

La sélection des candidats à l'élection présidentielle

Actes du VIIIème Congrès de droit constitutionnel – Nancy, juin 2011

Le président de la République est l'organe prépondérant de l'organisation institutionnelle française. Un tel constat apparaît aujourd'hui comme une lapalissade tant il est partagé et commenté par la doctrine constitutionnaliste contemporaine. Érigé au rang de « clef de voûte » du régime dès 1958¹, le président de la République a vu son importance croître tout au long de la Ve République. À cet égard, deux réformes majeures sont à souligner. Il dispose d'une légitimité démocratique incomparable depuis 1962 dans la mesure où sa seule personne incarne la représentation de la Nation toute entière². L'élection au suffrage universel direct lui a permis de s'imposer face aux assemblées parlementaires, et tout particulièrement face à l'Assemblée nationale. Cette dernière, traditionnel organe représentatif du corps électoral, voit sa légitimité être diluée par la présence de 577 représentants. La distinction des rendez-vous électoraux a pu renverser ce rapport de force en instituant des périodes de cohabitation. Ce cas de figure, qui affaiblit considérablement le président de la République³, semble toutefois relégué au rang de simple fait historique depuis le 2 octobre 2000⁴. En alignant la durée du mandat présidentiel sur celle des députés, le pouvoir constituant a largement réduit une telle possibilité. En principe, le chef de l'État se trouve désormais à l'abri des aléas électoraux pendant l'intégralité de son mandat. Il s'inscrit dans la durée comme la pièce principale, le moteur, de la vie institutionnelle et politique française.

L'élection présidentielle étant devenue « à la fois prépondérante et structurante »⁵, la question de la désignation du président de la République se pose avec une acuité particulière. L'onction populaire assure la primauté de la fonction de chef de l'État. Ce rendez-vous

¹ M. DEBRÉ, Discours devant le Conseil d'Etat, 27 août 1958.

² Art. 1 et 2, loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, *J.O.R.F.*, 7 novembre 1962, p. 10762.

³ M.-C. PONTTHOREAU, « Le président de la République, une fonction à la croisée des chemins », *Pouvoirs*, 2001, n° 99, p. 34 et s.

⁴ Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du Président de la République, *J.O.R.F.*, n° 229, 3 octobre 2000, p. 15582.

⁵ G. CARCASSONNE, *La Constitution*, 9^{ème} éd., édition du Seuil, Paris, janvier 2009, p. 58 : l'auteur nuance cette prédominance par le caractère fondamental des élections législatives. L'élection présidentielle au suffrage universel direct assure une légitimité sans égal mais elle ne peut se concrétiser qu'avec le soutien d'une majorité parlementaire stable.

électoral structure ensuite l'ensemble de notre vie politique. Au regard de l'importance institutionnelle et politique de cette élection, il est fondamental de s'interroger sur les conditions de son déroulement. Et ce d'autant plus que ces dernières ne sont pas satisfaisantes. En n'enrayant pas l'afflux constant de candidatures, les règles juridiques encadrant le processus électoral ne permettent pas d'assurer « *la sincérité et la clarté* »⁶ de la campagne, et par conséquent de l'élection elle-même.

Ces règles sont simples et connues de tous. Outre la présence de conditions minimales d'éligibilité⁷, la candidature aux élections présidentielles nécessite le soutien, le parrainage, d'au moins 500 élus⁸. Ce filtre juridique vise à réduire l'offre politique. Présent dès 1958 lors de la désignation du chef de l'État par un collège électoral, il fut renforcé en 1976⁹ suite à une proposition du Conseil constitutionnel¹⁰. Se posait déjà la question du nombre trop important de candidats à l'élection présidentielle car l'on était passé de trois en 1959, à douze en 1974. La réforme adoptée permettait également de s'assurer de l'assise nationale des différentes candidatures¹¹. Cependant, après un très léger infléchissement, le nombre de candidats a culminé à seize en 2002, avec les conséquences que l'on connaît, puis est revenu à douze en 2007. Le système mis en place n'a pas permis d'atteindre l'objectif de rationalisation de l'offre politique.

La présence de nombreux prétendants est directement liée à l'encadrement juridique de l'élection présidentielle. Le mode de scrutin, tout d'abord, encourage une telle multiplication. En instituant un second tour entre les deux candidats arrivés en tête au premier, le constituant a entendu assurer que le vainqueur soit désigné à la majorité absolue des suffrages exprimés. Ce choix a favorisé l'explosion des candidatures. Les prétendants évincés au premier tour représentent des réserves de voix indispensables à ceux toujours en lice. Ils sont en position de force pour négocier leur soutien. Ces candidats ont dès lors tout intérêt à présenter leur candidature, même sans avoir aucune chance d'accéder à la

⁶ CONSEIL CONSTITUTIONNEL, « Observations du Conseil constitutionnel sur les échéances électorales de 2007 », *J.O.R.F.*, n° 158, 8 juillet 2005, p. 11259.

⁷ Art. 3 II, loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée.

⁸ Art. 3 I, *idem*.

⁹ Loi organique n° 76-528 du 18 juin 1976 relative à la modification de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962, *J.O.R.F.*, 19 juin 1976, p. 3676.

