



LE CHEF DE L'OPPOSITION

Yves Surel

DANS **POUVOIRS 2004/1 (N° 108)**, PAGES 63 À 80

ÉDITIONS **LE SEUIL**

ISSN 0152-0768

ISBN 9782020628679

DOI 10.3917/pouv.108.0063

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2004-1-page-63.htm>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Le Seuil.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

YVES SUREL

LE CHEF DE L'OPPOSITION

ANALYSER LE STATUT ET LE RÔLE des chefs de l'opposition dans les principales démocraties occidentales nécessite tout d'abord de spécifier ce que l'on définit ordinairement comme «l'opposition». La spécification la plus simple et la plus utile repose sans doute sur le schéma d'analyse proposé par Giovanni Sartori dans ses études sur les systèmes de partis¹ et tend à définir l'opposition comme l'ensemble des forces partisanes qui ont pour vocation de prendre le pouvoir, d'alimenter une critique des gouvernants actuels et de définir une alternative programmatique. Ce sont ici les «partis dans le système», mais (temporairement) minoritaires et tenus à l'écart des fonctions de décision qui sont concernés par la distinction proposée par Sartori, ce qui exclut par conséquent du champ de l'opposition, dans ce sens restreint, les forces politiques qui se caractérisent par une opposition plus ou moins violente au système politique dans son entier et/ou qui n'ont pas la volonté ou les moyens d'accéder à des fonctions exécutives. Dans les régimes contemporains, et notamment dans les pays que nous considérerons ici (États-Unis, Allemagne, Grande-Bretagne, Italie et France), adopter une telle perspective conduit par conséquent à exclure de notre étude les partis d'extrême droite et d'extrême gauche, dont les positions idéologiques et les organisations interdisent en pratique tout accès au pouvoir.

Le leadership de l'opposition suppose cependant une clarification supplémentaire. Appartenir en effet à un «parti de gouvernement» ne suffit pas à faire d'un leader politique le chef de l'opposition. Remplir cette dernière fonction conduit plutôt à identifier une classe particu-

63

1. Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Londres, Cambridge University Press, 1976; pour un ouvrage de synthèse plus récent, voir Alan Ware, *Political Parties and Party Systems*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

lière de leadership, entendu ici comme la « capacité d'un représentant à gérer de façon dynamique des rapports de pouvoir au sein d'un groupe² ». Plusieurs variables pèsent sur les ressources des hommes politiques qui aspirent à remplir cette fonction et circonscrivent de manière assez stricte les marges de manœuvre et les stratégies qui leur sont accessibles. Dans le régime présidentiel par exemple, rythmé par l'élection au scrutin uninominal à un tour, il semble naturel de voir dans l'adversaire du président en exercice le chef de l'opposition. Pourtant, aux États-Unis, cette fonction d'opposition n'est souvent tenue par un leader politique que le temps de la campagne, une fois l'appareil partisan rangé derrière le candidat ayant remporté les primaires. Dans un contexte plus ordinaire, le chef de l'opposition est à chercher ailleurs, parfois dans la personne du *speaker* de la Chambre des représentants, parfois dans celle du président du groupe parlementaire du parti minoritaire au Congrès. On pourra donc définir le chef de l'opposition comme l'acteur politique qui remplit l'une sinon les deux propriétés suivantes : 1. c'est l'acteur qui dirige la principale force d'opposition et porte l'essentiel des critiques et propositions alternatives au pouvoir en place ; 2. c'est l'adversaire principal du titulaire de la fonction exécutive, soit l'un des candidats (déclarés ou non) à l'élection présidentielle, soit l'un des titulaires possibles du poste de chef de gouvernement suite à une élection législative.

Cette palette variable d'éléments explicatifs et de critères de définition y est peut-être l'une des raisons de l'absence presque totale d'études de science politique sur la fonction de chef de l'opposition. Aucune référence française n'existe ainsi vraiment sur ce sujet, ce thème précis étant souvent noyé ou ignoré dans les études plus classiques des principaux mécanismes institutionnels, des systèmes de partis et des organisations partisanes. Même les travaux de politique comparée (remarque qui vaut aussi – surtout ? – pour l'auteur de cet article³) ne traitent pas vraiment de cette question, peut-être parce que c'est là l'une des dimensions les plus difficilement comparables des systèmes politiques contemporains.

2. Définition proposée par Philippe Braud dans son manuel *Sociologie politique*, Paris, LGDL, 2002, 6^e éd., p. 650.

3. Yves Mény et Yves Surel, *Politique comparée*, Paris, Montchrestien, 2001, 6^e éd. On trouve quelques références marginales au statut de l'opposition, et parfois de son chef, dans Philippe Lauvaux, *Les Grandes Démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 1998, 2^e éd., ou dans certains manuels de droit constitutionnel, notamment celui de Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 2002, 18^e éd.

