



Secrétariat National à la Rénovation

10 rue de Solférino
75333 Paris Cedex 07
Tél. 01 45 56 77 00

www.parti-socialiste.fr

Paris, le 17 juin 2009,

Rapport de la commission sur les primaires

« POUR DES PRIMAIRES OUVERTES ET POPULAIRES »

Nous, socialistes, sommes désormais au pied du mur.

Nous n'avons toujours pas surmonté notre inaptitude à gagner l'élection présidentielle. Un seul président, sous la V^{ème} République, est issu de nos rangs, contre cinq pour les conservateurs. En 2012, vingt-quatre ans se seront écoulés depuis notre dernière victoire présidentielle.

Notre vie partisane donne aux Français un triste spectacle. Divisions. Indécision. Archaïsmes. Le changement, la modernité, l'avenir : ces talismans qui faisaient notre force ont changé de camp.

Aucune des fonctions vitales (production d'idées nouvelles, opposition au pouvoir, mobilisation électorale) que devrait assumer le parti n'est plus correctement exercée.

Notre projet est dépassé. Certes, le problème n'est pas que français : toute la social-démocratie européenne cherche à renouveler sa matrice idéologique. Mais notre contribution à la rénovation intellectuelle de la gauche européenne a été jusqu'ici, pour manier l'euphémisme, modeste.

Le leadership n'est toujours pas tranché. Nous cherchons encore un successeur à Lionel Jospin, presque 10 ans après son départ. Aucun leader « naturel » ne s'est imposé et nos institutions ne permettent pas de choisir entre nos nombreux talents – au contraire, elles les broient.

Les alliances sont en friche. Ouverture vers le Modem ou vers la gauche de la gauche ? Nous sommes paralysés. Nous n'arrivons même plus à dialoguer avec nos amis naturels de la « gauche plurielle ». Nous nous recroquevillons sur nous-mêmes.

Le tableau est noir mais il est lucide.

Ouvrons les yeux jusqu'au bout : la situation est loin d'être désespérée, car nous disposons de nombreux talents, de nombreuses forces militantes sur le terrain, des innovateurs du quotidien partout en France qui inventent -nos élus- ou accompagnent nos politiques locales.

Nous pouvons rebondir grâce à ces ingrédients puissants du renouveau.

Il y a d'abord les Français. Comme tous les Européens, ils plébiscitent nos valeurs. Ils veulent vivre dans un monde juste. Ils votent à gauche, comme le montrent les dernières élections européennes : il y a une majorité progressiste, mais la faiblesse du leadership socialiste et la fragmentation de notre camp donnent la victoire à l'UMP.

Il y a ensuite les forces progressistes. L'écosystème intellectuel qui entoure le parti socialiste et la gauche s'est considérablement enrichi ces dernières années. En témoignent la vitalité de nos think tanks, notamment Terra Nova, la Fondation Jean Jaurès, la Forge, la multiplicité des clubs et des travaux de fond dans les courants, le retour des chercheurs et des experts dans nos cercles, le branchement de nos réflexions sur les réseaux progressistes européens et internationaux.

Et puis il y a nous-mêmes. Collectivement, nous n'avons certes pas montré l'exemple ces dernières années. Mais, placés au pied du mur, nous sommes en train de réagir. Nous pansons les dernières plaies du congrès de Reims et recherchons l'unité. Nous remettons en marche le parti. Nous renouons avec les luttes sociales. Nous recréons les ponts, via le Laboratoire des Idées, avec le monde intellectuel.

Nous pouvons rapidement nous remettre en dynamique. Cela ne tient qu'à nous.

Comment ?

Le plus important, c'est de bien sûr s'atteler, enfin, à définir la vision de la société que nous voulons rebâtir, car nous ne sommes pas des gestionnaires seulement capables d'offrir des services à des morceaux de la population. Nous avons un imaginaire, des rêves, et des valeurs extraordinaires à déployer sous les yeux des Français, pour entraîner notre grand pays vers d'autres chemins.

Notre projet ne pourra venir que d'une collaboration active avec les Français, avec des retrouvailles sur le terrain, dans une relation de confiance restaurée par la fabrication du projet avec eux.

Les Primaires Populaires est ce projet politique permettant d'associer les Français et le peuple de gauche à la fabrication de notre projet, en même temps qu'au choix du futur Président de la République qui le portera.

Il attaque de front la crise démocratique dont sont victimes tous les appareils politiques, dont le nôtre. Il démocratise l'élection présidentielle qui, jusqu'à présent, est restée la production en cercle fermé des états-majors médiatiques et politiques, en installant cette fois enfin le peuple de gauche en son coeur.

Il est une riposte politique d'envergure aux changements institutionnels qui ont installé la maladie présidentielle dans les moindres recoins des arrières pensées de tous les dirigeants de tous les partis : L'accélération du calendrier quinquennal de la présidentielle et l'inversion du calendrier que nous avons nous mêmes décidés (!) provoquent sous nos yeux la lente destruction des partis de gauche. Le Parti Socialiste doit compter parmi ses rangs une bonne dizaine de candidats déclarés à cette élection, et la gauche crée tous les quatre ou cinq ans un parti nouveau.

Quand la gauche organise son émiettement jusqu'à se menacer elle-même de disparition, l'UMP à l'inverse fusionne et fait disparaître les causes de sa division.

Pour remédier sérieusement à ces problèmes, il est temps d'ouvrir une nouvelle période de la gauche et de relancer magistralement l'Histoire nationale, en ordonnant enfin notre propre désordre, et en assumant de combattre la V^{ème} République sur son terrain, ce que fit Francois Mitterrand en son temps.

La méthode proposée dans ce rapport est audacieuse et innovante. Elle est de nature à révolutionner nos rapports avec les Français, et par cette heureuse surprise, créer les conditions d'un mouvement de la société en notre faveur. Les droites unies dans l'UMP ont encore concentré des moyens supplémentaires entre leurs mains pour nous briser davantage. Nos appareils épuisés et perclus des douleurs de nos vieilles divisions n'auront plus la force d'affronter le combat magistral et essentiel de 2012. Les Primaires Populaires répondent au besoin de gauche que le pays exprime et dont ses appareils partisans sont devenus incapables.

Ce rapport prend le parti de régler l'une des premières causes de division de notre parti, qui paralyse et pervertit toutes les autres actions de notre parti dans d'autres champs : la crise de leadership. Il est vital pour le parti socialiste et pour la gauche, de mettre en place une procédure de sélection de son leader. Cette procédure, c'est la primaire présidentielle, une primaire populaire de désignation du candidat socialiste et si nos partis frères le souhaitent du candidat de plusieurs formations politiques dès le premier tour de l'élection présidentielle.

* *

*

Pourquoi une primaire présidentielle ?

La primaire présidentielle consiste à désigner par un vote notre candidat à la présidentielle en fin de mandature. Elle constitue le prolongement de l'expérience de 2006.

