties occidentales.

**Aurélié FILIPPETTI** est une femme politique et romancière. Elle est députée (PS) de Moselle, porte-parole du groupe socialiste à l'Assemblée nationale, et ancienne conseillère spéciale de Ségolène Royal durant la campagne présidentielle de 2007. Auparavant, elle a été membre du parti écologiste des Verts et conseillère du V<sup>e</sup> arrondissement de Paris (de 2001 à 2007). Normalienne et agrégée de lettres classiques, elle est l'auteur des *Derniers jours de la classe ouvrière* (Stock, 2003) et d'*Un homme dans la poche* (Stock, 2006).

**Antoine GARAPON** est magistrat et secrétaire général de l'Institut des hautes études sur la justice (IHEJ). Docteur en droit, il a été juge des enfants pendant plusieurs années. Il est membre du comité de rédaction de la revue *Esprit* et dirige la collection « Bien commun » aux éditions Michalon. Il a notamment publié *les Nouvelles sorcières de Salem. Leçon d'Outreau* (avec Denis Salas, Le Seuil, 2006) et *Peut-on réparer l'histoire ?* (Odile Jacob, 2008).

**Marc LAZAR** est historien, spécialiste de l'extrême gauche et de la politique italienne. Il est depuis 1999 professeur des universités à l'Institut d'études politiques de Paris. Il en a également dirigé l'école doctorale de 2000 à 2007. Ses ouvrages portent notamment sur l'étude de la gauche en Europe, l'étude du communisme et l'Italie contemporaine : *le Communisme, une passion française* (Tempus, 2006), *l'Italie à la dérive* (Perrin, 2006).

**Bernard MANIN** est politologue, professeur à la New York University et directeur d'études à l'EHESS. Ancien élève de l'ENA, agrégé de philosophie et docteur en sciences politiques, il a été membre de l'Institute for Advanced Study (Princeton), professeur au département de sciences politiques de l'université de Chicago et professeur à Sciences Po.

**Jean-Louis MISSIKA** est sociologue des médias, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris et adjoint au maire de Paris en charge de l'innovation, de la recherche et des universités. Il a notamment été conseiller de Maurice Ulrich et de Pierre Desgraupes à la présidence d'Antenne 2, chef du service d'in-

formation et de diffusion du Premier ministre Michel Rocard, puis directeur de BVA et enfin vice-président de la société Iliad.

**Jean-Luc PARODI** est chercheur et politologue diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris. Il a enseigné à l'École polytechnique, à l'université Paris-I Panthéon-Sorbonne et à Sciences Po. Il est depuis 1991 directeur de *La Revue française de science politique* et a publié de nombreux ouvrages, parmi lesquels *la Constitution de la V<sup>e</sup> République* (avec Olivier Duhamel, Presses de Sciences-Po, 1988) et *l'Hérédité en politique* (avec Claude Patriat, Economica, 1992).

### *Animateurs du groupe de travail*

**Cédric O** est consultant en communication au sein de l'agence Opérationnelle. Diplômé d'HEC en 2006, il a été membre du cabinet de campagne de Dominique Strauss-Kahn lors des primaires socialistes de 2006.

**Romain PRUDENT**, diplômé d'HEC en 2008, est coordinateur de pôle à *Terra Nova*.

## ANNEXE 2 – ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE

Ari BERMAN, "The Dean Legacy", *The Nation*, 28 février 2008.

Alain BERGOUNIOUX et Gérard GRUNBERG, *l'Ambition et le remords. Les socialistes français et le pouvoir (1905-2005)*, Paris, Fayard, coll. « L'espace du politique », 2005.

Loïc BLONDIAUX, *le Nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, La République des idées/Le Seuil, 2008.

Kong-Pin CHEN et Sheng-Zhang YANG, "Strategic Voting in Open Primaries", *Public Choice*, vol. 112, p. 1-30, 2002.

Manlio CINALLI, « Primaires à l'italienne », *Revue française de science politique*, avril 2007, p. 268 sqq.