Mais, de manière connexe, on peut penser que c'est aussi le caractère parfois très personnel de cette fonction politique particulière qui a longtemps freiné toute tentative d'analyse. Si les notions de *leader* ou de *leadership* politique sont parfois utilisées⁴, elles le sont en effet rarement ou de manière marginale, les sciences sociales en général et la science politique en particulier, ayant souvent tendance à repousser cette dimension de l'analyse pour préférer interroger les structures et les processus. Ainsi, dans son étude du leadership de Jacques Delors à la tête de la Commission européenne, Helen Drake constate que de telles analyses supposent « une volonté de briser certains des tabous chers à la science politique » en procédant d'abord à « un simple constat empirique, à savoir que le recours habituel aux réunions “au sommet”, et l'accent médiatique et populaire accordé sans relâche aux personnalités politiques, sont des phénomènes de plus en plus caractéristiques du métier politique de nos jours »⁵. La dénégation de toute variable individuelle pose en particulier problème pour la caractérisation du rôle de chef de l'opposition, dans la mesure où ce dernier semble tout autant dépendre des propriétés individuelles du leader politique concerné, et notamment de son charisme présumé dans une compétition électorale de plus en plus déterminée par la sphère médiatique, que des processus organisationnels de partis d'opposition et des mécanismes institutionnels qui confèrent des ressources spécifiques à certains acteurs politiques.

65

Pour ces différentes raisons, il paraît également prudent de préciser que les développements qui vont suivre ont un caractère plus spéculatif et programmatique qu'ils ne sont analytiques et systématiques. Trois séries de problèmes nous ont semblé importantes à relever, traitant tour à tour de l'identification du chef de l'opposition, des éléments institutionnels codifiant son rôle et, enfin, des éléments « personnels » qui déterminent cette fonction spécifique, en particulier dans le cadre d'une compétition politique de plus en plus médiatisée.

4. L'une des rares études systématiques récentes a été faite par Robert Elgie, *Political Leadership in Liberal Democracies*, Londres, Macmillan, 1995.

5. Helen Drake, « Jacques Delors et la Commission européenne : un leadership unique ? », *Politique européenne*, n° 8, automne 2002, p. 132. On pourra également se reporter à son ouvrage, *Jacques Delors, Perspectives on a European Leader*, Londres, Routledge, 2000.

RECHERCHE « MONSIEUR X » DÉSESPÉRÉMENT

La première difficulté tient en effet à la nécessité de mieux identifier le chef de l'opposition et de spécifier les limites organisationnelles et temporelles de ce rôle. Quels sont les éléments qui paraissent déterminants dans la « distinction » de chef de l'opposition ? Est-ce un rôle tenu par un ou plusieurs acteurs ? Quel est le poids effectif des organisations partisanes dans la structuration de ce rôle et la définition de ses propriétés ? Il nous semble possible d'avancer ici trois séries de déterminants possibles dans cette tentative d'identification autour de la forme du régime, de la nature du système électoral et des logiques de fonctionnement du système de partis.

66 *Le type de régime comme élément de définition*

De manière assez classique, il est naturel de supposer que la forme du régime politique puisse constituer la première variable déterminante dans la définition du chef de l'opposition. Dans cette perspective, le chef de l'opposition serait le ou l'un des candidats opposés au tenant de la fonction exécutive. Ainsi, en régime présidentiel ou semi-présidentiel, on peut supposer que le chef de l'opposition se trouve dans la personne du principal (ou des principaux) adversaire(s) du tenant de la fonction exécutive principale. Aux États-Unis par exemple, cette fonction semble répartie dans l'immédiat entre les dix candidats⁶ déclarés aux primaires démocrates dans la perspective des élections présidentielles de l'automne 2004. De la même façon, dans le cas français, l'attention politique et médiatique tend à se porter sur les principaux « présidentialiables » actuels⁷, soit les leaders politiques en position de se retrouver au second tour de l'élection présidentielle prévue pour 2007.

La situation est assez comparable de ce point de vue dans le cadre d'un régime parlementaire. Seules changent la fonction visée, celle de chef de gouvernement, et l'élection qui définit l'identité du chef de l'opposition, à savoir ici l'élection législative. Ainsi, il est de coutume en Grande-Bretagne que le chef de l'opposition soit le leader du parti de gouvernement minoritaire, actuellement Michael Howard, chef du

6. Ces dix candidats (à ce jour) sont Carol Moseley Braun, Wesley Clark, Howard Dean, John Edwards, Dick Gephardt, Bob Graham, John Kerry, Dennis Kucinich, Joe Lieberman et Al Sharpton.

7. La liste (non exhaustive) pourrait comprendre dans l'immédiat Martine Aubry, Laurent Fabius, François Hollande et Dominique Strauss-Kahn.

parti conservateur et dépositaire à ce titre du titre effectif de *leader of opposition*, la Grande-Bretagne étant le seul pays, on le verra plus loin, à reconnaître et codifier le rôle de chef de l'opposition dans le cadre du *Shadow Cabinet* (cabinet fantôme). Même situation relative en Italie, où le chef de la coalition minoritaire et le leader du parti dominant, Democratici di sinistra (DS), Piero Fassino, incarne l'alternative possible au gouvernement actuellement dirigé par Silvio Berlusconi. Enfin, en Allemagne, le chef de l'opposition reste ordinairement le leader du principal parti minoritaire au Bundestag, soit actuellement Angela Merkel, qui dirige la CDU-CSU, le parti démocrate-chrétien.