C'est une réponse à la crise de leadership, laquelle est en soi un handicap majeur pour la compétitivité de la gauche, face à un leadership solidement incarné à droite par Nicolas Sarkozy. Mais elle est aussi à la source des autres crises. En l'absence de leader, difficile de négocier des alliances – car les candidats au leadership ont des vues différentes sur le périmètre de ces alliances. En l'absence de leader, difficile aussi de travailler sur le fond : le travail collectif est paralysé par les enjeux de personne. Notre proposition consiste à organiser et réguler cette obsession de la présidentielle qui freine le travail sur le projet. Il est souhaitable d'extérioriser le choix du candidat pour que l'on puisse libérer le travail nécessaire du parti sur le projet.

C'est la seule réponse possible, désormais, pour préparer 2012. Il est certain qu'il y aura plusieurs candidats. Il faudra donc trancher et organiser une primaire, comme elle a déjà eu lieu en 1995 entre Lionel Jospin et Henri Emmanuelli, ou en 2006 entre Ségolène Royal, Dominique Strauss-Kahn et Laurent Fabius.

C'est, aussi, la réponse la plus adaptée au système présidentiel français. Les socialistes n'aiment pas -à juste titre- ce système. Certains d'entre nous l'ont combattu à bon droit, avec force, et la combattent encore. Mais il faut être réaliste, pour transformer le système politique, il faut gagner l'élection présidentielle et pour gagner cette élection majeure, désormais seule élection entraînant toutes les autres, il faut en intégrer les règles du jeu. Au cœur de ces règles, il y a la personnalisation : avec la présidentielle, on vote à la fois pour un parti et pour une personnalité. Cette personnalisation, élément clé de la V^{ème} République, est devenue la réalité centrale de notre vie politique nationale. La primaire permet de mesurer la rencontre possible du candidat avec l'opinion au moment clé, juste avant la présidentielle, dans la logique de la V^{ème} République.

* *
*

Quelles règles pour la primaire présidentielle ?

Le principe qui doit gouverner nos choix est simple : l'efficacité, afin de se donner les meilleures chances de gagner en 2012. Pour être les plus efficaces, les règles de la primaire doivent répondre à trois objectifs.

Objectif n°1 : donner la plus grande dynamique politique au vainqueur

Cet objectif permet de trancher la question du collège électoral de la primaire : collège limité aux militants (comme en 2006) ou ouvert aux sympathisants (comme aux Etats-Unis ou en Italie) ? Nous devons nous engager dans la primaire ouverte. Conçue comme un grand exercice de participation populaire, elle nous offrira une triple dynamique.

Dynamique électorale : la puissance de légitimation d'une investiture par 4.3 millions de citoyens, comme Romano Prodi, voire 35 millions comme Barack Obama, est incomparable à la désignation par 150.000 socialistes français. Cette dynamique de la primaire a permis à Romano Prodi de gagner les élections générales en Italie en 2005, face à Berlusconi. La légitimité qu'elle lui a conférée lui a aussi permis de gouverner pendant près de deux ans alors qu'il gérait une improbable coalition de 17 partis avec seulement deux voix de majorité au Sénat.

L'investissement personnel des citoyens est l'une des armes-clé de ces élections difficiles qui se déroulent quasi exclusivement dans les médias, et avec les instituts de sondage. Donner le pouvoir aux citoyens de faire le candidat et de choisir avec lui son projet est le moyen de contourner la puissance de feu médiatique de la droite. C'est pourquoi nous proposons sous certaines conditions de donner le droit de participer à la primaire à tous les citoyens se déclarant en accord avec nos valeurs. Le choix stratégique de donner à tous les citoyens le droit de voter sous les conditions de déclarer sa sympathie aux valeurs de la gauche a pour objectif de donner une prime aux candidats qui provoqueront l'enthousiasme et déplaceront les citoyens.

Dynamique militante : la primaire ouverte permet de drainer des millions de sympathisants vers le candidat, lui offrant un potentiel militant exceptionnel. C'est une des clés de la campagne d'Obama : 13 millions de sympathisants ont participé à sa campagne, et parmi eux 2 millions sont devenus des militants de terrain pour mener la plus grande campagne de porte-à-porte jamais réalisée. La campagne Obama a converti l'équivalent de l'énergie déployée pour des milliers d'élections municipales assorties de campagnes systématiques de porte à porte locales, en élection présidentielle sur tout le territoire national. Les Primaires Populaires font entrer les militants dans la présidentielle là où ils ont trop souvent été laissés à l'écart.

Dynamique citoyenne : la primaire ouverte contribue à la modernisation de la vie politique. L'exemple italien fournit là encore des leçons intéressantes. La seconde primaire italienne, en 2007, a concerné l'investiture du président du Parti démocrate, nouvellement créé. Il n'y avait pas d'enjeux : pas d'élections en vue, et Walter Veltroni était certain d'être désigné. 3.5 millions de citoyens se sont pourtant 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 dû à une mobilisation pré-électorale, mais bien à une véritable appropriation participative du scrutin. La primaire est ainsi un moyen de réconcilier les citoyens avec l'action politique, en leur y donnant un rôle actif et positif. Elle permet aux citoyens d'être associés à la définition progressive du projet, issu du débat d'idées de la Primaire.

Si la primaire ouverte présente de puissants atouts, elle nécessite aussi de profonds changements culturels. Elle pose notamment la question de l'avenir du parti et du rôle des militants.

Le parti. Loin de déboucher sur un « parti de supporters », la primaire aboutit à un afflux de citoyens, qui deviennent des militants de la campagne. En réalité, la primaire ouverte nous permettra d'opérer notre mue vers le parti de masse que nous appelons de nos vœux depuis si longtemps.

Les militants. Une primaire ouverte aux sympathisants ne priverait-elle pas les militants de leur rôle principal : la sélection du candidat ? Ce serait d'abord une singulière conception du militantisme, que de le limiter au seul choix des candidats. Par ailleurs, les militants n'ont certes plus le monopole de la désignation du candidat, mais ils ne perdent pas ce rôle, ils le partagent, ce que chaque militant en son for intérieur souhaite.

Surtout, les exemples étrangers montrent que les primaires ouvertes, loin de l'affaiblir, enrichissent le militantisme. Le militant se voit confier deux nouveaux rôles :

Un rôle démocratique : l'organisation de la primaire. C'est un rôle très important. Le militant va garantir la bonne fin logistique de la primaire : tenue des bureaux de vote, listes électorales, déroulement du vote, sincérité du scrutin. Il va par ailleurs mener une mission fondamentale : une campagne préalable de mobilisation pour la primaire, à travers un travail de porte-à-porte généralisé à travers la France.

Les militants iront au contact de tous les Français. Ils permettront de créer une première liste en vue de la primaire, afin de permettre la plus grande mobilisation électorale. Et c'est dans cette liste que se recruteront les masses militantes de la campagne présidentielle. Les militants auront ainsi, pour la première fois, un rôle majeur pour la présidentielle.

Un rôle politique : le porte-parolat des candidats. Dans une primaire ouverte, il ne s'agit plus de faire campagne auprès d'un nombre limité de militants politisés, mais auprès de millions de sympathisants à convaincre. Les militants seront donc appelés à servir de relais, sur le terrain, à leur candidat.