¹⁰ CONSEIL CONSTITUTIONNEL, Déclaration du Conseil constitutionnel (à l'occasion de la proclamation des résultats de l'élection présidentielle de 1974), 24 mai 1974.

¹¹ Art. 3 I, loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée : « Une candidature ne peut être retenue que si, parmi les signataires de la présentation, figurent des élus d'au moins trente départements ou collectivités d'outre mer, sans que plus d'un dixième d'entre eux puissent être les élus d'un même département ou d'une même collectivité d'outre mer. »

magistrature suprême. D'autre part, l'élection présidentielle permet d'obtenir une exposition médiatique de premier ordre. Toute personne participant à la campagne officielle est assurée de bénéficier d'un temps de parole conséquent, tant à la télévision (2 heures) que sur les antennes radio (2 heures également)¹². La concomitance des élections législatives oblige certains partis à présenter une candidature à l'élection présidentielle uniquement pour exister sur la scène politique. Ils préservent ainsi leurs chances d'obtenir quelques sièges à l'Assemblée nationale. Candidater à la fonction de chef d'État présente enfin un intérêt financier non négligeable. En 2002, cela permettait d'obtenir une avance de 153 000 euros et l'assurance d'être remboursé des frais engagés personnellement à hauteur de 739 800 euros. Le plafond de remboursement était multiplié par dix pour les prétendants dépassant le seuil fatidique de 5% des suffrages exprimés¹³.

Il ne s'agit pas ici de contester la présence de règles juridiques permettant l'expression de divers courants politiques, sans considération de leurs moyens financiers. Il convient néanmoins de constater la multiplication des candidatures entraînée par l'encadrement du processus électoral. Une question se pose immédiatement : En quoi la présence de différentes sensibilités constitue-t-elle un problème ? Pourquoi combattre une situation qui semble, au contraire, permettre la réalisation du pluralisme politique ? Le Conseil constitutionnel érige d'ailleurs « le pluralisme des courants d'expression socioculturels » en condition de la démocratie¹⁴. Cette exigence de pluralisme peut toutefois s'entendre de manière quantitative ou qualitative. Il serait évidemment contraire à toute exigence démocratique d'instaurer une présélection des candidats selon leur programme. L'objectif doit être de rechercher la mise en place d'un système permettant l'expression des principaux courants politiques, sans nécessairement tendre vers une exhaustivité irréalisable. Le fait d'avoir plus d'une dizaine de prétendants présente, en réalité, un danger pour la démocratie. Cela entraîne une dilution du discours politique. En période de campagne officielle, tous les candidats doivent disposer du même temps de parole afin qu'aucun ne se retrouve favorisé par rapport aux autres. Or, ce temps de parole se réduit à mesure que les candidatures se multiplient. En vue de « séduire » l'électorat, les partis doivent alors centrer leur programme sur les idées essentielles et

¹² Décision du C.S.A., 5 avril 2002.

¹³ J.-P. CAMBY, « Le Conseil et les cinq cents : les « parrainages » des candidats à l'élection présidentielle », *R.D.P.*, 2002, n° 3, p. 598.

¹⁴ À l'origine, le pluralisme était perçu comme le fondement de la démocratie (Décision C.C., n° 89-271 DC, 11 janvier 1990, Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, cons. 12, *Rec. C.C.* p. 21, *J.O.R.F.*, 13 janvier 1990, p. 573). La jurisprudence du Conseil s'est par la suite affinée : C.C., n° 2000-433 DC, 27 juillet 2000, Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, cons. 9, *Rec. C.C.* p. 121, *J.O.R.F.*, 2 août 2000, p. 11922.

rechercher les « formules qui marquent ». Selon Laurent Lemasson, l'éclatement de l'offre politique est « *une incitation à la démagogie* »¹⁵. Soumis à la pression du temps médiatique, les partis ne peuvent plus remplir leur rôle premier de synthèse des sensibilités politiques en vue de faire émerger un compromis. Le choix des électeurs s'en trouve nécessairement affecté. L'abondance des prétendants entraîne également certaines conséquences institutionnelles dans la mesure où le score de chacun se réduit nécessairement. Quelle sera la légitimité d'un candidat élu s'il n'obtient pas le quart des suffrages exprimés au premier tour ?

La situation actuelle semble tout de même présenter l'avantage de diversifier l'expression des idées politiques, de permettre l'émergence de nouveaux courants, et ainsi de représenter les sensibilités d'un plus grand nombre d'électeurs. L'adage selon lequel « *au premier tour on choisit, et au second on élimine* » en serait l'illustration. Cependant, l'augmentation du nombre de candidats n'a jamais correspondu à une baisse de l'abstention. Bien au contraire, cette dernière a atteint un pic lors de l'élection de 2002 où s'affrontaient seize prétendants. Il ne convient pas d'en tirer la conclusion inverse tant cette élection fut particulière. Les deux principaux partis de gouvernement y présentaient en effet des candidats marqués par l'exercice du pouvoir. Le seul fait objectif qui puisse résulter de la comparaison entre chiffres de l'abstention et nombre de prétendants est que l'augmentation du second ne conduit pas à la réduction du premier. En d'autres termes, la diversification de l'offre politique ne constitue pas une réponse à la crise de la démocratie représentative, à la défiance envers la classe dirigeante.