La mobilisation de ce premier critère d'identification centré sur le type de régime appelle cependant plusieurs précisions et commentaires. Les caractéristiques institutionnelles doivent en premier lieu être affinées et complétées. Ainsi, le caractère centralisé ou fédéral du régime peut également peser sur la définition du chef de l'opposition en aménageant ou parasitant l'opposition principale entre régime présidentiel et régime parlementaire. Ainsi, pour ne reprendre que le dernier exemple, si Angela Merkel est bien à la tête de la CDU-CSU, elle n'a pas été désignée lors des élections législatives de 2002 comme la véritable chef de l'opposition, la campagne électorale étant alors menée par Edmund Stoiber, devenu candidat à la chancellerie grâce à son statut de responsable de la CSU et de président du Land de Bavière. Dans ce cas précis, c'est donc l'expérience exécutive dans le cadre de l'un des États composant la fédération qui justifia le transfert du rôle de chef de l'opposition du leader partisan à un autre acteur politique important du parti minoritaire⁸. Ce que l'on peut également noter, en second lieu, c'est que le chef de l'opposition est rarement seul, sauf dans le cadre restreint de la campagne électorale, ce qui réduit par exemple la singularisation de cette fonction à une courte période de deux semaines dans le cas de l'élection présidentielle à deux tours en France. Dans la plupart des cas, le chef du principal parti d'opposition doit composer en effet avec d'autres leaders politiques issus de son propre parti ou des formations qui constituent la coalition minoritaire. Ainsi, en France, lors des élections présidentielles de 1995, le secrétaire du Parti socialiste de l'époque, Henri Emmanuelli, fut battu lors de pri-

67

8. Certains commentateurs, en Allemagne, notamment les mouvements féministes, ont également souligné, sans doute avec raison, que le genre avait été probablement l'un des principaux déterminants de ce changement inhabituel des règles institutionnelles et politiques du système politique allemand. Voir *infra*.

maires internes au principal parti d'opposition au profit de Lionel Jospin qui fut désigné comme le candidat à l'élection présidentielle⁹. De la même façon, on l'a dit, François Hollande, l'actuel leader du PS, partage plus qu'il ne monopolise la tâche de chef de l'opposition avec d'autres « présidentialables ». Il en découle un dernier constat : le critère institutionnel est loin d'être exclusif et satisfaisant, dans la mesure où l'identification du (ou des) chef(s) de l'opposition nécessite de convoquer d'autres éléments d'analyse, notamment la notion de système de partis.

Le poids des variables systémiques

La notion de système de partis est l'une des plus connues et classiques de la science politique. Elle porte sur l'idée que les forces politiques s'organisent, s'opposent ou s'allient selon des mécanismes systémiques déterminés par les logiques institutionnelles qui régissent la compétition politique, spécialement celles qui déterminent les élections. Le vecteur le plus puissant de structuration des systèmes de partis semble en effet le mode de scrutin, dont Maurice Duverger, dès les années 1950, a mis en relief les dynamiques intrinsèques¹⁰ autour de trois « lois » devenues célèbres : 1. la représentation proportionnelle tend à un système de partis multiples, rigides et indépendants les uns des autres ; 2. le scrutin majoritaire à deux tours tend à un système de partis multiples, souples et dépendants les uns des autres ; 3. enfin, le scrutin majoritaire à un seul tour tend au dualisme. Ces lois, même si elles sont parfois critiquées pour leur rigidité et leur simplisme, restent précieuses cependant d'un point de vue heuristique pour spécifier les logiques internes des systèmes de partis et peuvent notamment nous permettre de spécifier certains traits distinctifs du chef de l'opposition.

Si l'on prend notamment la dernière de ses lois, on s'aperçoit qu'elle s'applique assez bien à la caractérisation du chef de l'opposition dans le cas britannique. Le dualisme reste en effet la situation la plus courante en Grande-Bretagne, même si le parti libéral a pu

9. On considère ici que le Parti socialiste était dans l'opposition après sa défaite aux législatives de 1993, même si François Mitterrand arrivait alors au terme de son second mandat présidentiel.

10. Maurice Duverger, *Les Partis politiques*, Paris, Seuil, « Points », 1992. Un article récent de Stefano Bartolini interroge de manière très fine et systématique les interactions caractéristiques des systèmes de partis contemporains. Stefano Bartolini, « Collusion, Competition and Democracy », part. I et II, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 11, n° 4, 1999, p. 435-470, et vol. 12, n° 1, 2000, p. 33-65.

connaître un regain d'influence lors des dernières élections (18,3 % lors des élections législatives de juin 2001). Dès lors, le chef de l'opposition reste le leader du parti minoritaire, actuellement le parti conservateur. Les choses sont plus complexes aux États-Unis en raison de la structure fédérale, mais également en raison de la stricte séparation des pouvoirs qui caractérise le système politique et de la faiblesse relative des organisations partisanes. Les appareils des deux principales forces politiques du pays, le Parti républicain et le Parti démocrate, restent en effet fragmentés et peu influents hors des périodes électorales. Plus que de véritables partis, il s'agit de machines électorales et de structures fédératives, dont les chefs sont généralement peu visibles¹¹. Dès lors, l'opposition s'organise moins sur une base partisane au sens strict que sur la séparation des pouvoirs à l'échelle de l'Union. En dehors des campagnes présidentielles, où le dualisme isolé par Maurice Duverger s'applique effectivement, le leadership de l'opposition s'exerce souvent pour l'essentiel dans le cadre du Congrès, spécialement autour de la fonction de *speaker* (président) de la Chambre des représentants. Ainsi, lors des deux mandats de Bill Clinton, on peut considérer que le chef de l'opposition fut Newt Gingrich de 1995 à 1999, en tant que chef de la majorité républicaine victorieuse en 1994 et président de la Chambre.