Objectif n°2 : opérer le rassemblement politique le plus large au profit du vainqueur

C'est une nécessité absolue pour gagner. Nous sommes en effet minés par nos divisions, là où la droite a fait l'unité derrière Nicolas Sarkozy.

Divisions internes au parti socialiste, tout d'abord.

Tout l'objet de la primaire est de désigner un leader légitime, c'est-à-dire reconnu comme tel par tous, et notamment par les perdants de la primaire. Pour cela, les modalités de la primaire doivent être conçues comme un outil de rassemblement progressif autour du vainqueur.

Elles doivent notamment prévoir des moments institutionnels fédérateurs à l'issue de la compétition, pour en assurer la clôture et faire l'unité pour la bataille présidentielle : congrès extraordinaire de désignation, élaboration collective du programme du candidat, fusion des équipes.

Divisions du camp progressiste, ensuite. Le projet des primaires ouvertes et populaires cherche d'abord à dépasser les divisions du parti socialiste et une fois ce travail accompli par l'institutionnalisation préalable de la primaire populaire au sein de notre parti, nous chercherons ensuite à remédier aux divisions de l'ensemble du camp progressiste.

Les élections européennes ont montré le paradoxe de notre situation: le camp progressiste est majoritaire mais sa fragmentation, couplée à la nôtre, est autodestructrice. Nous proposons de ne pas se limiter à une primaire socialiste mais d'élargir le périmètre politique de la primaire à toutes les gauches, afin de donner la plus grande assise politique au vainqueur.

Une primaire de toutes les gauches est le meilleur garant de notre présence au second tour de la présidentielle. Elle éloigne le syndrome de 2002 et le risque de « dévisser » à nouveau au premier tour.

Une primaire de toutes les gauches permettrait aussi de viser un score au premier tour supérieur à 30 %. On sait combien arriver en tête au premier tour est crucial, en termes de dynamique, pour rassembler au second. Structurellement, le candidat socialiste se situe cinq à dix points en-dessous du candidat UMP à la présidentielle. Une candidature de toutes les gauches permettrait de prétendre à virer en tête.

Objectif n°3 : choisir le « meilleur » candidat, le ou la futur(e) Président(e)

Choisir le meilleur candidat, c'est choisir celui qui a le plus de chances de gagner en 2012 face à Nicolas Sarkozy.

Pour cela, il faut organiser une primaire compétitive.

La campagne doit permettre aux électeurs de tout connaître des candidats : leur personnalité, leur programme, leurs équipes. Ils se prononcent ainsi en toute connaissance de cause, sur la base d'une opinion raisonnée et non de préjugés préalables, ou de sondages.

Les primaires américaines sont hyper-compétitives. Elles permettent à un Barack Obama ou un Bill Clinton de s'imposer parce qu'ils sont les « meilleurs », alors même qu'ils sont quasi-inconnus au début de la primaire. Leur secret, c'est le séquençage : le vote Etat après Etat, dans le cadre d'une course-poursuite par élimination progressive, tient les électeurs en haleine, démultiplie l'attention médiatique et stimule l'implication politique des citoyens.

Le système est-il transposable en France, dans le cadre d'un « tour de France électoral des régions » ? MM. Baylet et Schwartzberg avaient déposé en 2006 des propositions de loi organisant une primaire à la française selon ce modèle. Mais une telle primaire décentralisée, qui fait écho à l'organisation fédérale américaine, serait très éloignée du système électoral qui régit notre élection présidentielle. Et elle rendrait le choc culturel encore plus difficile à intégrer pour notre parti et notre pays.

* *
*

Une machine à rassembler

Le projet politique de Primaires Populaires de toutes les Gauches est conçu comme une implacable machine à rassembler.

Voilà pourquoi elle présente une formule étalée dans le temps, avec une phase très importante d'éliminatoires par étapes, sur quatre mois, permettant le rassemblement progressif autour du vainqueur.

Ces éliminatoires constituent un marathon préparatoire au 1er et 2e tour qui oblige les candidats à passer avec succès des seuils minima aux votes successifs des différents scrutins éliminatoires.

Le premier scrutin, au mois de février 2011, se tient ainsi dans 10 départements et élimine tous les candidats qui ne recueilleraient pas 5 % des suffrages exprimés. Le deuxième scrutin se tient au mois d'avril 2011 dans 15 autres départements et élimine tous les candidats qui ne recueilleraient pas 10 % des suffrages exprimés. Le troisième et dernier scrutin se tiendrait au mois de mai 2011 sur le reste du territoire national et éliminerait tous les candidats n'ayant pas recueilli 15 % au moins des suffrages exprimés. Les mois de juin et juillet seraient consacrés au 1er et 2e tour de la désignation du vainqueur.

Ces scrutins éliminatoires sont préférables aux seuls 1er et 2e tour qui reproduiraient purement et simplement l'élection présidentielle. Ils évitent une foire d'empoigne et des guerres de positionnement entre les candidats qui se prolongerait pendant 6 mois, au point de compromettre le rassemblement final et ultérieur autour du vainqueur.

Ils donnent une chance aux candidats, aux personnalités et aux idées qui ne paraissent pas majoritaires tout en les obligeant à construire et à participer au rassemblement final : en effet, dans ce système, chaque candidat sait par avance qu'il sera contraint de soutenir un autre candidat que lui-même s'il ne l'emporte pas. Cette contrainte morale et politique pesant sur chaque candidat appartient à la mécanique des scrutins éliminatoires. Elle conduira donc les candidats à mener des campagnes positives de propositions et non de dénigrement des autres candidatures, sous peine d'être éliminés. Elle conduira de nombreux candidats à renoncer à leur candidature en raison de la rapidité et de l'intensité des sauts successifs d'obstacles à passer et elle agira comme une mécanique amenant à des rassemblements fonctionnant sur le consentement. Elle conduira enfin les candidats à être autant dans la coopération que dans la compétition puisqu'à l'issue des scrutins éliminatoires, tous les candidats déclarés auront dû faire un effort pour se rassembler et se préparer à gouverner ensemble, en cas de victoire.

Ces scrutins éliminatoires ont un autre avantage. Ils peuvent garantir sans déstabiliser la primaire, un accès large à la candidature : Il est impossible de choisir le « meilleur » s'il n'a pas pu se présenter... L'objectif est donc que toutes les personnalités légitimes à concourir puissent le faire. La sélection ne doit pas se faire avant, mais pendant la primaire.

C'est pourquoi nous proposons un système de léger parrainage, capable de reconnaître différents types de légitimité (travail parlementaire, expérience politique locale, popularité militante), afin de ne pas opposer un barrage excessif à l'entrée des éliminatoires. Les éliminatoires permettent de tester un nombre important de candidats, et leurs idées, tout en ne qualifiant pour la phase finale (le vote à deux tours) que les candidats ayant une chance réelle à la présidentielle.

* *
*

Pourquoi décider maintenant sur la primaire présidentielle ?

Certains d'entre nous doutent de l'urgence à trancher une telle question de procédure, alors que nous n'avons pas commencé à travailler sur le projet. Ils ont raison : il faudra travailler sur le projet avant de faire la primaire. Le calendrier, à grands traits, est simple : en 2010, la réflexion sur le projet ; en 2011, le choix du candidat. Le travail sur le projet précède la primaire de désignation du candidat avec son projet.