Le constat est sans équivoque. Les règles juridiques favorisent l'abondance des candidatures ; elles ne les enrayent pas. La situation n'est pas acceptable, elle conduit à altérer le choix des citoyens en affectant la clarté et le sérieux de la campagne électorale. Ce constat est largement partagé, tant par la doctrine que par certains acteurs de la vie institutionnelle. Le diagnostic étant posé, il convient désormais de rechercher le remède et les propositions ne manquent pas. Elles peuvent être distinguées selon leur portée. L'une des directions envisagées est de se borner à ajuster le système actuel, à resserrer un peu plus le filtre déjà existant. Cette orientation ne doit pas être suivie au regard des conséquences qu'elle entraîne (I). Une solution alternative est possible. En conduisant à dépasser le système existant, elle représente un réel défi institutionnel et politique (II).

¹⁵ L. LEMASSON, « La sélection des candidatures pour l'élection présidentielle : proposition pour une réforme », *Revue de la recherche juridique – Droit prospectif*, 2003, n° 3, p. 2115.

I. Éviter l'écueil d'un simple ajustement de la sélection

Une première piste de réflexion est avancée en vue de réduire le nombre de candidatures à l'élection présidentielle. Elle consiste, ni plus ni moins, à ajuster le système actuel, que ce soit en renforçant le nombre de parrainages requis (A) ou en permettant aux électeurs de soutenir les éventuels prétendants (B). Ces propositions, généralement issues d'acteurs institutionnels, répondent à deux logiques radicalement différentes. Elles ne semblent pourtant, ni l'une ni l'autre, aboutir à une solution satisfaisante.

A) Le renforcement des parrainages, une solution peu démocratique

Pour restreindre l'afflux des candidatures, il suffirait de resserrer les mailles du filet en exigeant le double de parrainages. Il s'agit notamment de la position du Conseil constitutionnel¹⁶. Nonobstant le fait qu'une telle évolution n'ait pas fonctionné en 1976¹⁷, cette proposition soulève de grandes difficultés. Elle revient à consacrer, voire à renforcer, l'inégalité devant l'élection (a) ainsi que la présence de certaines pratiques qui ne sauraient être admises dans une société démocratique (b).

a) La consécration de l'inégalité

Le système des parrainages est contesté par de nombreux candidats à la candidature lors de chaque élection présidentielle. Ces derniers parlent d'un « *système discriminatoire et antidémocratique* »¹⁸.

Discriminatoire ? Est ici visée la différence de traitement, qui résulte de ce mécanisme, entre d'une part les candidats disposant d'une structure partisane solide et d'un large réseau politique et d'autre part, les autres prétendants dépourvus d'une logistique comparable. Les premiers sont en réalité doublement favorisés. Non seulement ils sont assurés de pouvoir porter leurs idées devant les électeurs mais ils peuvent également peser sur la candidature de

¹⁶ CONSEIL CONSTITUTIONNEL, « Observations du Conseil constitutionnel sur les échéances électorales de 2007 », art. cit. Les sages conseillent ici d'augmenter le nombre de signatures requises sans expressément recommander de les doubler.

¹⁷ Et qu'il reste de grandes chances qu'elle ne fonctionne pas, même en exigeant 1 000 parrainages. Le nombre d'élus pouvant soutenir les candidats est en effet de plus de quarante mille. Et ce, en tenant compte du cumul des mandats par de nombreux élus.

¹⁸ P. ESPLUGAS, « Election présidentielle de 2007 et démocratie », *Pouvoirs*, 2007, n° 122, p. 143.

leurs éventuels adversaires. Les possibilités sont ici infinies. Il est possible de permettre la présentation d'un prétendant assurant une réserve de voix au second tour, d'écarter celle d'une personne bénéficiant d'un trop large écho dans l'opinion ou encore de favoriser une candidature de division du camp adverse¹⁹. Les stratégies ne s'avèrent pas toutes gagnantes mais la marge de manœuvre ainsi accordée à certains n'est pas acceptable. Passer de 500 à 1 000 signatures ne peut que renforcer la dépendance des « petits partis » vis-à-vis des « gros ». Cette réforme tendrait tout simplement à consacrer la logique du réseau en l'institutionnalisant définitivement.

Antidémocratique ? La critique sous-jacente présente le système des parrainages comme étant trop sélectif²⁰, alors que pour beaucoup il ne l'est pas suffisamment et que pour d'autres il représente le « *moins mauvais compromis entre les exigences de pluralisme et de représentativité* »²¹. En tout état de cause, augmenter le nombre de signatures sera un obstacle de taille en vue de l'accès à la candidature officielle. Cet obstacle se concilie difficilement avec la nécessaire égalité devant le suffrage et les personnalités évincées de la compétition ne manqueront pas de le mettre en avant. Le caractère oligarchique du monde politique sera une nouvelle fois montré du doigt, ce qui contribuera à renforcer la défiance des citoyens envers ce dernier.