Pour les autres systèmes politiques, les logiques inhérentes aux modes de scrutin et aux lois de Duverger viennent également compléter et compliquer les mécanismes institutionnels dans l'identification du chef de l'opposition. Le scrutin uninominal à deux tours nécessite ainsi par exemple de constituer des coalitions capables de se rassembler au second tour après une dispersion plus ou moins forte des voix au premier tour. Dès lors, le chef de l'opposition est souvent le leader du parti dominant de la coalition, ou à défaut le chef désigné dans le cadre de la campagne électorale. Lors des législatives de 1997 en France, il était clair de ce point de vue que le chef de l'opposition était le leader du Parti socialiste, Lionel Jospin, dont le retour à la tête du parti datait de 1995 et de sa candidature aux présidentielles, ce qui dénote à nouveau l'interpénétration des logiques institutionnelles et électorales. De la même façon, depuis les réformes électorales entreprises en Italie au cours des années 1990 dans le sens d'un renforce-

69

11. Le chef actuel (*chairman*) du *Democratic National Committee* est Terry McAuliffe, celui du *Republican National Committee*, Ed Gillespie, deux personnalités peu marquantes dans la vie politique nationale.

ment de la logique majoritaire¹², les élections législatives sont également dominées par les responsables politiques susceptibles d'être appelés à la présidence du Conseil en tant que membres du parti dominant de la coalition, comme ce fut le cas pour Silvio Berlusconi en 2001. Enfin, en Allemagne, le mode de scrutin structuré autour du double vote (les électeurs votent dans le même temps pour une liste et un candidat) n'empêche pas que ce soit là encore le leader du parti dominant de la coalition minoritaire qui soit le chef de l'opposition, comme ce fut le cas lors des législatives de 1998 avec la candidature de Gerhard Schröder au poste de chancelier.

Ces logiques collusives liées au mode de scrutin restent toutefois parasitées dans certains cas par des variables personnelles (ou tout du moins présentées comme telles) et/ou par l'image parfois négative qui est attachée aux formations politiques membres de la coalition. Ainsi, lors des législatives de 2002 en Allemagne, le chef du parti d'opposition, Angela Merkel, s'est vue débordée pour la candidature à la chancellerie par Edmund Stoiber, dont la CDU/CSU pensait (notamment sur la base des sondages d'opinion) qu'il avait plus de chances de remporter l'élection. Autre cas de figure, l'image encore ambiguë dont souffrent les héritiers du Parti communiste italien a conduit en 2001 les Democratici di sinistra à promouvoir la candidature de Francesco Rutelli contre Silvio Berlusconi. Ce qui apparaît au fond dans ces deux cas, c'est que la fonction de chef de l'opposition, lors d'une campagne électorale, peut (et semble même de plus en plus) être transférée à des leaders qui n'ont pas nécessairement la maîtrise de l'organisation partisane dominante de la coalition, qui peuvent même être membres d'un parti minoritaire, mais dont les « qualités » supposées dans la perspective d'une victoire électorale légitiment l'accession à la tête de l'opposition.

Au total, on s'aperçoit que l'identification du chef de l'opposition sur la base des deux critères précités se révèle finalement assez problématique, ce qui appelle trois remarques principales. La première, c'est qu'il existe rarement *un ou une* chef de l'opposition, mais plutôt une pluralité d'acteurs politiques qui peuvent tour à tour ou conjointement revendiquer le rôle de principal opposant. L'exemple français est ici particulièrement parlant si l'on essaie de savoir qui est actuellement le

12. Voir Roberto D'Alimonte, Stefano Bartolini (dir.), *Maggioritario finalmente ? La transizione elettorale 1994-2001*, Bologne, Il Mulino, 2002.

chef de l'opposition : François Hollande, en tant que chef du principal parti d'opposition ? Martine Aubry, Laurent Fabius ou Dominique Strauss-Kahn, les principaux « présidentiables » à ce jour ? Jean-Marc Ayrault, président du groupe parlementaire socialiste à l'Assemblée nationale ? Marie-Georges Buffet, secrétaire nationale du Parti communiste et/ou Gilles Lemaire, secrétaire national des Verts ? Sans doute le sont-ils tous dans des contextes divers et dans des conjonctures spécifiques, mais sans pour autant pouvoir revendiquer le monopole durable de cette fonction. Cependant, la seconde remarque tient au constat que la campagne électorale, indépendamment des logiques institutionnelles et de la forme du régime, tend à restreindre cette fonction à un ou une leader qui porte la coalition minoritaire lors de l'élection susceptible d'entraîner une alternance. La personnalisation et la médiatisation accrues de la vie politique, on le verra plus loin, ont certainement accusé cette tendance, mais un tel constat semble montrer que les deux critères de définition retenus pour isoler le chef de l'opposition ne sont pas nécessairement cumulatifs mais peuvent se révéler mutuellement exclusifs. Car, d'une certaine façon, seule la campagne électorale « commande » l'apparition d'un chef de l'opposition, cette fonction pouvant s'avérer beaucoup plus fluide et partagée hors du contexte électoral. Enfin, dernière remarque, la nature même des variables mobilisées, le type de régime et les caractéristiques systémiques ne suffisent pas à fournir une base totalement satisfaisante à l'analyse, ce qui nous conduira à considérer les variables personnelles et contextuelles dans la dernière partie de cet article.