Mais dans ce calendrier, il y a un préalable : nous devons arrêter maintenant, avant la fin 2009, le principe et les modalités de la primaire présidentielle.

Pour réussir le processus

Une codification à froid, le plus en amont possible, est nécessaire pour le succès de la primaire. Il y a aujourd'hui un voile d'ignorance : aucun candidat potentiel ne sait véritablement la position dans laquelle il se trouvera en 2011. Il est donc possible de travailler aux règles de la primaire en ayant en tête l'intérêt général. Plus on attend, plus le voile sera levé, et les intérêts individuels reprendront le dessus. C'est parce qu'elle a été codifiée à chaud que la primaire de 2006 a connu d'importantes défailances.

La primaire ouverte nécessite aussi une longue préparation technique. Il n'y a pas de précédent en France, il y a donc une expertise à construire. L'opération est complexe par son ampleur : l'organisation de la mobilisation citoyenne, la constitution de la liste électorale, les parrainages, l'organisation de la campagne, la tenue des bureaux de vote, le décompte des résultats, le financement, la supervision, les modalités de clôture... En cas de défaillance dans la logistique ou de doute sur la sincérité du scrutin, la primaire, loin d'être un atout, se transformerait en handicap pour notre candidat. Il est urgent de décider.

Enfin, dans le contexte dépressif actuel, nous avons besoin d'un succès symbolique rapide pour rebondir et nous projeter positivement dans la préparation des futures échéances.

Pour libérer le débat sur le projet

Le parti socialiste vit sur un mythe : que le programme présidentiel est élaboré collectivement par le parti, et qu'on choisit ensuite un candidat pour le porter. Cette croyance aboutit à une impasse car il est impossible d'empêcher chaque candidat à la primaire, quelle qu'elle soit d'ailleurs, ouverte ou confinée dans le parti socialiste, d'être porteur d'une ligne politique propre. En vérité, le parti doit proposer par l'innovation, la créativité, par le travail collectif, les éléments du projet, à charge pour les candidats de s'en emparer ou de s'en distinguer en les faisant valider par le vote des primaires.

Priver les candidats de défendre leurs propres positions, ce serait résumer la primaire à un concours de vaches limousines, ce qui nous paraît contraire à notre culture. Si nous obligeons chaque candidat à reprendre le projet de son parti, chaque candidat voudra alors tourner le projet à son avantage, espérant préempter la désignation. A chaque convention thématique, nous rejouerions le congrès. Les idées neuves seraient repoussées non pas selon leur mérite propre, mais parce qu'elles sont associées à un concurrent. Au final, le travail sur le projet sera neutralisé et aboutira à un résultat médiocre – comme en 2006.

C'est pourquoi il faut arrêter dès maintenant le principe de la primaire, et reconnaître qu'elle permettra de trancher non seulement entre des personnalités mais aussi entre des lignes politiques et des programmes dont ces personnalités seront porteuses.

Une telle décision aura pour effet salutaire de libérer le travail sur le projet. Nous n'aurons plus besoin de voter sur le projet : la ligne politique sera tranchée lors de la primaire. Nous pourrions réfléchir librement, solliciter experts, intellectuels et citoyens pour produire des idées neuves, faire un travail de synthèse identifiant les points retenus par le collectif et ceux faisant débat. Chaque candidat pourra y puiser pour construire sa propre ligne politique, soumise à l'arbitrage final de la primaire. Cette stratégie nous permettra de sortir du huis clos de nos appareils partisans, de tester, d'ajuster, de modifier les idées qui ne fonctionnent pas devant et avec les citoyens. En clair, nous assumons que le projet puisse être vivant et mobile en fonction de ce que les français pourront nous en dire. Faire et achever notre projet avec les Français, voilà à quoi serviront les Primaires Populaires de toute la gauche.

Loin de s'opposer, la décision sur la primaire et le travail sur le projet se complètent donc. Il serait même utile de les lier institutionnellement. Ainsi, la campagne de mobilisation pour participer à la primaire pourrait servir en même temps de proposition aux citoyens de venir participer à l'élaboration de notre projet. Travail sur le projet et préparation de la primaire se renforceraient ainsi mutuellement.

Pour proposer une offre globale aux autres partis de gauche

Certains soulignent qu'il n'est pas possible d'avancer sur la codification de la primaire tant qu'on ne sait pas quels autres partis de gauche y participent. Et qu'il n'est pas possible de proposer à nos partenaires une offre de participation à des primaires tant qu'on n'a pas préalablement discuté du projet (et des contreparties politiques). La question de la primaire devrait donc être repoussée.

Ce serait une erreur fondamentale à l'égard de l'intérêt du parti. La primaire offre au contraire un débouché politique aux discussions engagées avec nos partenaires. L'idée est simple : nous arrêtons des règles pour une primaire socialiste. Elles permettent de matérialiser à quoi ressemblera la procédure de la primaire. Elles sont naturellement entièrement négociables par les partenaires qui souhaitent rejoindre la primaire.

* *
*

Projet, choix du candidat, alliances : tout est lié. Ne les dissocions pas. Utilisons la primaire comme déclencheur d'un formidable espoir populaire pour réussir ces trois exercices à la fois.

Utilisons aussi la primaire comme un moyen de moderniser de fond en comble notre parti, dans ses pratiques et ses comportements. Pour aller vers un parti de masse et utiliser vraiment, pour la première fois dans une élection nationale, notre exceptionnel potentiel militant.

Utilisons enfin la primaire comme outil pour réorganiser l'architecture de la gauche. Notre tendance à la fragmentation doit être combattue. Créons à partir de la primaire les liens institutionnels qui permettront de donner à notre diversité intellectuelle et partisane sa pleine efficacité électorale.