La vie démocratique française n'a en définitive rien à gagner à renforcer le système actuel, bien au contraire. Et ce d'autant plus que cela laisserait libre cours à certaines pratiques largement éloignées des principes et valeurs devant conduire tout processus électoral.

b) La consécration de pratiques condamnables

La pratique des parrainages fut émaillée d'initiatives peu glorieuses de la part d'élus. Le Conseil constitutionnel a été amené à intervenir pour redéfinir les règles du jeu, pour garantir la dignité et le sérieux de l'élection. Les sages ont médiatiquement condamné le fait de tirer au sort le candidat présenté²², ou encore de réserver sa signature au plus offrant²³. Ils ont

¹⁹ Voir notamment B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, 27^{ème} éd., Sirey, Coll. Université, Paris, 2010, p. 432 ; L. LEMASSON, art. cit., p. 2113.

²⁰ P. MOUZET cité par P. JAN, « La sélection des présidentiables, une question ancienne et en devenir », *R.D.P.*, 2007, n° 2, p. 547. L'auteur considère que les parrainages transforment le sens du suffrage direct et attentent au pluralisme.

²¹ L. LEMASSON, art. cit., p. 2107.

²² CONSEIL CONSTITUTIONNEL, « Tirage au sort d'une présentation », communiqué de presse du 15 mars 2007.

assorti la condamnation des agissements susmentionnés d'une conséquence juridique. Les parrainages ainsi obtenus ne seront pas pris en compte par la juridiction constitutionnelle. Cette sanction ne reste envisageable que pour les seuls cas rendus publics.

Il n'existe aucun élément objectif permettant d'assurer que ces pratiques cesseront à l'avenir. Si le tirage au sort peut prêter à sourire, et rappelle la démocratie Athénienne, le marchandage pécuniaire des signatures est bien plus problématique. Par l'augmentation du nombre de parrainages nécessaires, la compétition deviendrait plus acharnée qu'elle ne l'est déjà. Les élus seraient plus sollicités qu'ils ne le sont déjà. Tous les moyens seraient bons pour obtenir les fameux formulaires et les prix risqueraient d'augmenter selon le principe de l'offre et de la demande. Cette dernière resterait inchangée pendant que la première se restreindrait considérablement ; le résultat est garanti.

B) La démocratisation des parrainages, une solution ineffective

Doubler le nombre de signatures requises pour pouvoir se présenter à l'élection présidentielle présente donc trop de difficultés pour être une solution envisageable. Ces difficultés peuvent être contrecarrées par l'ajout d'une procédure parallèle faisant intervenir les électeurs²⁴. Les citoyens pourraient soutenir les candidats éventuels et ainsi leur permettre d'accéder à la campagne officielle²⁵. Toute participation citoyenne au cours de la vie politique ne peut qu'être souhaitée (a), mais il ne faut pas pour autant occulter les risques que cette orientation présente (b). Il est, entre autres, permis de douter de son effectivité au regard du but poursuivi.

a) L'attrait de la démocratie participative

La participation de la société à la vie politique est souvent présentée comme le remède à tous les maux de la démocratie représentative. Si les citoyens font preuve de défiance envers les institutions et les hommes politiques, c'est qu'ils ont le sentiment de ne pas voir leurs intérêts suffisamment pris en compte. En vertu de cette logique, se sont multipliées les

²³ CONSEIL CONSTITUTIONNEL, « Mise aux enchères de présentations », communiqué de presse du 08 mars 2007.

²⁴ Le parrainage populaire est généralement proposé en parallèle d'une autre procédure ; il l'est parfois de manière autonome.

²⁵ COMITÉ DE RÉFLEXION ET DE PROPOSITION SUR LA MODERNISATION ET LE RÉÉQUILIBRAGE DES INSTITUTIONS, *Une Ve République plus démocratique*, La documentation française, Fayard, Paris, 2007, pp. 24-26. La proposition n° 15 met l'accent sur une autre solution qui consiste en l'élection des candidats par « un collège de quelque cent mille élus ».

propositions favorisant leur intervention à tous les niveaux de la prise de décision. La démocratie participative est le mécanisme à la mode. Il se décline sous plusieurs facettes.

Appliquée à la sélection des candidatures, elle conduit au parrainage des prétendants par un pourcentage déterminé d'électeurs. Cette évolution est préconisée par certains hommes politiques et par certains constitutionnalistes en ce qu'elle permet d'attester de la « *substance réelle dans l'opinion* » des candidats²⁶. De plus, une telle procédure lutterait effectivement contre les critiques dont souffre le monde politique. Le sentiment de son caractère oligarchique, largement partagé, serait mis à mal concernant l'élection présidentielle. Les prétendants évincés ne pourraient plus entretenir ce sentiment en alléguant le caractère discriminatoire et antidémocratique de la sélection. Il serait toutefois intéressant d'assortir la procédure de quelques garde-fous. L'élection présidentielle doit voir s'affronter des idées ayant un rayonnement national, et non uniquement local. Pour ce faire, il suffit de transposer les exigences existantes vis-à-vis des élus au soutien des électeurs. Pourraient alors se présenter les candidats ayant récolté le soutien de tant d'électeurs inscrits sur les listes électorales d'au moins trente départements, sans que plus d'un dixième d'entre eux soient inscrits dans le même département.

b) Les dangers de la démocratie participative

Outre certaines difficultés techniques²⁷, le parrainage populaire présente les inconvénients inhérents à tout mécanisme de démocratie participative. Il ne semble pas plus en mesure de réduire le nombre de prétendants à la fonction présidentielle.