Bernard DOLEZ et Annie LAURENT, « Une primaire à la française, la désignation de Ségolène Royal par le parti socialiste », *Revue française de science politique*, avril 2007.

Olivier DUHAMEL, *Histoire des présidentielles*, Paris, France Culture/Le Seuil, 2008.

ÉMERGENCES, « Le premier secrétaire et le candidat », disponible sur <http://www.emergence-s.org/?q=premier-secretaire-candidat>

Elisabeth R. GERBER et Rebecca B. MORTON, "Primary Election Systems and Representation", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 14, n° 2, automne 1998.

Brian G. KNIGHT et Nathan SCHIFF, "Momentum and Social Learning in Presidential Primaries", *NBER Working Paper*, n° W13637, novembre 2007.

Marc LAZAR, « La naissance du Parti démocratique », *Il Mulino* (à paraître).

Thomas E. MANN et Norman ORNSTEIN, "Delegates of Steel: Why Superdelegates Should Be Welcomed, Not Feared", *New York Times*, 15 février 2008.

Mandar P. OAK, "On the Role of the Primary System in Candidate Selection", *Economics & Politics*, vol. 18, n° 2, p. 169-190, juillet 2006.

Michael TOMASKY, "A possibly super problem", *The New York Review of Books*, vol. 55, n° 4, 20 mars 2008.

### ANNEXE 3 – CONSULTATION DES ADHÉRENTS DE *Terra Nova* DU 12 AU 16 JUIN 2008

*Les adhérents de Terra Nova marquent une préférence pour une primaire de gauche ouverte aux sympathisants, qu'elle s'inscrive dans le cadre du parti socialiste ou qu'elle soit organisée pour l'ensemble des partis de gauche. Cette ouverture est largement souhaitée, et ne semble pas à même de compromettre l'implication des adhérents.*

*D'un point de vue pratique, les préférences vont à une primaire en un seul scrutin, organisée plus en amont qu'en 2006 et nourrie de débats contradictoires – auxquels participeraient les candidats et des membres de la société civile. Des participations individuelles au financement de l'organisation de la primaire et de la campagne présidentielle peuvent être envisagées. Il existe en revanche une certaine réticence à financer les campagnes des candidats à l'investiture.*

#### INTRODUCTION

Réfléchir à l'organisation d'une primaire appelle inévitablement à un dialogue avec les principaux acteurs concernés – citoyens, sympathisants de gauche et adhérents des partis. C'est d'eux dont dépend, en dernier ressort, le succès de la manifestation. Dans cette optique, le groupe de travail « Projet Primaire » a voulu recueillir les avis, préférences et aspirations des adhérents de *Terra Nova*. En voici la synthèse<sup>17</sup>.

17. Le panel est constitué aux deux tiers d'adhérents du parti socialiste. Les proportions suggérées dans la synthèse sont indicatives. Elles ne prétendent pas à une juste représentation statistique.

#### L'OUVERTURE DE LA PRIMAIRE ET SES CONSÉQUENCES

Les adhérents de *Terra Nova* sont partagés quant au nombre de partis devant participer à la primaire de gauche. Faut-il l'inscrire dans le seul cadre du PS ? Faut-il y faire participer tous les partis de gauche ?

La première option permet d'affirmer une ligne clairement socialiste. Elle peut être assez aisément organisée, même en l'absence d'une vision commune de la gauche. Surtout, elle s'inscrit dans le cadre des institutions, et respecte le rôle du premier tour : l'offre d'une visibilité à toutes les sensibilités avant la sélection du candidat de la gauche et le rassemblement.

La seconde option, elle, permet d'élargir le nombre de citoyens participant au vote. En cela, elle déverrouille le parti socialiste et le reconnecte avec le peuple de gauche. Elle donne l'occasion au candidat/à la candidate élu(e) de véritablement incarner l'ensemble de la gauche.