Arnaud MONTEBOURG
Secrétaire national à la Rénovation

Olivier FERRAND
Président de la Fondation Terra Nova

Co-présidents de la Commission du Parti Socialiste sur les primaires

PRIMAIRES POPULAIRES DE TOUTE LA GAUCHE

Modalités concrètes d'organisation

Principes généraux

1. **Le Parti socialiste organise une primaire pour désigner son candidat à l'élection présidentielle.** Il s'agit de codifier une procédure qui offre la plus grande légitimité au vainqueur, afin d'aborder l'échéance de 2012 avec les meilleures chances de succès, 24 ans après la dernière victoire de la gauche.
2. **Le Parti socialiste propose aux partis de gauche d'y participer, afin d'aller vers une primaire de toute les gauches.** L'objectif est d'offrir une assise politique large au vainqueur, dès le 1^{er} tour de l'élection présidentielle, afin de se placer à un meilleur niveau que Nicolas Sarkozy et d'être en position de rassembler la majorité des suffrages au 2e tour.
3. **La primaire est ouverte aux sympathisants.** Elle est conçue comme un grand exercice démocratique populaire, avec la participation de plusieurs millions de citoyens, conférant au vainqueur une puissante dynamique électorale. La définition du périmètre des « sympathisants » est en rapport avec l'objectif qui est d'ouvrir la primaire aux mouvements sociaux, associatifs et à tous ceux qui sont traditionnellement éloignés de la politique.
4. **L'accès à la candidature est élargi.** Il s'agit de permettre la candidature de tous ceux qui ont une légitimité politique à faire valoir, soit par leur personnalité, soit par les idées et les projets qu'ils veulent porter ou faire porter au pouvoir.
5. **La primaire se déroule entre janvier et juin 2011.** Il s'agit de donner du temps entre la désignation par le vote des primaires et le début de la campagne présidentielle, afin d'assurer une réunification du parti ou des partis organisateurs, derrière le vainqueur.
6. **En préalable à la primaire, une campagne de mobilisation est organisée par le Parti socialiste au second semestre 2010.** L'objectif est de constituer un premier fichier de sympathisants, base du réseau social de la primaire.
7. **La campagne organise une compétition coopérative.** Cette compétition, dans sa durée (six mois) et ses modalités, doit permettre de faire émerger le « meilleur » candidat. Elle est conçue comme un outil de rassemblement progressif autour du futur vainqueur.
8. **Le vote se fait sur la base d'un scrutin uninominal à deux tours, après des « éliminatoires ».** Les éliminatoires permettent d'ouvrir la primaire à un nombre large de personnalités tout en ne qualifiant pour la phase finale que les candidats ayant une chance à la présidentielle. Les éliminatoires assurent le rassemblement des candidats et de leur projet en équipe autour du vainqueur.
9. **La clôture de la campagne garantit et organise la réunification en vue de la campagne présidentielle.** Les candidats éliminés soutiennent publiquement le vainqueur dans un congrès ou une Convention des partis co-organisateurs de la primaire.

10. **Le cadre de la primaire est fixé par une charte.** Elle contient une déclaration de principes fixant le périmètre politique de la primaire et un volet procédural établissant les règles de la désignation. La charte est rédigée par la direction du Parti socialiste et approuvée par ses adhérents. Elle est élaborée, le cas échéant, avec les autres partis progressistes participant à la primaire.
11. **Le Parti socialiste et ses militants demeurent au cœur de la primaire.** Le parti organise la primaire. Il assure la réunification autour du vainqueur. Il constitue le fichier de sympathisants qui permettra de mener la campagne de terrain de la présidentielle. Les militants ont un rôle accru : campagne de mobilisation du corps électoral, constitution des listes et tenue du scrutin, porte-parolat des candidats auprès des sympathisants.

Le périmètre politique de la primaire

12. Le Parti socialiste élabore une charte de la primaire codifiant les règles de désignation du candidat socialiste à la présidentielle. Cette charte contient les principes d'organisation, de financement et de rassemblement progressif.
13. En parallèle, le Parti socialiste explore avec les autres partis progressistes la possibilité d'élargir le périmètre politique de la primaire à tous les autres partis de gauche.
14. En cas d'accord, la charte est renégociée avec tous les partis participant à la primaire, tant sur les règles de procédure que sur la déclaration de principes qui définit l'espace politique de la primaire.
15. L'objectif du Parti socialiste est d'organiser une primaire de la gauche de gouvernement, réunissant tous les partis de la gauche de gouvernement. Il s'agit d'offrir une assise politique large au vainqueur de la primaire, dès le 1^{er} tour de l'élection présidentielle.

Le collège électoral

16. Pour prendre part au vote, il faut être sympathisant du périmètre défini par la primaire : sympathisant socialiste s'il s'agit d'une primaire socialiste, sympathisant de gauche s'il s'agit d'une primaire de gauche...
17. La liste électorale de la primaire est constituée à partir de la liste électorale républicaine arrêtée au 31 décembre 2010. Ce choix est fait afin d'éviter toute contestation liée à la définition du corps électoral. Pour être admis à voter aux primaires, il faut, en plus d'être inscrit sur les listes électorales de la République, remplir quatre autres conditions garantissant que l'électeur est bien un sympathisant :
- Une condition de fond* : l'électeur doit adhérer à la déclaration de principes inscrite dans la charte de la primaire, manifestant ainsi explicitement qu'il partage les valeurs communes à son périmètre politique. Dans cet acte d'adhésion, il s'engage à soutenir le vainqueur de la primaire à la présidentielle. Cette adhésion vaut inscription.
 - Une condition de forme* : il doit émarger sur la liste électorale de la primaire, en fournissant ses coordonnées de contact. Cette inscription garantit la publicité donnée au corps électoral.
 - Une condition financière* : tout électeur doit participer aux frais d'organisation du vote. Le plancher est fixé au plus bas (1 ou 2€), afin de réduire le plus possible les obstacles à la participation, mais la possibilité de donner plus est bien sûr offerte.

18. Il est possible de s'inscrire pour voter jusqu'au jour du vote afin de garantir une participation citoyenne maximale. Une liste électorale close plusieurs mois avant les primaires ferait perdre plusieurs millions de participants potentiels à la primaire, car 80% des électeurs se décident d'aller voter au dernier moment.
19. Une liste complémentaire autorise les membres non-électeurs sur les listes électorales de la République des partis organisateurs (étrangers, jeunes de moins de 18 ans et non-inscrits) à voter.
20. Les Français de l'étranger votent dans leur bureau de vote situé sur le territoire métropolitain.
21. Les organisateurs et les candidats bénéficient d'un accès à la liste électorale de la primaire.

L'accès à la candidature

22. Les candidats doivent remplir deux conditions de base :
 - a) Etre éligible à l'élection présidentielle ;
 - b) Appartenir à ou être présenté par un parti concourant à la primaire.
23. Chaque parti co-organisateur est responsable des modalités de sélection de ses candidats à la primaire.
24. Pour sa part, le Parti socialiste met en place, pour ses candidats, un système de parrainage peu restrictif. L'objectif est que toutes les personnalités légitimes à concourir puissent le faire : les principaux responsables politiques du parti bien sûr, mais aussi les personnalités qui se sont construites une légitimité sur la qualité de leur travail parlementaire, leur expérience politique locale, leur popularité militante.
25. Est admis à la candidature socialiste tout membre du Parti socialiste qui obtient le parrainage, à un niveau peu restrictif qui reste à définir, de signatures issues :
 - a) d'un « conseil des grands électeurs » (membres du conseil national, parlementaires, présidents de conseils régionaux, présidents de conseils généraux, maires de villes de plus de 20000 habitants, présidents de communautés d'agglomérations et de communautés urbaines) ;
 - b) de la base militante.
26. Si le premier secrétaire ou tout autre dirigeant du parti choisit d'être candidat, il se met en congé suspensif de ses fonctions. Après la primaire, en cas de victoire comme en cas de défaite, il retrouve ses fonctions. L'intérim du premier secrétaire est assuré par le numéro deux du parti, à la condition qu'il ne soit pas candidat.

La campagne de mobilisation

27. Une campagne de mobilisation est organisée sur six mois, au second semestre 2010. L'objectif est de constituer un premier fichier de sympathisants souhaitant participer à la primaire. Le fichier ainsi constitué servira de base pour l'information officielle sur la primaire.
28. Cette mobilisation est principalement assurée par une campagne militante de porte à porte des partis co-organisateurs ou des candidats déclarés. Elle est l'occasion pour le parti d'aller à la rencontre de tous les Français, selon les méthodes expérimentées par Barack Obama dans sa campagne.