Il est légitime de se demander dans quelle mesure le soutien de 0,5 %, ou d'1 %, des électeurs est de nature à garantir que la candidature présente une « *substance réelle dans l'opinion* ». Le système des signatures populaires ne peut-il pas profiter à ce que l'on appelle les minorités agissantes dont les idées ne reçoivent pas nécessairement un large écho dans la société ? De même, ce mécanisme risque de réintroduire certaines candidatures fantaisistes qui seraient alors légitimées par le soutien de quelques citoyens. L'effet d'une telle procédure sur le discours politique doit être mesuré. Les prétendants à la campagne officielle devront séduire les électeurs avant même l'élection. Il est possible de voir s'instaurer une campagne

²⁶ P. ESPLUGAS, « Election présidentielle de 2007 et démocratie », art. cit., p. 144. L'auteur évoque les propositions de B. HORTEFEUX et de G. CARCASSONNE.

²⁷ COMITÉ DE RÉFLEXION ET DE PROPOSITION SUR LA MODERNISATION ET LE RÉÉQUILIBRAGE DES INSTITUTIONS, *op. cit.*, p. 26. Les difficultés techniques évoquées tiennent au contrôle des signatures et à la difficulté de les obtenir rapidement en situation de vacance de la présidence de la République.

préélectorale dont l'objet sera l'accès à la candidature. Le nombre de postulants sera sans aucun doute important, ce qui conduit généralement à l'apparition de discours démagogiques. Il n'est pas évident que la vie politique en sorte grandie.

Une autre question se pose, à savoir si la participation des électeurs dès la désignation des candidats conduira à une baisse des taux d'abstention. Alors qu'ils illustrent actuellement le désintérêt des citoyens face à la politique, les chiffres de la participation devraient en principe augmenter car les prétendants seraient en phase avec les attentes de la société. Le processus inverse est également envisageable. Le soutien aux candidats ajoute une étape supplémentaire au processus électoral. Les électeurs se mobiliseront-ils après avoir déjà concrétisé leur choix ? Si l'objectif de réduction du nombre de candidatures est atteint, la réduction de l'offre politique peut aboutir à une augmentation de l'abstention. S'il n'est pas atteint, le résultat pourrait être identique car l'abondance des idées ne correspond pas automatiquement à une baisse de cette dernière²⁸. La pratique des États européens ayant institué ce mécanisme confirme l'analyse menée. Le taux de participation n'y a pas augmenté²⁹.

Le parrainage populaire n'entraînera pas nécessairement une réduction du nombre de prétendants. La simple observation des résultats des élections précédentes laisse planer le doute. En 2007, seulement deux candidats ont récolté moins d'1 % des voix des électeurs inscrits³⁰, et un seul n'atteint pas le seuil de 0,5 %³¹. Les chiffres sont exactement les mêmes pour l'élection de 2002 avec six candidats de plus. Laurent Lemasson estime que l'on ne saurait rapprocher un vote dans le secret de l'isoloir d'un soutien public. Il allègue également que le vote pour les candidats extrémistes, n'étant qu'une illustration d'un rejet, ne témoigne pas d'une volonté de voir le candidat élu. De la sorte, ces électeurs ne franchiraient pas le pas d'un soutien qui constitue un acte positif³². C'est oublier que le vote est également un acte positif, même s'il exprime un rejet. Il est même théoriquement plus fort, car plus lourd de conséquences. En quoi les citoyens n'exprimeraient-ils pas leur désaccord par le soutien à une candidature ? La publicité n'est pas plus en mesure de changer fondamentalement les choses. On retrouve l'idée selon laquelle soutenir publiquement tel ou tel candidat serait plus difficile que de lui accorder secrètement son vote. Si ce n'est pas le cas pour les élus, pourquoi serait-ce différent pour les électeurs ? Cette position ne prend pas en compte les personnes qui,

²⁸ Voir ci-dessus.

²⁹ P. BLACHÈRE, « La réforme des parrainages : Une bonne mauvaise idée ou une mauvaise bonne idée ? », *Politeia*, 2007, n° 11, p.57.

³⁰ Seuil proposé par le comité BALLADUR.

³¹ Seuil proposé par G. CARCASSONNE et B. HORTEFEUX.

³² L. LEMASSON, art. cit., p. 2124.

même sans aucune volonté électoraliste, soutiendront un prétendant « marginal » au nom du pluralisme et de la liberté d'expression. Il est fort probable que le nombre de candidatures ne connaisse pas une baisse considérable, bien au contraire. Le danger de voir émerger quelques candidatures supplémentaires, dont certaines seraient potentiellement fantaisistes, existe également. Sans se perdre en conjonctures, il n'apparaît pas que le mécanisme des parrainages populaires soit la panacée en vue de réduire le nombre de prétendants, ni pour renforcer le sérieux et la clarté de l'élection.

Se limiter à ajuster le système actuel n'entraînera certainement pas une réduction de l'afflux des candidatures. La situation serait au mieux inchangée. Elle pourrait tout autant se dégrader au regard des conséquences des solutions envisagées. La seule alternative restante est de dépasser le mécanisme en place. Cette éventualité est un réel défi politique et institutionnel car elle nécessite une réflexion globale. Il convient de s'interroger sur l'avenir de nos structures partisanes et du régime de la Ve République. Certaines réformes sont séduisantes à de nombreux égards tout en restant difficilement réalisables.