71

LA CODIFICATION INSTITUTIONNELLE DU RÔLE

Avant de voir, cependant, comment les caractéristiques attachées ou construites autour de certains leaders politiques peuvent permettre d'identifier et de spécifier le chef de l'opposition, on peut s'interroger sur la présence ou l'absence de ressources institutionnelles liées à ce rôle particulier. Ce qui apparaît ici, pour ce qui concerne les mécanismes institutionnels qui sont susceptibles d'encadrer la fonction de chef de l'opposition, dont certains sont plus largement traités dans d'autres contributions au sein de ce même numéro, c'est qu'il est très rare de voir le chef de l'opposition disposer de droits spécifiques en vertu de textes constitutionnels ou législatifs. C'est sans doute la variété des situations découlant de la forme du régime, des hiérarchies institutionnelles et des systèmes de partis qui explique cette quasi-

absence de toute véritable reconnaissance juridique et d'une codification du rôle du chef de l'opposition. Les ressources institutionnelles du chef de l'opposition lui sont en effet rarement propres, mais découlent plus généralement d'une fonction connexe, notamment celle de chef du groupe parlementaire à l'assemblée. Ainsi, en France, le chef de l'opposition (à supposer qu'il puisse être identifié) ne dispose d'aucune ressource institutionnelle spécifique, alors que l'opposition parlementaire, dans le cadre en particulier de la saisine du Conseil constitutionnel instaurée en 1974 au profit de 60 députés ou sénateurs, s'est vu attribuer des moyens d'actions. De fait, seul le chef de l'opposition britannique, en tant que leader du *Shadow Cabinet*, se voit reconnaître un certain nombre de droits et d'attributions spécifiques. Au-delà de ce premier cas, on s'attachera cependant à montrer que le *speaker* de la Chambre des représentants aux États-Unis, ainsi que le président de la République en France constituent des formes très particulières et limitées dans le temps de leadership de l'opposition dans un cadre institutionnel précis.

Le chef de l'opposition de Sa Majesté

La Grande-Bretagne est donc le seul pays où les ressources attachées à la fonction de chef de l'opposition, même si elles sont ici également corollaires de son rôle à la tête du groupe parlementaire de l'opposition, sont définies et spécifiées comme telles. Ainsi, le chef de l'opposition se voit reconnaître un rôle représentatif important, qui le conduit à être systématiquement consulté en cas de crise grave par le Premier ministre en exercice. Certains exemples restent célèbres, notamment l'engagement commun pris en 1947 par Clement Atlee et Winston Churchill, alors revenu dans l'opposition, de promouvoir l'indépendance de l'Inde. En tant que chef du groupe parlementaire, le chef de l'opposition dispose également d'un rôle dans la fixation de l'ordre du jour à la Chambre des communes, même si sa marge de manœuvre est ici limitée en raison de certaines initiatives individuelles des *backbenchers* et du fait de la rationalisation du travail parlementaire qui priviliege l'examen des projets gouvernementaux. Depuis 1937, le leader de l'opposition dispose également d'une indemnité spécifique, qui atteste de son statut particulier au sein du système britannique.

Surtout, les ressources du chef de l'opposition sont liées au rôle tout à la fois institutionnel et politique qu'il joue en tant que président du « cabinet fantôme ». Cette institution très spécifique au système britannique constitue un décalque de la formation gouvernementale, qui

porte au sens strict la critique aux titulaires du pouvoir. Le « cabinet fantôme » comporte en effet le plus souvent autant de membres que le gouvernement effectif, chaque titulaire d'un « portefeuille » au sein du *Shadow Cabinet* devant se spécialiser dans le secteur concerné¹³. Comme pour le chef de l'opposition, les membres du « cabinet fantôme » sont destinés à occuper le département ministériel qu'ils ont suivi en cas d'alternance électorale, même si les écarts à cette règle ne sont pas rares. En tant que chef de ce cabinet, le leader du parti minoritaire a dès lors pour première fonction de nommer les différents titulaires des « portefeuilles fantômes », nominations qui se font généralement sur la base de l'ancienneté, de la compétence supposée et/ou de la notoriété, même si ce dernier élément de choix est parfois à manier avec précaution pour éviter de voir une personnalité constituer une alternative possible au chef de l'opposition en place. Il est d'ailleurs fréquent, même si cela n'est pas systématique, que le leader de l'opposition ait d'abord à faire ses preuves en tant que titulaire d'un portefeuille au sein du cabinet fantôme avant d'accéder au leadership du parti minoritaire. Ainsi, l'ancien chef de l'opposition conservatrice, Iain Duncan Smith a-t-il été tout d'abord *Shadow Secretary for Social Service* en 1997, puis *Shadow Defence Minister* en 1999, avant d'accéder à la tête du cabinet en 2001. Michael Howard lui a succédé le 6 novembre 2003.