29. La mobilisation passe aussi par la mise en mouvement des réseaux du parti ou des partis organisateurs (adhérents, élus locaux et nationaux, réseaux sociaux, inscription internet), ainsi que des relais associatifs et des mouvements sociaux.
30. Les éléments recueillis dans cette phase sont minimaux : nom, prénom, coordonnées de contact. Il s'agit d'abaisser au maximum les « barrières à l'entrée » pour constituer la base la plus large. L'objectif est un million de contacts.
31. La liste constituée est centralisée par le comité d'organisation (cf. infra). Elle est indépendante des listes des adhérents des partis. Cette liste sera mise à disposition de tous les candidats.

Les modalités de campagne

Dates de la primaire

32. La primaire se déroule entre janvier et juin 2011.
33. La durée longue de la campagne (six mois) permet de tester les candidats en face à face avec les français et le peuple de gauche - leur programme, leur personnalité, leurs équipes.
34. La date de désignation (juin 2011) offre du temps avant le début de la campagne présidentielle, afin d'assurer le rassemblement et d'organiser les structures et les équipes de campagne.

Mode de scrutin

35. La campagne se déroule en deux étapes : une phase d'éliminatoires et une phase de décision.
36. Les éliminatoires permettent de tester un nombre large de personnalités et de donner une chance à des candidats nouveaux, différents, ainsi qu'à leurs idées : la sélection ne doit pas se faire avant mais pendant la campagne. Ils se déroulent en trois votes, sur la base de circonscriptions territoriales.

Ce marathon par élimination progressive, permet de maintenir l'intérêt citoyen et médiatique et de ne qualifier pour la phase finale que les candidats ayant une chance réelle à la présidentielle. Nous défendons la préférence pour les débats sur le terrain et les votes, plutôt que les débats de plateaux de télévision et les sondages. La limitation de la campagne à des territoires restreints permet de valoriser les capacités de faire campagne et de mettre en mouvement les citoyens : les candidats se forment leur légitimité pendant la primaire. Ce sont les votes qui légitiment et non les enquêtes d'opinion.

37. Les votes éliminatoires sont définis par la charte. Ils pourraient se dérouler comme suit :
 - a) Le premier tour a lieu dans 10 départements limitrophes. Seuls les candidats ayant dépassé le seuil de 5 % des votants peuvent poursuivre la primaire.
 - b) Le second tour a lieu dans 20 départements limitrophes. Seuls les candidats ayant dépassé le seuil de 10 % des votants peuvent poursuivre la primaire.
 - c) Le troisième tour a lieu dans les départements restants. Seuls les candidats ayant dépassé le seuil de 15 % des votants peuvent se présenter au premier tour de la primaire.
 - d) L'ordonnancement des départements est défini par le comité d'organisation en fonction des conflits d'intérêt des candidats.

38. La phase finale est organisée sous la forme d'un scrutin uninominal à deux tours au plan national. Les candidats disposent d'un mois pour faire campagne avant le premier tour. Les deux finalistes disposent d'un mois supplémentaire avant le second tour.

39. Pour être investi, le candidat à la présidentielle doit obtenir la majorité absolue des voix, au plan national.

Format de la campagne

40. Une campagne « officielle », inspirée des modalités de la campagne présidentielle, permet d'organiser la mise à l'épreuve comparative des candidats.

41. Des moments de débat, télévisés et sur le terrain, entre candidats, sont organisés par le comité d'organisation dans chaque phase de vote, avec notamment :

- a) Des débats télévisés, et notamment un ou deux débats télévisés entre les deux finalistes du second tour de la phase finale sur les chaînes de plus large audience ;
- b) Des meetings communs de présentation (lors des éliminatoires) et de confrontation (lors de la phase finale) des candidats ;
- c) Un débat dans chaque département entre les représentants des candidats ;
- d) Des réunions de proximité (de format réunion de section élargie à tous les électeurs qui le souhaitent) pour que les militants porte-parole puissent présenter et débattre des orientations de leur candidat avec les sympathisants.

42. Au-delà de ces passages obligés, chaque candidat garde toute liberté pour organiser sa campagne.

Supervision

43. Deux instances supervisent la campagne : un comité d'organisation et un comité d'éthique.

44. Le comité d'organisation est composé de responsables des partis organisateurs et des mandataires des candidats. Il organise la primaire dans ses modalités pratiques (définition du découpage et de l'ordre de consultation des circonscriptions territoriales dans la phase des éliminatoires, organisation de la campagne « officielle », organisation du vote, financement, gestion des questions quotidiennes...). Des comités d'organisation locaux sont conçus sur le même modèle.

45. Un comité d'éthique, constitué de trois personnalités morales choisies à l'unanimité des candidats, veille au règlement des conflits non résolus au niveau du comité d'organisation. Il assure l'arbitrage des conflits en dernier ressort, chaque candidat ayant pris l'engagement d'accepter ses décisions sans autre recours possible.

Financement

46. Chaque candidat est doté d'un compte unique. Ce compte est alimenté par un financement du comité d'organisation et des dons individuels. Un plafond de dépenses est fixé pour chaque candidat.

47. Le comité d'organisation assure l'équité de la primaire en allouant une enveloppe financière égale à chaque candidat, à partir du second tour des éliminatoires.

48. Les candidats sont autorisés à solliciter de petits dons privés auprès des seules personnes physiques. Un plafond par donateur est établi.
49. Chaque candidat est tenu de fournir au comité d'organisation, sur une base hebdomadaire, ses comptes de campagne.

Le vote

50. Le vote reproduit les formes du vote républicain, sur une journée dominicale, dans le cadre de bureaux de vote physiques.
51. Le vote électronique, le vote par correspondance, le vote par procuration sont interdits.
52. Les bureaux sont abrités par des « tentes à primaire » devant des bâtiments publics et officiels, avec une densité à définir au niveau de chaque département par le comité d'organisation local. L'objectif est de permettre au plus grand nombre de voter.
53. L'agrégat des résultats se fait par internet, au niveau des bureaux de vote.
54. Le comité d'organisation est chargé de veiller à la sincérité du scrutin.
55. Une commission nationale est chargée du recollement des résultats. Des huissiers de justice y participent.
56. Après chaque vote, les cahiers d'émargement sont consultables par tous, librement.

Les modalités de clôture

57. La charte de la primaire codifie les règles et événements permettant le rassemblement.
58. La charte prévoit notamment :
- a) L'organisation d'un congrès extraordinaire de désignation du candidat, dont le déroulé, la scénographie, la symbolique sont pensés pour assurer le rassemblement des vaincus au vainqueur ;
 - b) Une procédure assurant l'intégration de toutes les parties prenantes (candidats et équipes politiques, staff de campagne, partis, fondations...) dans l'équipe de campagne du candidat à la présidentielle ;
 - c) Une procédure permettant l'élaboration dans un cadre collectif du programme du candidat à la présidentielle, sur la base de son programme de la primaire mais en offrant la possibilité de réfléchir à l'intégration d'éléments programmatiques en provenance des autres candidats.