II. Relever le défi d'une réelle réforme de l'élection

La problématique de la sélection des candidatures à l'élection présidentielle invite à s'interroger sur cette dernière elle-même. La question des primaires se place dans cette perspective. Au regard de l'objectif de réduction du nombre de prétendants, l'instauration d'un tel processus ne peut être effectuée sans une évolution de l'élection. Les primaires, à elles seules, sont en effet insuffisantes (A). Comment, dès lors, faire évoluer le processus électoral ? Ajouter un tour intermédiaire, de manière automatique ou pragmatique³³, entraîne un alourdissement trop important de l'élection. La question de la pertinence du suffrage universel direct est par contre à poser. Son dépassement semble politiquement difficile car ce suffrage structure l'ensemble de la vie politique et institutionnelle française depuis 1962 (B).

A) L'instauration de primaires, une solution insuffisante

Le mouvement des primaires est en marche depuis le début des années 1990. Deux systèmes avaient été imaginés par Charles Pasqua dès 1991 pour désigner un candidat représentant l'UDF et le RPR. La concrétisation du processus sera réalisée par le parti socialiste à partir des élections de 1995. À l'époque déjà, le mécanisme répondait à une attente des citoyens³⁴. L'idée a fait son chemin et les premières primaires ouvertes, c'est-à-dire non limitées aux seuls militants, sont organisées par le parti socialiste en vue de l'élection de 2012. Ce mécanisme présente l'avantage de lutter contre le « *désenchantement démocratique* »³⁵ en associant les électeurs au choix des prétendants. Il nécessite par contre une évolution du paysage partisan actuel (a), puis de l'élection présidentielle elle-même (b).

³³ G. CARCASSONNE et O. DUHAMEL, « Eviter un nouvel 21 avril », *Le Monde*, 8 mars 2006. Les auteurs proposent d'instaurer un tour intermédiaire avec les quatre candidats arrivés en tête au premier tour si moins de deux candidats n'a récolté 20% des voix.

³⁴ P. ESPLUGAS, « Le système des élections primaires est-il transposable à l'élection présidentielle française ? », *R.F.D.C.*, 1995, n° 25, p. 22.

³⁵ M. HASTINGS, « Primaires et nouvel imaginaire démocratique », *R.D.P.*, 2007, n° 2, p. 551 ; J. ABONNEAU et P. PERRINEAU, « Vertus et limites des primaires socialistes », *Le Figaro*, 01 mars 2011.

a) Le nécessaire dépassement de la structure partisane actuelle

Le terme de primaires englobe de nombreuses réalités car la désignation des candidats d'un parti par les citoyens peut revêtir plusieurs facettes. Selon Daniel-Louis Seiler, « *les primaires constituent une procédure de droit public dirigée contre les partis* »³⁶ et non pas une élection strictement interne. Se trouve exclu tout mécanisme qui ne serait pas organisé juridiquement, et par conséquent généralisé. L'auteur considère le processus engagé au parti socialiste comme n'étant même pas des « *Primaries Canada Dry* »³⁷. Nous retiendrons ici une définition plus large du terme en visant le fait pour un parti de désigner son candidat par un processus démocratique. Il n'est pas encore envisageable d'institutionnaliser en France un tel mécanisme. Réglementer la désignation des postulants à l'élection présidentielle serait perçu comme une atteinte à la libre organisation des partis politiques qui restent des associations de droit privé. L'initiative du mouvement doit se faire en interne, ce qui est actuellement le cas, tout du moins à la gauche du paysage politique français. Il ne s'agit que d'une première étape, nécessaire pour « acclimater » la procédure, mais insuffisante au regard de l'objectif de réduction du nombre de candidatures.

Cet enjeu requiert le dépassement du cadre partisan actuel. Le mécanisme des primaires conduit déjà à une certaine évolution du fonctionnement des partis français. L'étude de la désignation du candidat socialiste à l'élection de 2007 illustre parfaitement les mutations entraînées³⁸. Une nouvelle dynamique, un système complexe d'interactions entre postulants, dirigeants, électeurs et adhérents se met en place. Le choix par les cadres des partis politiques s'inscrit dans une optique purement interne où le poids de la structure partisane sur les adhérents est fondamental. La démocratisation de la désignation du candidat permet l'apparition de nouveaux facteurs. L'importance de l'appareil politique diminue pour laisser la place aux sondages d'opinion. La relation hiérarchique entre les organes partisans et les militants s'estompe. Se met en place un réseau au sein duquel les candidats potentiels doivent recueillir l'assentiment des cadres et de la base du parti, mais également des électeurs au sens large³⁹. Les votants aux primaires tiennent effectivement compte de la probabilité de victoire à l'élection finale des différents prétendants. La prise de décision est bouleversée par

³⁶ D.-L. SEILER, « Primaires ? Vous avez dit primaires ? », *R.D.P.*, 2007, n° 2, p. 567.

³⁷ *Ibidem.*

³⁸ Pour une étude complète voir B. DOLEZ et A. LAURENT, « Une primaire à la française – La désignation de Ségolène Royal par le parti socialiste », *Revue française de science politique*, 2/2007, vol. 57, p. 133-161.