73

Le speaker de la Chambre des représentants et le président français

Si la codification institutionnelle du chef de l'opposition reste extrêmement rare¹⁴, certaines circonstances politiques peuvent susciter une opposition institutionnelle dans les régimes présidentiels ou semi-présidentiels. En cas de non-concordance des majorités parlementaires et présidentielles, dans les systèmes politiques où la séparation des fonctions est plus claire, comme aux États-Unis, ou lorsque peut survenir une opposition entre les deux membres de la fonction exécutive, comme en France en phase de cohabitation, le (ou l'un des) chef(s) de l'opposition peu(ven)t en effet disposer de moyens d'action non négligeables. Au-delà de leurs différences, deux types d'acteur, le *speaker* de la Chambre des représen-

13. Le « cabinet fantôme » comporte actuellement 22 membres.

14. Cette codification existe cependant dans d'autres pays, notamment ceux qui se sont inspirés du modèle britannique, comme au Canada où l'intitulé des fonctions est d'ailleurs le même.

tants et le président français en cas de cohabitation peuvent en effet mobiliser des ressources institutionnelles et politiques importantes qui en font peu ou prou les véritables chefs de l'opposition. Deux dynamiques peuvent être brièvement évoquées ici: une influence possible sur le processus législatif; une fonction de porte-parole de l'opposition.

La première forme de ressources institutionnelles mobilisables par le *speaker* de la Chambre des représentants aux États-Unis ou le président de la République en France tient en effet à leur capacité d'action sur le processus législatif. Le *speaker* dispose à cet égard d'un pouvoir d'animation et de contrôle important: il a pour tâche de contrôler le quorum de l'assemblée, de s'assurer de la légalité de la procédure, mais surtout, dispose d'un droit de regard sur l'ordre du jour et sur la recevabilité des amendements. En outre, ayant pour tâche de répartir le travail entre les commissions, le *speaker* peut faire un usage stratégique de cette possibilité de choix pour aller à l'encontre d'une initiative parlementaire pilotée par l'administration présidentielle. L'importance du président et une certaine tradition de collaboration entre la présidence et le Congrès ne font pas systématiquement de ces ressources institutionnelles des moyens d'action conflictuels¹⁵. Cependant, la présence de Newt Gingrich à ce poste de 1995 à 1999, après une campagne électorale très dure menée en 1994 sur la base de son *Contract with America*, mit en lumière tout l'arsenal disponible dans une période marquée par des conflits parfois vifs avec le président Bill Clinton, dont la procédure d'*impeachment*, votée par la Chambre des représentants le 19 décembre 1998, dans le cadre de l'affaire Lewinsky, restera sans doute la plus forte illustration.

Pour ce qui concerne le président de la République en France, la période de cohabitation présente, comme on le sait, la particularité de transférer la réalité du pouvoir exécutif au Premier ministre, qui dirige la coalition électorale victorieuse aux législatives. Restent cependant au président des pouvoirs importants, notamment pour la procédure législative, qui lui permettent de s'arroger parfois le rôle de chef de l'opposition. Plusieurs cas de figure se présentent. Le président peut, par exemple, demander une nouvelle délibération sur un texte, en vertu

15. De manière emblématique, les deux mandats de Ronald Reagan se sont faits avec une majorité démocrate à la Chambre des représentants, présidée entre 1977 et 1987 par Tip O'Neill, représentant démocrate du Massachusetts, puis entre 1987 et 1989 par Jim Wright, représentant démocrate du Texas, ce qui n'empêcha pas Reagan de mener des politiques de réforme très libérales.

de l'article 10-2 de la Constitution. Même si aucune disposition précise ne lui donne cette possibilité, il peut également suspendre la promulgation d'un texte de loi, comme l'a fait par exemple François Mitterrand à l'occasion de lois de ratification mettant fin à la possibilité offerte au gouvernement de Jacques Chirac de légiférer par ordonnances¹⁶.

Surtout, le *speaker* et le président de la République peuvent s'arroger une fonction de porte-parole et de leader électoral. Cette fonction est toute désignée pour le *speaker* en raison des mandats très courts qui caractérisent la Chambre des représentants, soit deux années seulement. Les résultats électoraux peuvent même conditionner parfois le devenir du *speaker*, comme ce fut le cas en 1998, lorsqu'une victoire limitée aux législatives précipita le départ de Gingrich. Mais cette fonction de leader dans la perspective des élections est également caractéristique des présidents de cohabitation qui apparaissent souvent dans l'attente de la prochaine élection présidentielle comme les candidats naturels de leur sensibilité politique. Ce fut le cas en 1988 comme en 2002, le président en exercice, François Mitterrand puis Jacques Chirac, étant réélu après une campagne qui le vit notamment s'opposer aux Premiers ministres en poste, Jacques Chirac puis Lionel Jospin¹⁷.

De telles situations restent cependant exceptionnelles, conditionnées par des résultats électoraux « anormaux » et/ou des conjonctures politiques marquées par une forte polarisation de la vie politique. Aux États-Unis, les relations entre le Congrès et le président sont rarement conflictuelles au point atteint sous la présidence Clinton et sont plutôt marquées par la stricte séparation des pouvoirs et une tradition coopérative entre les deux institutions. La cohabitation reste par ailleurs une situation peu fréquente sur la longue durée (9 années sur les 45 années d'existence de la Ve République) et sans doute appelée à disparaître avec la réduction du mandat présidentiel à 5 ans et la concomitance des élections législatives et présidentielle. Dès lors, le leader de l'opposition de Sa Majesté reste bien un cas presque unique de codification institutionnelle de ce rôle particulier, même si la personnalisation accrue de la vie politique pourrait avoir des conséquences institutionnelles plus manifestes à l'avenir.