Les membres de la Commission se sont prononcés comme suit :

Guillaume BALAS, représentant Benoît HAMON, « *approuve le rapport comme étant au service du rassemblement de toute la gauche et se félicite du travail accompli par la Commission* ».

Emeric BREHIER, représentant Pierre MOSCOVICI, « *approuve les conclusions du rapport et se félicite de la qualité du travail collectif* ».

Jean-Pierre MIGNARD, représentant Ségolène ROYAL, « *approuve pleinement l'économie générale des propositions relatives à l'organisation de primaires. Ce texte ayant pour fonction d'être discuté je ne soumet pas d'amendements afin de le laisser intact, sa dynamique étant en parfait accord avec l'avis majoritaire qui s'est dégagé de nos travaux. Je ferai une contribution sur divers points que je vous ferai parvenir afin non pas d'amender des propositions mais d'aider à les décliner. Je tiens tout particulièrement à remercier Olivier Ferrand pour l'importance du travail préparatoire accompli et AM pour l'esprit avec lequel il a conduit les travaux. La qualité des interventions de tous a constitué un des rares bons moments que j'ai passés au parti depuis longtemps. Je les en remercie tout autant* ».

Alain FONTANEL, représentant Bertrand DELANOË, « *s'abstient sur le rapport. Les travaux au sein du groupe se sont déroulés dans de bonnes conditions et le rapport, de qualité, est le reflet fidèle de nos échanges. Si le dispositif proposé est une base solide de discussion, plusieurs éléments motivent cette abstention constructive* :

La première réserve, de nature politique, tient aux conditions d'un éventuel élargissement de la primaire du parti socialiste à d'autres partis de gauche, il paraît difficile de trancher si tôt dans le calendrier cette question de stratégie électorale qui, de surcroît, devra être précédée d'échanges, avec nos partenaires de la gauche de gouvernement, sur un possible programme de mandature.

Une deuxième réserve, technique, est liée aux modalités d'organisation de la phase dite éliminatoire qui contribuent à allonger et alourdir un dispositif déjà difficile à mettre en œuvre.

La dernière réserve, enfin, tient à l'approche restrictive adoptée par le groupe de travail qui n'a pas permis d'insérer la question des primaires dans un ensemble plus vaste : en effet, l'enjeu des primaires ne peut résumer à lui seul, la nécessaire rénovation de notre organisation et de nos pratiques, en particulier sur le non cumul des mandats, y compris dans le temps. En outre, aussi important soit-il, ce débat sur les primaires représente une composante de ce qui doit demeurer notre priorité la plus impérieuse, à savoir un projet et son articulation cohérente avec une stratégie d'alliances ».

Christophe CARESCHE, représentant le POLE ECOLOGIQUE, « *approuve les conclusions du rapport et la qualité de son élaboration* ».

Christophe BORGEL, Secrétaire National aux Élections, « *approuve le principe d'organisation de primaires ouvertes et ne se prononce pas en l'état sur les modalités concrètes d'organisation* ».

Philippe BONNEFOY, représentant François HOLLANDE, « *ne prend pas part au vote. Le secrétariat national à la rénovation, a réuni un groupe de travail informel composé de représentants de différentes personnalités du Parti. Comme représentant de François Hollande, il a participé aux travaux de ce groupe. A l'issue de ces travaux il nous a été demandé de nous prononcer sur le contenu du rapport. Au nom de François Hollande, il n'a pas pris part au vote. Compte tenu de l'importance du sujet, des multiples conséquences sur la nature, le devenir de notre Parti, sur la place et le rôle des militants c'est un rapport qui au-delà du groupe de travail doit faire l'objet d'un débat au sein tout d'abord de nos instances nationales, puis du débat militant. Chacun aura donc l'occasion dès le débat au Bureau National de faire connaître sa position.* »

Guillaume BACHELAY, représentant Laurent FABIUS, absent et non excusé.

Paris, le 17 juin 2009

ANNEXES AU RAPPORT

- 1 - Note sur la compatibilité avec les règles de financement des campagnes électorales ;
- 2 - Rapport sur le séminaire organisé à Washington par le Center for American Progress ;
- 3 - Enquêtes d'opinion sur les Primaires de la gauche (Ifop des 13 mars et 12 juin 2009 ; Viavoice du 31 mars 2009)

NOTE

Objet : Les conséquences de l'organisation de primaires sur le compte de campagne de candidats à l'élection présidentielle

La question posée est simple : les dépenses exposées pour la désignation du candidat à la présidentielle (la « primaire ») doivent-elles être intégrées aux dépenses de campagne présidentielle ?

Etat du droit

1. Il n'existe pas de règles législatives spécifiques.

Le manque d'antécédents¹ explique l'absence de toute règle particulière dans le code électoral. Deux règles générales s'appliquent.

Première règle : la dépense électorale. Elle est définie à l'article L. 52-12 du code : il s'agit de la « dépense engagée ou effectuée en vue de l'élection ».

La question est donc : les dépenses de la primaire sont-elles des dépenses électorales au sens de l'article L52-12 ? Si la réponse est positive, les dépenses en question doivent figurer dans le compte de campagne du candidat et sont à ce titre soumises au plafond de campagne (et donnent droit à remboursement).

Seconde règle : les délais. Les dépenses doivent être retracées dans un compte de campagne dans le délai d'un an avant la date de l'élection, conformément à l'article L. 52-4 du Code électoral. Cela signifie que toutes les dépenses engagées avant la fin avril 2011 (date à préciser en fonction de la date exacte de l'élection présidentielle) ne seront pas à intégrer dans le compte de campagne.

2. Les éléments de jurisprudence sont flous.

Là non plus, il n'y a pas de jurisprudence spécifique à la primaire.

C'est le juge électoral (Conseil constitutionnel et juge administratif) qui a précisé la notion de dépense électorale par sa jurisprudence. Pour le Conseil d'Etat, la dépense électorale est celle « *dont la finalité est l'obtention des suffrages des électeurs* » (CE, 27 juin 2005, Gourlot, 272 551, aux tables du Lebon). Toute dépense engagée en vue des élections n'est toutefois pas électorale (dépenses personnelles comme des frais de coiffeurs ou d'habillement, réunions au domicile du candidat...).

¹ Il n'y a eu que trois primaires en France : pour la présidentielle de 1995 (primaire socialiste) et pour celle de 2007 (primaire socialiste et primaire UMP). La seule primaire ayant procédé à une véritable campagne d'investiture est la primaire socialiste pour 2007, entre Ségolène Royal, Dominique Strauss-Kahn et Laurent Fabius.

3. Seule la commission nationale des comtes de campagne a rendu un avis².

La CNCCFP a donné sa lecture des choses, encore très parcellaire, après l'élection de 2007, au sujet des meetings de « pré campagne » : pour elle, les dépenses de la pré-campagne conduite par un parti politique ne doivent figurer dans le compte du candidat que si les dépenses visaient en fait tous les électeurs et non les seuls militants. Dans cette hypothèse, il faut en effet considérer que ces dépenses contribuent non seulement à préparer la désignation du candidat, mais aussi à donner à celui qui en sort vainqueur une notoriété nationale, qui constitue un élément déterminant pour l'élection.