³⁹ Ou plutôt de l'opinion publique vu que ce sont les sondages qui sont pris en compte.

l'adoption de cette procédure, même si certains auteurs nuancent le constat⁴⁰. La structure des partis se transforme également. L'instauration de primaires entraîne une augmentation des adhésions motivée uniquement par la volonté de participer au processus. Allons-nous vers l'émergence de « *partis de supporters à l'américaine* »⁴¹ ? Plus globalement, la généralisation d'une désignation démocratique des candidats entraînera une double évolution, à savoir la présidentialisation des partis et la « *partisanisation* » de l'élection⁴². Cette dernière ne verrait plus s'affronter que des personnalités intronisées par une organisation partisane, seules à bénéficier d'une importante légitimité préélectorale.

L'objectif de réduction de l'afflux des candidatures nécessite le dépassement du multipartisme qui caractérise actuellement la France. Cela ne peut passer que par l'instauration de primaires à l'italienne, visant à établir une large coalition⁴³. Une telle initiative ne peut être que privée, et elle n'est pas une garantie de succès⁴⁴. Les auteurs ne sont pas tous convaincus du rôle canalisateur des primaires. C'est l'éternel débat de la poule et de l'œuf. Le processus engagé est-il de nature à limiter les candidatures ou ne peut-il s'inscrire que dans un paysage politique préalablement rationalisé⁴⁵ ? De toute manière, une fois le multipartisme dépassé, l'étape suivante pourra être une institutionnalisation du mécanisme. Il conviendra alors de répondre à certaines difficultés juridiques, notamment à la question de la constitutionnalité d'un vote partisan. Les avis sont pour l'instant partagés sur la compatibilité des primaires avec le caractère secret du choix des électeurs⁴⁶, exigence formulée à l'article 3 de la Constitution de 1958.

⁴⁰ J. PETAUX constate la même emprise partisane sur la prise de décision. J. PETAUX, « Les deux ramoneurs et la démocratie partisane (La désignation interne des candidats à l'élection présidentielle de 2007 : les exemples du PS et de l'UMP) », *R.D.P.*, 2007, n° 2, p. 557.

⁴¹ P. ESPLUGAS, « Election présidentielle de 2007 et démocratie », art. cit., p. 141.

⁴² *Idem*, p. 143.

⁴³ R. HEUZE, « Romano Prodi joue son avenir dans les « primaires » », *Le Figaro*, 17 octobre 2005.

⁴⁴ A. DUHAMEL, « Parti socialiste : Le piège des primaires », *Libération*, 27 janvier 2011.

⁴⁵ Selon L. LEMASSON, le système politique doit déjà être bipartisan pour que le mécanisme puisse fonctionner. L. LEMASSON, art. cit., p. 2116.

⁴⁶ Pour voir deux avis opposés : P. ESPLUGAS, « Election présidentielle de 2007 et démocratie », art. cit., pp. 139-145 ; J.-C. ZARKA, « Le système d'élections primaires et la Ve République », *Recueil Dalloz*, 2005, p. 380.

b) Le nécessaire dépassement de la simple sélection

L'enjeu des primaires est de réaliser une importante rationalisation de l'offre politique avant la campagne officielle. Une élection à deux tours n'aurait plus aucun sens. Aujourd'hui, le premier tour joue le rôle de grandes primaires ouvertes⁴⁷. Cette sélection a tout intérêt à être réalisée avant l'élection, ce qui garantirait la clarté et le sérieux de la campagne officielle, puis du choix des électeurs. Si les primaires peuvent atteindre cet objectif, elles doivent s'inscrire dans le cadre d'une réflexion plus large sur le processus électoral lui-même. Elles n'auront aucune signification sans une réelle évolution des modalités de désignation du chef de l'État. L'instauration du suffrage universel indirect représente une alternative séduisante pour diverses raisons. La réforme reste difficilement envisageable.

B) L'abandon du suffrage universel direct, une solution envisageable ?

L'élection du président de la République n'échappe pas aux maux qui frappent la démocratie représentative dans son ensemble. Une abstention constante aux alentours de 20 % pour le premier tour⁴⁸, la réussite des candidats des extrêmes et la baisse corrélative des partis dits de gouvernement sont autant d'indices d'une désaffection citoyenne. La question de la remise en cause de l'essence même de cette élection, à savoir le principe du suffrage universel direct, n'est pourtant que très rarement posée. À bien y regarder, une évolution du suffrage apparaît pourtant séduisante par de nombreux aspects (a). Le silence entourant cette éventualité témoigne du peu d'écho qu'elle entraîne, que ce soit au niveau des acteurs institutionnels ou des citoyens. Tant est si bien qu'elle semble largement improbable (b).

a) Une solution séduisante

Il ne s'agit en aucun cas ici de s'interroger sur un retour au collège électoral élargi instauré en 1958⁴⁹, mais sur la possibilité de mettre en place une désignation du chef de l'État au suffrage universel indirect. Les citoyens éliraient de la sorte des grands électeurs chargés, à leur tour, et en vertu d'un mandat impératif, de désigner le président de la République. Ce mécanisme serait tout d'abord de nature à réduire considérablement, de manière quasi-

⁴⁷ Constat largement partagé, notamment par C. GUETTIER, « Les candidats à l'élection présidentielle sous la Ve République », *R.D.P.*, 1990, p. 85.