Ces arguments contribuent à dessiner une claire préférence pour une primaire associant l'ensemble des sympathisants de gauche à la désignation du candidat. Certes, le scrutin pourrait être « pollué » par des sympathisants qui n'en sont pas, et il pourrait être faussé par des citoyens moins informés que les adhérents. Mais une telle ouverture pourrait créer une dynamique de victoire, et elle constituerait une caution contre les « manipulations d'appareil » et le « clientélisme ».

Aussi la primaire pourrait-elle avoir à répondre à un paradoxe : comment associer les sympathisants, sans associer tous les partis ? À cela s'ajoute la question de l'évolution de l'activité militante. L'ouverture du vote peut-elle faire gagner ou perdre des militants aux partis ?

S'il organisait une primaire fermée, un parti gagnerait peut-être, à la marge, des adhérents. Rien n'est moins sûr pourtant : la plupart des sympathisants préfèrent garder leur



liberté, face à la puissance de l'appareil partisan comme au candidat désigné. Ils sont méfiants vis-à-vis de termes comme « section » ou « camarade ».

En suivant un raisonnement statique, on pourrait considérer à l'inverse que, en ouvrant sa primaire, un parti s'expose à une perte d'adhérents. Quelques-uns identifient effectivement le sens de leur adhésion à la possibilité de vote. Mais ce n'est pas le cas de la plupart. Certains adhérents resteraient dans le parti « par discipline », d'autres parce qu'ils considéreraient que leur rôle d'adhérent ne s'arrête pas là. D'autres encore verraient l'ouverture comme une chance pour leur militantisme : elle permettrait de sortir des débats de section parfois « ennuyeux », « répétitifs », et elle répondrait à leur besoin de nouveauté. De sorte que l'ouverture pourrait créer un regain d'adhésion.

### MODALITÉS PRATIQUES

Une très large majorité des personnes interrogées estime qu'il faut plus de cinq mois entre la désignation du candidat/de la candidate et l'élection générale. Il faut laisser le temps à l'élu(e) de s'imprégner du programme et de l'incarner. Reste que certains pensent que le candidat devrait être désigné, ou du moins révélé à la dernière minute : cela permettrait de mobiliser tout le parti derrière un programme.

Pour départager les candidats, il existe une forte demande de débats, et plus particulièrement de débats contradictoires. Ils devraient opposer les candidats, mais aussi les candidats et d'autres personnalités politiques de gauche, des syndicalistes, des universitaires. Ces débats devraient s'exercer dans tous les lieux possibles (sur internet, à la télévision, dans les fédérations, ...).

Un scrutin en un seul tour est largement préféré à un scrutin région après région, étalé dans le temps. Si la durée peut donner de la profondeur au débat, elle peut être obte-

nue autrement que par « un système à l'américaine » – par des forums thématiques en région notamment. Un scrutin région après région est la plupart du temps jugé inégalitaire, inefficace, antidémocratique.

Enfin, les adhérents de *Terra Nova* se montrent globalement prêts à participer au financement de l'organisation des primaires – pour peu qu'ils aient accès aux comptes et qu'ils soient consultés sur l'organisation et la stratégie de la campagne. Ils sont également prêts à participer au financement de la campagne présidentielle du candidat sélectionné.

Mais, lorsqu'il s'agit de financer la campagne d'un candidat à l'investiture, la majorité est moins nette. Les arguments du manque de transparence et du rôle primordial des cotisations dans le financement prennent de l'importance. L'évolution vers un système « à l'américaine », porteuse d'« inégalité financière » entre les candidats, est assez largement redoutée, et la volonté de donner à la primaire des dimensions modestes, de sorte à préserver les moyens financiers pour l'élection présidentielle, est affirmée à plusieurs reprises.

**ANNEXE 4 – PROPOSITION DE LOI PRÉSENTÉE PAR  
ROGER-GÉRARD SCHWARTZENBERG  
LE 28 FÉVRIER 2006**

N° 2915

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 février 2006.

PROPOSITION DE LOI

*relative à l'organisation d'élections primaires  
en vue de la désignation des candidats  
à l'élection présidentielle,*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉE par M. Roger-Gérard SCHWARTZENBERG, député.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'élection présidentielle étant aujourd'hui l'acte majeur de notre vie politique, les Français souhaitent pouvoir s'impliquer davantage dans la désignation des principaux candidats à l'Élysée.