Pour la commission, en l'état, dès lors que les primaires ont été organisées seulement en interne, les dépenses qui doivent en principe figurer dans les comptes sont seulement celles engagées à partir du congrès d'investiture. Tout en rappelant ce principe dans son rapport annuel, la commission a fait des exceptions en admettant l'inscription dans le compte de campagne (et donc le remboursement) de meetings des deux candidats antérieurs à leur désignation (pour S. Royal, réunion publique à Vitrolles le 29 septembre 2006, au cours de la quelle elle a annoncé sa candidature ; même solution pour le meeting tenu de N. Sarkozy, le 18 décembre 2006, à Charleville-Mézières, postérieurement à son annonce de candidature mais antérieurement à sa désignation officielle par l'UMP). Elle a aussi admis l'inscription pour moitié de la réunion d'investiture de Ségolène Royal à la Mutualité, considérant que la première moitié de la réunion clôturait les primaires (et s'adressait aux militants), et que la seconde moitié ouvrait la présidentielle (et s'adressait aux électeurs).

La commission indique aussi, dans son rapport pour 2007 que « les dépenses de pré-campagne externe au parti politique en vue de la désignation d'un candidat commun à un même courant de pensée (mais hors parti), sont admissibles au compte de campagne des candidats qui ont participé à cette pré-campagne, dès lors que les manifestations auxquelles ils participaient étaient ouvertes au public et non pas seulement aux militants des partis ou des mouvements représentés ».

La commission, c'est aussi son rôle, se prononce avant tout sur la faculté pour ledit candidat de bénéficier du remboursement des dépenses engagées, mais la problématique est la même si la commission, ou le juge, est confronté à un compte qui n'aurait pas retracé de telles dépenses.

On voit bien en tout cas que, dès aujourd'hui, la question des « cibles » d'une opération électorale a déjà été élargie, certains meetings de la « pré-candidate » S. Royal ayant été regardés comme pouvant entrer dans le compte de campagne, alors même qu'il n'est pas contesté qu'elle n'était pas encore la candidate désignée.

Application du droit à une primaire ouverte de toute la gauche

4. Il est envisagé l'instauration d'un mécanisme de primaires communes à plusieurs partis et ouvert, au-delà des militants, aux sympathisants.

Il peut être plaidé que les dépenses exposées dans ce cadre n'entrent pas dans les dépenses de campagne présidentielle.

Certes, la distinction militants / non-militants faite par la CNCCFP saute.

² [Rapport CNCCFP 2007](#)

La position de la CNCCFP n'a pas de force juridique ; il ne s'agit que d'un avis. Il a été donné dans un contexte où il s'agissait de se prononcer sur les dépenses liées à des primaires fermées, réservées aux militants.

Toutefois, si l'on reprend le raisonnement de la commission, il est possible de plaider que les dépenses d'une telle primaire ouverte, à les supposer exposées dans le délai d'un an, sont exclues du champ d'application de la législation sur les comptes de campagne.

D'une part, il s'agit de dépenses exposées en vue de la candidature à l'élection, et non « en vue de l'élection ».

D'autre part, la codification de la primaire envisage de fixer des contraintes à la manifestation de volonté du sympathisant : inscription sur une liste, signature de la charte de la primaire et de sa déclaration de principes qui fixe le périmètre politique de la primaire, versement d'une contribution financière. On peut donc soutenir que les messages destinés à mobiliser les sympathisants potentiels ne s'adressent pas à l'ensemble des électeurs mais au « corps électoral des sympathisants » tel que défini par la liste électorale de la primaire – même si on n'en connaît la composition que le jour de la primaire.

5. En tout état de cause, la sanction juridique principale (l'annulation de l'élection) n'est pas crédible.

Depuis la loi organique du 5 avril 2006, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques est chargée de l'examen des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle, le juge de l'élection étant le Conseil constitutionnel, qui dispose de toute la palette de mesures, depuis la réformation du compte, jusqu'à l'annulation de l'élection et la déclaration de l'inéligibilité d'un candidat.

Cette hypothèse est largement une hypothèse d'école car on voit mal le Conseil constitutionnel censurer une élection largement acquise au motif que des dépenses de « pré-campagne » n'ont pas été intégrées. Il n'y a qu'à voir au demeurant le caractère largement dérisoire des requalifications auxquelles le Conseil constitutionnel a procédé s'agissant des comptes de N. Sarkozy et de S. Royal.

Une hypothèse plus sérieuse pourrait être le rejet du compte et le non-remboursement en cas de défaite électorale, quoique ne portant certainement que sur la part qui n'aurait pas été intégrée dans les comptes de campagne.

Éléments de sécurisation

6. La lecture précédente concluant à la non-intégration des dépenses de la primaire dans les dépenses de campagne présidentielle est par définition, du fait de l'absence de droit spécifique applicable, aléatoire.

D'une part, une dépense exposée afin d'obtenir la désignation à la candidature pourrait être considérée comme étant exposée « en vue de l'élection », surtout si elle assure audit candidat une large notoriété nationale.

D'autre part, dès lors que le corps électoral reste ouvert jusqu'au dernier moment, il pourrait être possible de regarder toutes les opérations engagées pour convaincre le plus de Français possible de participer aux primaires comme destinées en réalité à l'ensemble du pays, puisque personne n'est exclu a priori.

La manifestation de volonté réalisée par les « électeurs » aux primaires (paiement d'une somme modique, inscription sur une liste, signature d'une déclaration de principes) définit certes un périmètre de la primaire, différent du périmètre électoral global. Il pourrait néanmoins être assimilé à une adhésion à un processus partisan.

7. Des mesures pourraient être prises, à droit constant, pour éviter toute requalification :

- Choisir une date avancée pour l'organisation de la primaire.

Il faut rappeler que toute dépense, quelle qu'elle soit, exposée avant avril 2011 ne pourra être requalifiée en dépense de campagne. Elle est hors du champ d'application de la règle de l'article L. 52-4, ce qui retire toute contrainte... et interdit le remboursement des dépenses par l'Etat.

- Organiser une campagne de communication du ou des partis de la primaire la plus générique possible.

Ce qui pose question, ce sont les dépenses exposées en vue d'un candidat. Ainsi, une opération d'information de l'ensemble des Français, suffisamment dépersonnalisée, pourrait ne pas être regardée comme exposée au profit d'un candidat identifié : l'idée serait d'encourager la mobilisation, sans que l'identité des candidats soit connue, un peu comme aux Etats-Unis, où les électeurs savent que des primaires vont exister bien avant de savoir qui seront les candidats à la candidature ; c'est peut-être difficile à mettre en œuvre dès lors que cette information serait naturellement portée lors de réunions publiques, auxquelles participeraient les candidats potentiels ; c'est en revanche une piste pour l'information « institutionnelle » (sites internet des partis, publications...).

- Faire considérer que le vote à la primaire vaut adhésion automatique aux partis co-organisateurs de la primaire.