16. Trois projets de lois cristallisèrent le conflit entre le président et le gouvernement : celui du 14 juillet 1986 relatif aux privatisations, celui du 2 octobre 1986 sur le découpage électoral et celui du 17 décembre 1986 sur l'aménagement du temps de travail.

17. Même si ce dernier fut éliminé dès le premier tour.

LÉGITIMITÉ CHARISMATIQUE ET POIDS DES MÉDIAS

On le voit, l'identification précise du chef de l'opposition reste incertaine, dépendante de la forme du régime, des logiques partisanes nourries par le mode de scrutin, ainsi que des dynamiques propres aux différents systèmes de partis. De plus, les ressources institutionnelles attachées à ce rôle politique sont peu nombreuses, attachées parfois de façon ponctuelle à des majorités opposées entre l'organe législatif et la fonction exécutive, comme cela peut se produire en France et aux États-Unis. Surtout, traiter du chef de l'opposition semble nécessiter de mobiliser des variables d'analyse souvent peu prises ou encore peu explorées, qui tiennent aux « caractéristiques » personnelles des leaders politiques et d'un point de vue plus structurel, à la médiatisation accrue qui accentue le besoin de personnalisation des tâches politiques.

Si l'on prend en compte les difficultés qui naissent de la mobilisation des éléments institutionnels et systémiques traditionnels dans l'analyse de la vie politique, il paraît nécessaire de déplacer quelque peu la question pour rencontrer des interrogations plus générales sur le leadership politique. La plupart des travaux font appel à deux registres principaux, les uns dénier toute autonomie à l'agent pour mettre en avant les effets purement structurels qui fondent le caractère « exceptionnel » de certains agents, les autres se focalisant à l'inverse sur la restitution de la geste héroïque de certains individus. Ce qui est frappant ici, constat qui dépasse d'ailleurs largement l'analyse du chef de l'opposition, c'est en particulier le décalage existant entre l'usage rituel de références à Weber et à la notion de légitimité charismatique et le petit nombre d'interrogations concrètes sur le rapport entre charisme, médias et leadership politique¹⁸. Or, les variables personnelles (faute d'une meilleure formulation) et le poids croissant des médias dans le sens d'une forte personnalisation de la compétition politique paraissent pouvoir combler certains manques nés de l'usage des déterminants institutionnels et systémiques classiques.

Ainsi, les croyances collectives attachées au leadership politique

18. Voir cependant les travaux de Shanto Iyengar, notamment *Do the Media Govern?*, Thousand Oaks, Sage, 1997, et Érik Neveu, *Une société de communication?*, Paris, Montchrestien, « Clefs », 2001, 3^e éd. Plusieurs études se concentrent sur les titulaires du pouvoir, comme Bernard Lacroix, Jacques Lagroye (dir.), *Le Président de la République, genèse d'une institution*, Paris, Presses de Sciences po, 1992.

ont-elles sans doute fortement pesé dans la détermination du chef de l'opposition dans le cas de la CDU/CSU pour les législatives de 1998. Même si peu d'éléments apparaissent ou sont tout du moins présentés comme tels, il paraît probable que la candidature d'Angela Merkel à la chancellerie a été pour partie déterminée par le fait qu'il s'agissait... d'une femme et d'une personnalité peu charismatique au sens wébéen, c'est-à-dire susceptible de nourrir la croyance dans «la qualité extraordinaire [...] d'un personnage, qui est, pour ainsi dire, doué de forces ou de caractères surnaturels ou surhumains ou tout au moins en dehors de la vie quotidienne, inaccessibles au commun des mortels¹⁹». De la même façon, le choix de Rutelli pour mener l'Ulivo lors des législatives de 2001 en Italie contre Silvio Berlusconi, brocardé par Giuliano Almato, président du Conseil à l'époque, comme ouvrant un «concours de beauté», s'est fait pour partie sur la conviction que les propriétés physiques du candidat étaient susceptibles d'avoir un effet positif sur les résultats du scrutin.

Plus généralement, ces variables personnelles peuvent être convoquées pour expliquer pourquoi les deux critères de définition du chef de l'opposition adoptés ici, soit le fait de porter le discours critique de la force d'opposition au pouvoir en place et/ou la candidature directe lors de la consultation électorale relative à la fonction exécutive principale, sont parfois disjoints. Le chef de l'opposition dans les conditions ordinaires de la vie publique peut s'avérer en effet un bien piètre opposant dans le cadre de la campagne électorale elle-même, lorsque les conditions ordinaires de l'action politique, pour reprendre l'expression de John Keeler²⁰, sont suspendues. La différence entre discours militant et discours de campagne a souvent été notée, mais elle s'applique sans doute également au chef de l'opposition. L'exemple britannique offre une illustration *a contrario* de cette relation. Dans un contexte politique dominé par l'institutionnalisation du rôle d'opposant, qui fait mécaniquement du chef de l'opposition le candidat au poste de Premier ministre, l'absence de charisme ou le caractère radical du chef de l'opposition peut s'avérer pénalisant lors de la campagne électorale. Ce fut le cas pour le Parti travailliste tout au long des années 1980, avant que l'arrivée de Tony Blair ne se fasse sur la base précisément de son «aspect» moderne et de sa capacité à utiliser les médias avec l'aide de ses *spin doctors*.