L'article 4 de la Constitution dispose : « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. »

La présente proposition de loi respecte évidemment cette liberté. Elle ne contraint nullement les partis et groupements politiques. Elle leur offre simplement une nouvelle faculté

– à laquelle ils peuvent ou non recourir – pour organiser la désignation de leur candidat à l'élection présidentielle, en leur proposant un cadre législatif, bénéficiant en outre de l'appui matériel et financier de l'État.

Dans ce cadre, les partis ou groupements politiques peuvent – s'ils le veulent – organiser des élections primaires puis, à leur issue, une Convention nationale pour désigner leur candidat à l'Élysée.

Il a été proposé, dès septembre 2004 (*cf.* Roger-Gérard Schwartzenberg, « Pour des primaires à gauche », *Le Monde* du 14 septembre 2004), de recourir à des primaires pour préparer la prochaine élection présidentielle. Comme aux États-Unis où, pour désigner leur candidat à la Maison-Blanche, les deux grands partis organisent ces pré-scrutins, ouverts non seulement à leurs adhérents mais souvent aussi à leurs sympathisants et électeurs.

Le recours à cette procédure paraît encore plus nécessaire depuis le référendum du 29 mai 2005, qui a montré la volonté des Français de s'impliquer dans les débats et choix essentiels. Conformément à l'aspiration générale à la démocratie participative.

L'organisation de primaires aurait quatre avantages :

- démocratiser le processus de sélection des candidats à l'Élysée ;
- concilier pluralisme et partenariat pour éviter la multiplication des candidatures à l'élection présidentielle, tant à gauche qu'à droite ;
- permettre un large débat public devant les militants et les électeurs de gauche ou de droite, appelés à choisir eux-mêmes, par ce canal, entre plusieurs candidats à la candidature ;
- élaborer le projet présidentiel dans le cadre de ces primaires, au contact direct des adhérents, des électeurs et de leurs véritables attentes.

• D'abord l'organisation de primaires démocratiserait le processus de désignation des candidats à l'Élysée. Certes, depuis 1995, le PS fait investir son candidat par l'ensemble de ses adhérents et l'UMP a réformé ses statuts en janvier 2006 pour faire de même. Par rapport aux règles du passé, il y a là un grand progrès de la démocratie, mais de la démocratie interne seulement. Car si ce choix revient désormais aux militants, il continue d'échapper aux électeurs.

Or, comme cela a toujours été le cas dans notre pays, ces deux partis de gouvernement présentent un déséquilibre entre le nombre élevé de leurs électeurs et celui, plus limité, de leurs adhérents : 127 300 au PS et 215 800 à l'UMP. Ainsi, 343 000 militants seraient appelés à effectuer seuls le choix des deux principaux candidats à la présidence de la République, alors que celui-ci concerne pourtant des millions d'électeurs. Ceux-ci, exclus de cette procédure de désignation, pourraient juger peu légitime sa monopolisation par les adhérents. Les primaires auraient donc l'avantage d'impliquer aussi les électeurs du PS, de l'UMP et des formations alliées à ces deux partis.

• Ensuite, ces primaires, qui concilieraient pluralisme et partenariat, éviteraient la multiplication des candidatures à l'élection présidentielle tant à gauche qu'à droite.

À gauche, cette procédure permettrait de limiter la multiplication des candidatures au premier tour, qui a contribué pour beaucoup à l'échec du 21 avril 2002. Ces primaires seraient ouvertes à l'ensemble des adhérents et électeurs de gauche, sans désignation préalable et séparée par chaque parti. Dans ce cas, plusieurs candidats, appartenant au PS mais aussi aux autres formations (PC, PRG, Verts, MRC), pourraient participer à la compétition ouverte pour l'investiture par la gauche de son candidat à l'Élysée.