⁴⁸ L'élection de 2007 marque un léger infléchissement avec un taux d'abstention de 16,2 %. Il convient de nuancer ce constat par la proximité de l'élection de 2002 et un certain renouvellement de « l'offre politique ».

⁴⁹ Ce système renforcerait sans aucun doute le sentiment de fonctionnement oligarchique de la classe politique, et par conséquent creuserait davantage encore le fossé entre les citoyens et leurs institutions.

automatique, le nombre des candidatures. L'absence d'entre-deux-tours priverait d'objet la présentation de nombreux prétendants. Dans le cadre d'une élection indirecte, les primaires prendraient tout leur sens car la négociation et la recherche de compromis au sein des courants politiques se dérouleraient lors de cette étape. Au regard du multipartisme français, cette phase s'imposerait d'elle-même face à l'évolution de l'élection. Voici donc un bon moyen de restaurer la clarté et le sérieux de la campagne électorale.

Les avantages de cette réforme transcenderaient la simple difficulté de l'abondance des candidatures. Elle permettrait d'adapter enfin la réglementation institutionnelle à la stabilité politique qui s'est peu à peu instaurée sous la Ve République. Comme le remarque Ferdinand Mélin-Soucramanien, il s'agirait de « *mettre fin à cette singularité française, instaurée exclusivement à l'époque pour des raisons de politique intérieure qui ont depuis lors disparues* »⁵⁰. Plus globalement, cela amènerait à développer une réflexion sur la fonction même de président de la République et à envisager une évolution qui permettrait peut être de rééquilibrer nos institutions. À cet égard, la grande revalorisation du Parlement annoncée en 2008 ne semble pas encore prête à atteindre son objectif. Mais est-il seulement envisageable de remanier la fonction présidentielle ?

b) Une solution improbable

Dans son fonctionnement même, une élection au suffrage universel indirect pose un certain nombre de difficultés non négligeables. Elle rend possible la désignation d'un candidat pourtant plébiscité par une minorité de citoyens, ce qui se concilie mal avec les valeurs de la démocratie. L'exemple américain, avec l'élection de Georges W. Bush face à Al Gore en 2000, reste dans toutes les mémoires. La situation, certainement très exceptionnelle mais néanmoins possible, ne milite pas en faveur de l'instauration de ce type de suffrage. L'organisation territoriale française n'est également pas adaptée à la désignation de grands électeurs. Par son caractère unitaire, elle rend nécessaire l'instauration de circonscriptions électorales permettant de choisir ces derniers. Leur définition sera loin d'être facile en ce qu'elle donnera lieu à de nombreuses contestations. Les conséquences sur la crédibilité du processus, et donc la légitimité du candidat élu, pourraient s'avérer bien plus dommageables que ce que l'on observe pour les élections législatives et locales. L'enjeu national des présidentielles donnera en effet une toute autre dimension à cette problématique.

⁵⁰ F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, « Devenir candidat : quels filtres ? », *Pouvoir*, n° 138, à paraître.

Le principal obstacle au suffrage universel indirect ne provient pas de ces difficultés intrinsèques. Il tient à l'existence de freins extérieurs. Les hommes politiques ne se risqueront jamais à suivre cette voix alors que leur carrière est toute entière dictée par le scrutin présidentiel. L'élection a tellement polarisé la vie politique française que l'ensemble de ses acteurs sont tournés vers cette échéance. Tout rendez-vous électoral est vu comme un soutien, ou une défiance, envers le programme présidentiel. La structure de chaque parti est destinée à multiplier les chances d'accès à la magistrature suprême. Même les candidats n'ayant aucune chance d'y parvenir n'ont d'existence politique que par la présence de cette élection à deux tours. Or, l'instauration d'une nouvelle procédure ne pourra évidemment se faire sans une impulsion institutionnelle. L'adhésion des électeurs nécessiterait également un large consensus sur la question. L'évolution de la fonction présidentielle qui se dessinerait n'est pas de nature à favoriser un quelconque soutien. Comme le dénote un observateur allemand, « *la France, pays de la Révolution, a décapité son roi, mais elle voue un culte à son président – je parle de la fonction, non de l'homme* »⁵¹.

En tout état de cause, le moment est mal venu de changer les règles du jeu alors que la partie a déjà commencé. Les candidats, déclarés ou non, commencent leur chasse aux signatures. Quelques uns se plaindront de ce système. D'autres l'utiliseront. La campagne officielle débutera, le premier tour livrera son verdict, puis le second. Mais ensuite ? Ensuite, la page sera tournée et les législatives se profileront. Oubliés les parrainages car il en va de la politique comme de l'information ; la réaction se substitue à la réflexion, l'immédiat au long terme.

Olivier Bonnefoy,

*Doctorant contractuel
Université Montesquieu-Bordeaux IV,
CERCCLE.*

⁵¹ B. KORN, traduit de l'allemand sous le titre « Un système schizophrène, un peuple fatigué », *Courrier International*, n° 1069, du 28 avril au 4 mai 2011, p. 19.