77

19. Max Weber, *Économie et Société*, 1, *Les Catégories de la sociologie*, Paris, Pocket, 1995, p. 320.

20. John Keeler, *Réformer*, Paris, PUF, 1994.

Ce lien entre charisme et leadership est d'autant plus important aujourd'hui que l'exposition médiatique a profondément modifié la vie politique, spécialement lors des campagnes électorales. On le sait, le passage par les médias audiovisuels a nécessité des adaptations chez certains acteurs politiques et transformé les règles du débat démocratique, notamment le rôle de l'opposition. Les attributs physiques, certains codes comportementaux et des discours simplifiés sont souvent avancés comme conséquences majeures de cette évolution, sans que leurs effets réels soient toujours mesurables. Depuis l'élection de John F. Kennedy à la présidence des États-Unis en 1960, on avance ainsi parfois que la jeunesse, la « beauté » et une stratégie de communication capable de susciter l'empathie (par la mise en scène de la famille notamment) sont des atouts dans l'arène politique, en particulier lors des campagnes électorales. La pondération exacte de cette influence reste toutefois difficile à établir et, surtout, pour les hommes politiques, presque impossible à maîtriser totalement. Il n'en reste pas moins que le leadership de l'opposition, spécialement dans le cadre des campagnes électorales, doit également reposer sur l'idée que l'alternance et l'élection d'un individu en particulier sont souhaitables et désirables.

Pour éviter de tomber dans une analyse simpliste, un travail plus précis en science politique reste sans doute à faire sur les normes de jugement esthétiques et les codes comportementaux associés à certains rôles sociaux, spécialement dans l'arène politique et lors des campagnes électorales. Un travail entrepris par Paula Diehl²¹ offre des pistes et tend ainsi à montrer que l'exposition médiatique a changé du tout au tout les normes de jugement et de hiérarchisation des leaders politiques. Ainsi, l'une des singularités de Silvio Berlusconi, selon elle, est de valoriser une présentation de soi comme « homme d'affaires », qui nourrit à la fois l'idée d'une compétence spécifique dans la gestion et d'une différence fondamentale à l'égard d'une classe politique traditionnelle toujours majoritairement décriée en Italie depuis la crise du système dans les années 1990. Les incitations adaptatives, alimentées par la médiatisation et le parasitage des normes de jugement des acteurs politiques par des croyances tirées du monde des affaires et de la communication, déterminent par conséquent un brouillage des

21. Paula Diehl, « Zwischen Ludwig XIV und Madonna. Die Körperinszenierung in der politischen Repräsentation des demokratischen Mediengesellschaften », communication présentée au séminaire du CIERA, « Travailler les représentations », Andé, 12 septembre 2003.

repères traditionnels associés aux mécanismes institutionnels et partisans plus classiques.

Ce qui apparaît dès lors en conclusion (provisoire, il est sans doute bon de rappeler que ce texte se veut d'abord spéculatif), c'est que l'identité du chef de l'opposition est difficile à établir. Les clés analytiques habituelles ici, variables institutionnelles et systémiques, marchent peu ou mal. L'identité du chef de l'opposition varie en effet selon les régimes et les contextes politiques, notamment en cas de campagne électorale. C'est en outre une fonction difficile à monopoliser, sauf à l'approche de l'élection, ainsi que dans le système politique britannique où le chef de l'opposition bénéficie là d'une véritable reconnaissance institutionnelle. Surtout, l'inadéquation partielle des outils d'analyse traditionnels tient sans doute au fait que les modes de désignation et les « chances » de l'emporter pour l'opposition semblent de plus en plus déterminés par les « propriétés personnelles » des candidats au titre de chef de l'opposition, propriétés elles-mêmes dépendantes du jeu médiatique et de la capacité des individus à porter un discours et/ou à élaborer une stratégie de communication efficace.

79

R É S U M É

La notion de chef de l'opposition reste peu étudiée par les travaux de science politique, alors même que la personnalisation et la médiatisation de la vie politique ont incontestablement conduit à une valorisation de ce rôle. Ce paradoxe s'explique sans doute par la prudence des sciences sociales dans le traitement des acteurs individuels, mais également par la difficulté à définir précisément les contours de ce rôle politique (peu reconnu par les mécanismes institutionnels classiques) et à identifier les dépositaires de cette fonction. Cet article se propose dès lors de mobiliser trois séries de variables d'analyse pour étudier le chef de l'opposition : les déterminants institutionnels classiques, notamment la forme du régime ; les logiques de fonctionnement des systèmes de partis, déterminées pour partie par les modes de scrutin ; les éléments « personnels » associés au charisme supposé des chefs de l'opposition et à leur maîtrise des médias. En appliquant ces variables aux systèmes politiques allemand, américain, britannique, français et italien, on constate que cette fonction de chef de l'opposition est peu codifiée, rarement monopolisée et de plus en plus dépendante des « caractéristiques » personnelles associées aux acteurs politiques concernés.