La gauche française pourrait s'inspirer de la gauche italienne qui, en octobre 2005, a organisé des primaires de ce

type afin de sélectionner son chef de file pour les législatives d'avril 2006 et donc son candidat à la présidence du conseil. Ces primaires, ouvertes aux adhérents et sympathisants, ont rassemblé 4,3 millions de participants qui ont choisi M. Prodi parmi plusieurs candidats issus de sept partis, allant de Refondation communiste au centre gauche.

L'organisation de primaires serait utile aussi à droite. D'une part, en effet, si l'UMP a largement unifié celle-ci, l'UDF, le MPF et d'autres formations plus restreintes restent indépendantes de ce nouveau parti créé en novembre 2002. D'autre part, le recours à des primaires permettrait d'éviter que deux candidats se réclamant de l'UMP se présentent effectivement à l'élection présidentielle. Comme en 1995, où l'on a vu, au premier tour, rivaliser deux candidats issus du RPR, l'un étant son président, l'autre étant premier ministre.

Par tradition, à gauche comme à droite, les Français sont attachés au pluralisme politique – qui permet dialogue et échange entre partenaires – et sont défavorables à une unité de façade, qui pourrait leur paraître artificielle.

Mais la diversité de chacune des deux grandes tendances politiques doit jouer comme un atout, non comme un handicap. Le résultat du 21 avril 2002 et l'absence de candidat de gauche au second tour tiennent pour beaucoup à l'excessive division de la gauche au premier tour de cette élection présidentielle. De telles circonstances peuvent se reproduire en 2007 si la gauche et aussi la droite présentent chacune de nouveau une multiplicité de candidats au premier tour. D'où le risque d'un duel de second tour où seul le candidat de l'extrême droite serait assuré d'être présent face soit au candidat de la droite, soit au candidat de la gauche. Ce qui priverait les Français du choix fondamental qu'ils veulent exercer entre la gauche et la droite républicaine.

Les primaires permettraient d'éviter qu'avril 2007 ressemble à avril 2002. En effet, elles concilieraient diversité et solidarité, droit à la différence et droit à la convergence.

Ce processus en deux temps – pré-campagne des primaires et campagne présidentielle proprement dite – concilierait pluralisme et partenariat. Pluralisme, car chaque parti conserverait son identité particulière et porterait son message spécifique au cours des primaires : la diversité de chaque camp serait préservée. Partenariat, car ce pluralisme concerté conduirait, à gauche et à droite, au rassemblement dès le premier tour autour d'un candidat choisi en commun pour éviter des aléas analogues à ceux du 21 avril 2002.

- Autre effet positif des primaires : au lieu de résulter de décisions internes à des appareils parfois centrés sur eux-mêmes, la désignation du candidat à l'Élysée se ferait à ciel ouvert et en pleine transparence. Elle permettrait un large débat public devant les militants et sympathisants de gauche ou de droite, appelés à choisir eux-mêmes, par ce canal, entre plusieurs candidats à la candidature.

- Enfin, dernier avantage : ce processus permettrait aussi d'élaborer le projet présidentiel dans le cadre de ces primaires, chaque candidat à la candidature avançant et testant ses propositions au contact direct des électeurs, au lieu de les élaborer dans un cercle d'initiés, c'est-à-dire à l'écart des attentes populaires. Cela favoriserait la définition d'un programme fédérateur, faisant la synthèse des aspirations exprimées à ce stade préalable et susceptible de convaincre l'ensemble des électeurs de chaque camp.

En se fondant sur les dates prévisibles de deux tours de la prochaine élection présidentielle – c'est-à-dire 22 avril et 6 mai 2007 – cette procédure pourrait se dérouler en deux temps. D'abord, de septembre à décembre 2006, des primaires auraient lieu dans chaque région : elles seraient ouvertes, à gauche, aux adhérents et électeurs des partis de

l'ancienne gauche plurielle et, à droite, à ceux de l'UMP, de l'UDF et des formations voisines. Ensuite, en janvier 2007, deux Conventions nationales se tiendraient pour désigner officiellement le candidat de chaque camp à la présidence de la République.

Au référendum du 29 mai 2005, nos concitoyens ont manifesté leur volonté de se déterminer par eux-mêmes et leur refus de laisser les partis et leurs adhérents décider à leur place. Il importe donc de réformer les procédures de sélection des candidats à l'Élysée. Leur choix doit cesser d'appartenir exclusivement au suffrage restreint des adhérents (550 000, au total, pour l'ensemble des partis français) pour revenir désormais à une plus large partie du corps électoral (41,3 millions d'inscrits). La démocratie y gagnerait en clarté, en vigueur et en légitimité.

## PROPOSITION DE LOI

### ARTICLE 1<sup>er</sup>

Un parti ou un groupement politique peut organiser des élections primaires en vue de désigner son candidat à l'élection présidentielle.

Plusieurs partis ou groupements politiques appartenant à une même grande tendance politique peuvent organiser ensemble des élections primaires en vue de désigner leur candidat commun à cette élection.

### ARTICLE 2

Tout adhérent du ou d'un des partis ou groupements politiques concernés peut se porter candidat aux élections primaires.

### ARTICLE 3

Les élections primaires sont ouvertes aux adhérents du ou des partis ou groupements politiques concernés, ainsi qu'aux électeurs qui déclarent se réclamer des valeurs du ou

de ces partis ou groupements. Cette déclaration donne lieu à une affiliation sur une liste de sympathisants du ou de ces partis ou groupements.

#### ARTICLE 4

Ces élections primaires ont lieu dans les huit à quatre mois précédant le jour fixé par le gouvernement pour le premier tour de l'élection présidentielle. À l'intérieur de ce délai, elles peuvent se dérouler simultanément ou bien être espacées dans le temps.

#### ARTICLE 5

Les élections primaires sont organisées dans le cadre des vingt-six régions de métropole et d'outre-mer, ainsi que dans les territoires d'outre-mer et dans la collectivité de Mayotte. Dans le cadre de chaque région, territoire d'outre-mer ou collectivité, elles se déroulent le même jour.

Les opérations de vote ont lieu dans les bâtiments publics municipaux si les maires acceptent de mettre ces locaux à disposition. Dans ce cas les électeurs se réunissent, le jour du scrutin, à leur lieu de vote habituel.

Chaque bureau de vote est présidé par le maire ou son président : il comprend, en outre, au moins deux assesseurs désignés par les mandataires des candidats à la candidature ou, sinon, choisis par le président du bureau de vote parmi les électeurs.

À défaut, les opérations de vote ont lieu au siège des fédérations régionales ou départementales ou à celui des structures locales du ou des partis ou groupements concernés.

La liste des lieux de vote est rendue publique par arrêté conjoint du préfet de région et des préfets des départements.

#### ARTICLE 6

Un décret pris pour l'application de la présente loi enregistre le calendrier des élections primaires et de la Conven-

tion nationale préalablement arrêté par le ou les partis ou groupements concernés.

Dans chaque région, le préfet de région et les préfets des départements prennent un arrêté conjoint dressant la liste des bureaux de vote retenus par le parti ou groupement ou, d'un commun accord, par les partis ou groupements concernés.

#### ARTICLE 7

Les élections primaires ont pour objet de désigner les délégués à la Convention nationale du ou des partis ou groupements concernés. Cette Convention investit le candidat de ce ou de ces partis ou groupements politiques parmi les candidats à la candidature restés en lice à l'issue des élections primaires.

La Convention nationale rassemble les délégués élus dans chaque région ou territoire d'outre-mer, ces collectivités territoriales y disposant d'un nombre de délégués proportionnel à l'importance de leur population.

La Convention nationale a lieu au plus tard quatre mois avant le jour fixé par le gouvernement pour le premier tour de l'élection présidentielle.

Dans chaque région, les mandats de délégué à la Convention nationale sont répartis au prorata du nombre de voix recueillies aux élections primaires par chaque candidat à la candidature.

Les délégués à la Convention nationale s'engagent à voter pour tel ou tel candidat à la candidature. Leur mandat est impératif, sauf si le candidat en faveur duquel ils s'étaient engagés se retire pendant la campagne des élections primaires ou se désiste à la Convention nationale au profit d'un autre.

Pour être investi candidat au premier tour par la Convention nationale, il faut y recueillir la majorité absolue des suffrages exprimés.



À défaut, un second tour est organisé : seuls peuvent s'y présenter les deux candidats à la candidature arrivés en tête au premier.

#### ARTICLE 8

Les partis ou groupements politiques organisant des élections primaires en vue de la désignation de leur candidat à l'élection présidentielle peuvent demander le concours de l'État dans les conditions prévues ci-dessous.

#### ARTICLE 9

La faculté offerte par l'article précédent est réservée aux partis et groupements politiques admis, au moment de la demande prévue par l'article précédent, à la plus récente répartition de l'aide de l'État au titre des articles 8 et suivants de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

#### ARTICLE 10

Les partis et groupements politiques ou les groupes de partis ou groupements politiques désireux de bénéficier des dispositions de la présente loi en formulent la demande auprès du ministre de l'intérieur.

#### ARTICLE 11

L'État prend en charge le coût de l'organisation des opérations de vote des élections primaires. Ce coût est égal à la somme, majorée de 10 %, des allocations versées par l'État aux communes au titre des dispositions de l'article L. 70 du code électoral à l'occasion des plus récentes élections générales précédant les élections primaires.

#### ARTICLE 12

Pour l'application des dispositions de l'article L. 52-12 du code électoral, le candidat investi à l'élection présidentielle consécutivement aux élections primaires inclut dans son compte de campagne en recettes et en dépenses :

1. une somme égale au montant total des dépenses exposées pour la campagne des élections primaires divisé par le nombre de candidats à la candidature dans le cas où la Convention nationale qui l'a investi n'a donné lieu qu'à un seul tour ;
2. une somme égale à la moitié desdites dépenses dans le cas où la Convention nationale a donné lieu à un second tour.

#### ARTICLE 13

Tout candidat à la candidature ayant concouru à des élections primaires dans au moins la moitié des régions ou territoires d'outre-mer et y ayant obtenu en moyenne 5 % des suffrages exprimés bénéficie du remboursement par l'État de 50 % de ses dépenses de pré-campagne présidentielle.

#### ARTICLE 14

Les modalités d'application de la présente loi sont fixées par décrets en Conseil d'État.

#### ARTICLE 15

Les charges éventuelles qui résulteraient pour l'État de l'application de la présente loi sont compensées par l'augmentation à due concurrence des tarifs visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

## ANNEXE 5 – LA QUESTION DE LA PRIMAIRE DANS LES CONTRIBUTIONS EN VUE DU CONGRÈS DU PARTI SOCIALISTE

Nom de la contribution (premier signataire)	Position adoptée	Modalités proposées
<i>Donner une cohérence à la gauche et un espoir à la France</i> (F. Hollande)	Primaire envisagée	– rassemblement de la gauche de gouvernement dans une structure fédérative ; « dans un délai rapide » ; – choix du candidat en 2011 ; – présentation d'un candidat commun de toute la gauche de gouvernement au premier tour de la présidentielle, à partir d'une procédure qui pourrait être élargie aux citoyens eux-mêmes.
<i>Clarté, courage et créativité : choisir maintenant, pour agir demain</i> (B. Delanoë)	Question renvoyée à plus tard	– pas désignation dès à présent du candidat à la présidentielle ; – c'est un parti modernisé « qui devra réfléchir au dialogue avec ses électeurs pour le choix de son candidat à l'élection présidentielle ».
<i>Une vision pour espérer, une volonté pour transformer</i> (M. Aubry)	Question renvoyée à plus tard	L'objectif du « parti unique » ou des « primaires » à gauche n'est pas une question préalable.
<i>Debout la gauche !</i> (M. Dolez)	La fin proposée de l'élection du président de la République au suffrage universel direct rend la question sans objet.	
<i>Aux militants</i> (G. Gorce)	Primaire interne en début de mandature	– premier secrétaire élu par les militants avant le congrès, indépendamment des courants ; – mandat remis à la disposition des militants après chaque élection nationale.
<i>Socialistes, Altermondialistes, Écologistes</i> (F. Pupumat)	Question non évoquée	Question non évoquée.
<i>Reconstruire à gauche</i> (L. Fabius)	Question non évoquée	– pas désignation dès à présent du candidat à la présidentielle ; – bilan de 2006 : « primaires présidentielles baroques avec interdiction faite aux candidats de dialoguer » ; absence de « dispositif de désignation de notre candidat(e) à la fois transparent et partagé ».
<i>Combattre, et proposer</i> (S. Royal)	Question non évoquée	Question non évoquée.
<i>Unité et refondation(s) !</i> (F. Lévêillé)	Question non évoquée	Choix du candidat à la présidentielle en 2011.

Nom de la contribution (premier signataire)	Position adoptée	Modalités proposées
<i>Reconquêtes</i> (H. Emmanuelli et B. Hamon)	Renvoi à un accord avec toute la gauche	Proposer à la gauche un accord sur la préparation des élections à venir, définissant notamment les modalités du choix d'un candidat commun pour l'élection présidentielle.
<i>Réussir ensemble le congrès du Parti socialiste</i> (J.-M. Ayrault)	Question non évoquée	Choix du candidat à la présidentielle fin 2010.
<i>Besoin de gauche</i> (P. Moscovici)	Primaires ouvertes	Primaires ouvertes, organisées par le Parti socialiste au printemps 2011, après son congrès, et auxquelles pourront prendre part, sans exclusive, tous ceux qui se reconnaissent dans les idées de progrès portées par le PS.
<i>La ligne claire</i> (G. Collomb et J.-N. Guérini)	Primaires ouvertes	– pour la présidentielle, primaires à l'italienne, les électeurs devant être inscrits sur les listes électorales ; – pour les scrutins locaux, sur la base des listes électorales, choix des candidats aux élections uninominales et des têtes de liste aux municipales et régionales par les sympathisants déclarés.
<i>Réinventer la gauche</i> (J.-L. Mélenchon)	Question non évoquée	La contribution souhaite notamment « empêcher la mutation du PS en parti démocrate » et « faire le choix de l'union des gauches sans exclusive ».
<i>Pour un socialisme du 21<sup>e</sup> siècle en France</i> (P. Jacquemin)	Question non évoquée	Question non évoquée.
<i>Changer !</i> (M.-N. Lienemann)	Candidat commun à l'ensemble de la gauche	– proposer rapidement à l'ensemble des forces de gauche de débattre d'une nouvelle étape d'unité, au sein d'un « comité permanent de l'unité » ; – congrès de l'unité en 2010 et désignation en 2011 d'un candidat commun à l'élection présidentielle ; – ce congrès de l'unité serait précédé de forums thématiques et, fin 2009, d'un congrès exceptionnel de chacun des partis, qui acterait la nouvelle démarche.
<i>D'abord, redistribuer les richesses</i> (G. Filoche)	Primaires à gauche pour une candidature commune	Modalités non détaillées.
<i>Brèves de campagne</i> (M. Lebranchu)	Primaires à gauche pour une candidature commune	– primaire organisée par la Fédération de la gauche ; – toute personnalité peut proposer sa candidature, un parti pouvant en présenter plusieurs avec un projet aux suffrages des hommes et femmes de gauche ; – débats transparents et équitables ; – listes électorales constituées par le biais d'inscriptions volontaires et publiques.

Nom de la contribution (premier signataire)	Position adoptée	Modalités proposées
<i>Pour un socialisme écologique</i> (G. Guibert et C. Caresche)	Primaires ouvertes	– « donner une chance à de vraies primaires à la française » ; – permettre à tous les militants et sympathisants de gauche de sélectionner le/la candidat/e PS à la présidentielle.
<i>Urgence sociale</i> (P. Larrourou)	Question non évoquée	Question non évoquée.
<i>Et si le parti restait socialiste</i> (J. Fleury)	Question non évoquée	Question non évoquée.